



WWF-Norge

Kristian Augusts gate 7a
Pb 6784 St. Olavs plass
0130 OSLO
Norge

Tlf: 22 03 65 00
Direkte: 22 03 65 00
Faks: 22 20 06 66
kteien@wwf.no
info@wwf.no
www.wwf.no

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep.,
0030 Oslo

Deres ref
200500526-/TLA

Vår ref
20053008KTT

Dato
Oslo, 01.09.2005

Høringsuttalelse til NOU 2004:28 Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold

Vi viser til brev av 31.01.05 fra Miljøverndepartementet der WWF fikk forslag til ny naturmangfoldlov sendt på høring. Her følger våre synspunkter og kommentarer til den foreslåtte loven.

Norge står i likhet med andre land i verden overfor store utfordringer mht. å bremse tapet av biologisk mangfold - vårt livsgrunnlag. Stortinget har vedtatt at Norge skal stanse tapet av biologisk mangfold innen 2010. At tap av biologisk mangfold og forringelse av økosystemers funksjon har alvorlige konsekvenser er tungt dokumentert, blant annet nylig i FN-rapporten Millennium Ecosystem Assessment. Dersom slike negative trender skal snus, kreves et bredt spekter av virkemidler. Et effektivt og målrettet lovverk er et av de viktigste.

Lovforslaget utgjør en stor forbedring i forhold til dagens lovverk. Ikke minst er det viktig at loven har et større virkeområde, at sentrale miljøprinsipper er nedfelt og at loven skal være retningsgivende for andre sektorlover. Dessuten har lovforslaget klare bevaringsmål for arter, naturtyper og økosystemer, og det er mer oppdatert i fht. internasjonale avtaler på området.

1 Hva loven må ivareta

Norge har en rekke forpliktelser i forhold til biologisk mangfold gjennom en rekke internasjonale avtaler vi har undertegnet. Gjennom Biomangfoldkonvensjonen og Bernkonvensjonen er Norge forpliktet til å opprette et nettverk med representative nettverk av verneområder på land og til havs. Mens EU gjennom sitt naturvernregelverk (Natura 2000) sikrer et systematisk arbeid med opprettelse av økologisk representative nettverk, har ikke Norge hatt tilsvarende verktøy som har sikret dette. **Naturmangfoldloven må bli et minst like bra verktøy for ivaretagelse av viktige naturområder som Natura 2000 er.**

Dersom målet om å stanse tapet av biologisk mangfold skal nås, må vi ha kunnskap om mangfoldet og vi må ha tilstrekkelig god overvåking. Kunnskap gjennom kartlegging og overvåking er



WWF La barna arve en levende jord

Registrert som:
WWF-World Wide Fund for Nature
WWF-Fondo Mondiale per la Natura
WWF-Fondo Mundial para la Naturaleza
WWF-Fonds Mondial pour la Nature
WWF-Welt Natur Fonds
Også kjent som World Wildlife Fund

grunnleggende for at gode tiltak skal kunne iverksettes. Gjennom EUs vannrammedirektiv har Norge forpliktelser til å kartlegge, overvåke og sette inn tiltak for å opp nå klare mål for økologisk status for vannforekomster i Norge. **Den nye naturmangfoldloven må sikre minst like strenge krav til kartlegging, overvåking og oppfølging av biologisk mangfold som i vanndirektivet.**

EUs vanndirektiv setter krav til at det skal fastsettes tilstandsmål for vannøkosystemer. Tilstandsmål gir grunnlag for faglig basert langsiktig forvaltning innenfor rammer som sikrer bevaring (evt. restaurering der nødvendig) av natur og setter barrierer mot ytterligere naturtap. Tilstandsmål gir samtidig rom for reell lokalbasert forvaltning innen ulike rammer/tilstandsmål. **Den nye naturmangfoldloven må hjemle krav til at det skal fastsettes nasjonale, eventuelt regionale, tilstandsmål for naturtyper, arter eller bestander.**

Dersom naturmangfoldloven skal oppfylle sitt formål, kreves fagkompetanse på de ulike forvaltningsområder. **Den nye loven må utløse krav til faglig kompetanse hos forvaltningsmyndigheter, inkludert i kommunene.**

Det må være forbudt å ødelegge viktig natur. **Den nye loven må inneholde sanksjonsmuligheter og andre mekanismer som bidrar til at slik ødeleggelse ikke skjer.**

En rekke saker som berører biologisk mangfold er sterkt politiske. Dette medfører ofte at faglige vurdering og kunnskap settes til side til fordel for næringsmessige hensyn og at vedtak i miljøforvaltningen er betydelig politisk styrt i fht. det faglige grunnlaget. Derfor mener vi at det er behov for et politisk uavhengig kontrollorgan som kan vurdere og kontrollere om de overordnede mål og prinsipper blir ivaretatt i forvaltningen. **Naturmangfoldloven bør derfor inneholde hjemmel for opprettelse av et Miljøombud.**

Dersom bevaringsmålene i loven skal nås, kreves det at myndighetene må ha klare forpliktelser dersom en art eller en naturtype holder på å gå tapt. **Naturmangfoldloven må inneholde en handlingsplikt hos myndigheten dersom arter eller naturtyper viser en utvikling som er i strid med bevaringsmålene/tilstandsmålene.**

Kommune har et stort ansvar for å sikre at viktig natur ikke blir ødelagt. Gjennom forslaget om utvalgte naturtyper blir dette ansvaret enda større enn det er i dag. **Naturmangfoldloven må sette strenge krav til kommunenes prioritering av utvalgte naturtyper for å unngå en fortsatt ”bit for bit- nedbygging” av viktige biologiske områder i kommunene. Det må settes krav til faglig grunnlag for vedtak og krav til oppfyllelse av nasjonale/regionale tilstandsmål.**

Fremmede arter er en av de viktigste truslene mot biologisk mangfold. **Naturmangfoldloven må sette strenge begrensninger for introduksjoner og utsetting av fremmede arter.**

1 Nødvendige forutsetninger

1.1 Kunnskapsgrunnlag

Det er et gjennomgående tema i lovutkastet at vitenskapelig kunnskap og kriterier skal brukes som



grunnlag for arbeidet med naturmangfoldet. Det finnes i dag imidlertid ikke nok kunnskap om en rekke arter, og overvåkingen er mangelfull. Kartleggings- og dokumentasjonsarbeidet lider blant annet under mangel på midler og taksonomer. Arbeidet med å sikre et bedre kunnskapsgrunnlag må derfor følges opp parallelt.

- **WWF mener at det kreves et krafttak innen kartlegging og overvåking av det biologiske mangfoldet i Norge dersom den nye loven skal være et effektivt verktøy.**

1.2 Fagkompetanse

Det forutsettes at de ulike myndighetsnivåer innehar den nødvendige fagkompetanse for å ta faglig forsvarlige avgjørelser. Virkeligheten er imidlertid at av alle landets kommuner er det under 10 prosent som har en egen miljøvernleder, og av de som har delte stillinger, jobber de fleste stadig mindre med miljø. Det er ingen krav til at kommuner skal inneha naturfaglig kompetanse. Det betyr at det ikke nødvendigvis er noen ansatt i kommunen som sikrer at kommunen gjennomfører sine forpliktelser på en faglig god nok måte. Det er av stor betydningen at det gjøres et faglig godt begrunnet saksutredning før politisk behandling, og dette krever at kommunen innehar fagkompetansen. WWF ser med særlig bekymring på hvordan reglene om utvalgte naturtyper vil bli håndhevet i kommunene med tanke på deres manglende/mangelfulle kompetanse. Tilsvarende er også Fylkesmannens miljøvernnavdelinger rammet av kutt og nedbemanning, og de har i varierende grad kapasitet til å følge opp sine ansvarområder. Særlig i fylker med sterkt utbyggingspress er det ofte et kapasitetsproblem.

- **Loven lar seg ikke praktisere hvis ikke de ansvarlige myndigheter har tilstrekkelig fagkompetanse. Dersom kommunene skal ha det ansvar det legges opp til i lovutkastet, må det settes krav til at kommunen innehar natur/miljøkompetanse.**

1.3 Retningsgivende for andre sektorlover

Naturmangfoldloven er foreslått å skulle være retningsgivende for andre sektorlover, selv om loven ikke har egen trinnhøyde. Prinsippene og målene som ligger til grunn i loven skal altså være grunnleggende for f. eks. skogloven, havressurslov, plan- og bygningslov osv. De to sistnevnte er under revisjon. Forslag til ny planlov ble lagt fram i 2003 og forslag til havressurslov våren 2005. Disse nye lovverkene må harmoniseres med innholdet i naturmangfoldloven. Ny skoglov ble nylig vedtatt. Denne loven bygger i svært liten grad på de mål og prinsipper som naturmangfoldloven legger opp til. Derfor må det sikres at formålene i naturmangfoldloven ivaretas gjennom miljøforskrift til skogloven.

- **Skal naturmangfoldloven virkelig være retningsgivende for andre sektorlover, må det innen de ulike sektorer kreves at hensynet til økosystemenes mangfold og funksjon må prioriteres framfor næringsmessig utnyttelse, jf. Svalbardmiljøloven. Dette vil kreve en sterk integrering av økologisk tankegang og kompetanse i de ulike sektorer og næringer, og en forankret forståelse for at næringene opererer innen økologiske rammer og forutsetninger. Dette må i sin tur gjenspeiles i forvaltningspraksis for de ulike lovverk.**



2 Kommentarer til lovforslaget

2.1 Formål og virkeområde m.v.

WWF mener at formålsparagrafen er god. Den inneholder både hensynet til biologisk og geologisk mangfold, samt landskap og økologiske prosesser. Dessuten har den med tidsaspektet, nemlig at dette skal ivaretas for framtida.

Den nye loven omfatter både hav og land, og gjelder ut til og med norsk økonomisk sone (§ 2). Dette er en viktig utvidelse i forhold til virkeområdet til dagens naturvernlov, som den nye loven skal erstatte.

2.2 Alminnelige bestemmelser

Bevaringsmål for arter, naturtyper og økosystemer

Det er nødvendig og bra at naturmangfoldlovutvalget foreslår et generelt bevaringsmål for arter (sikre forekomst i levedyktige bestander) (§5), naturtyper og økosystemer (bevaring av naturlige utbredelsesområder for naturtyper) (§ 4). Altså inkluderes alle arter (med unntak av fremmede arter) og deres levesteder. I tillegg til at det biologiske mangfoldet skal bevares, skal også økosystemenes struktur, funksjoner og dynamikk og produktivitet opprettholdes så langt mulig. Det foreslås en generell aktsomhetsplikt (§ 6) for alle som utøver virksomhet som påvirker biologisk mangfold, og krav til hensyntagen i tråd med de mål og prinsipper som er nedfelt i loven. WWF har ingen innvendinger mot disse paragrafene.

Kunnskapsgrunnlag

Kunnskapsgrunnlaget om norsk natur er mangelfullt. Forutsetningen for at den nye naturmangfoldloven skal kunne sikre ivaretagelse av biologisk mangfold er at det finnes grunnlagskunnskap om forekomster og utbredelse arter og naturtyper. Myndighetene må ha ansvaret for at mangelfull kunnskap framskaffes. WWF foreslår følgende formulering under § 7:

Myndighetsutøving som berører det biologiske mangfold skal bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon og naturtypers økologiske tilstand. Ansvarlig myndighet har ansvar for å framskaffe den kunnskap som er nødvendig som grunnlag for faglig forsvarlig myndighetsutøving.

Miljøprinsipper

Videre er det foreslått at overordnede miljøprinsipper om *føre var* (§ 9), *samlet belastning* og *miljøpåvirker skal betale* blir hjemlet i loven. Det er viktig at disse prinsippene er nedfelt i lovteksten og at de kan legge føringer på de forvaltningsvedtak som fattes med hjemmel i loven. Selv om prinsippene til en viss grad også i dag legges til grunn i norsk forvaltning, også utenom forurensingsområdet (hvor de allerede er hjemlet i lov), er det av stor betydning at de også nedfelles i naturmangfoldloven. Dette vil gi dem større betydning og styrke, og pålegger forvaltningen en klarere forpliktelse til å legge dem til grunn. Prinsippene er viktige for utøvelse av naturmangfoldloven, men ikke minst også de andre sektorlovverk som de skal legge føringer for. I tilfeller der det er mangelfull



kunnskap om en bestand og hvor stor en bestand bør være for å være levedyktig på sikt, må *føre var-* prinsippet legges til grunn for forvaltningens vedtak om høsting av bestanden.

Miljøkvalitetsnormer

WWF mener det er en svakhet at myndighetene ikke har noen *handlingsplikt* til å sette miljøkvalitetsmål/tilstandsmål for bestemte naturtyper og biologisk mangfold. Lovforslaget sier at Regjeringen *kan* fastsette kvalitetsmål jf. § 13, og at det *kan* bestemmes at denne bestemmelsen skal være bindende for utøving av offentlig myndighet.

- **WWF mener at lovverket må hjemle krav til at det skal settes miljøkvalitetsmål dersom en står i fare for *ikke* å nå bevaringsmålene i §§ 4 og 5.**

Krav til oppfølging ved brudd på § 5 blir til en viss grad ivaretatt under § 23 (prioriterte arter). Hjemmelen åpner for å sette i gang ekstra tiltak for å sikre artens bevaring på sikt. I § 23 første ledd framgår det at myndigheten *kan* utarbeide en forskrift om prioritering dersom en art etter vitenskapelige kriterier antas ikke å oppfylle bevaringsmålet etter § 5 (§ 23 annet ledd). Men det pålegger ikke myndigheten en *handlingsplikt*. WWF mener det bør vært et krav om automatisk fredning av en art dersom det var vitenskapelig dokumentert at artens tilstand var i strid med bevaringsmål under § 5.

Krav til oppfølging av brudd på § 4 blir til en viss grad ivaretatt under § 49 (utvalgte naturtyper), som gir hjemmel for utarbeidelse av forskrift som angir bestemte naturtyper som utvalgte (§ 49). I likhet med hjemmelsgrunnlaget for prioriterte arter, kan dette gjøres bl.a. hvis naturtypens utvikling mht. utbredelse eller økologisk tilstand ikke er i samsvar med bevaringsmålet under § 4. Men naturtyper kan også prioriteres dersom den har vesentlig verdi for biologisk mangfold, at den har en vesentlig del av sin utbredelse i Norge eller det er nødvendig ut fra internasjonale forpliktelser. Heller ikke her er det imidlertid en *handlingsplikt* for myndighetene.

- **WWF mener at det må settes krav til at myndighetene må fastsette miljøkvalitetsnormer dersom det for arter, naturtyper eller økosystemer foreligger en utvikling som strider mot bevaringsmålet i §§ 4 og 5.**

En slik *handlingsplikt* vil innebære en konkretisering av minimumsnormene i grunnlovens § 110b, og det vil være i tråd med den forvaltning det legges opp til i EUs rammedirektiv for vann, der det settes krav til målstyring (ved bruk av tilstandsmål) og tiltak for å nå målsetning om bedre økologisk status i vassdrag. En slik bestemmelse vil på en bedre måte ivareta prosessuelle rettigheter med hensyn til å ansvarliggjøre private parter i forhold til miljøvern, noe som er i tråd med både grunnlovens § 110b og Århuskonvensjonen. Vi mener desstuen at det må være en klageadgang for tredjepart dersom myndighetene fatter negativt vedtak for fastsettelse av kvalitetsmål for bestemte naturtyper og biologisk mangfold. Vi mener det er rimelig å legge til rette for en lik klageadgang på lik linje med at det er vanlig med klageadgang ved positive vedtak.

WWF mener at § 13 i tillegg til eksisterende lovtekst bør ha et nytt andre ledd med følgende ordlyd:

§13 (miljøkvalitetsnormer)



WWF La barna arve en levende jord

Registrert som:
WWF-World Wide Fund for Nature
WWF-Fondo Mondiale per la Natura
WWF-Fondo Mundial para la Naturaleza
WWF-Fonds Mondial pour la Nature
WWF-Welt Natur Fonds
Også kjent som World Wildlife Fund

Myndighetene skal vurdere å fastsette kvalitetsmål for bestemte naturtyper og biologisk mangfold ved henvendelse om dette fra miljøorganisasjon eller andre interesseparter. Dersom det for arter, naturtyper eller økosystemer foreligger en dokumentert utvikling som strider mot bevaringsmålet i §§ 4 og 5, skal Kongen fastsette kvalitetsmål for disse.

Vi foreslår også en klageadgang som nytt siste ledd under § 13, med følgende ordlyd:

Avgjørelser om ikke å fastsette miljøkvalitetsnormer kan påklages til overordnet myndighet.

2.3 Artsforvaltning

Bevaringsprinsipp for arter

Det er i forslaget forslått et generelt bevaringsprinsipp for viltlevende virveldyr (§ 16), virvelløse dyr (§ 20) og planter og sopp (§ 21). Utover det generelle bevaringsprinsippet for arter i de nevnte gruppene innenfor sine levesteder, varierer regelverket for uttak for de ulike grupper.

For virveldyr er det foreslåtte regelverket i stor grad i tråd med dagens regelverk. Den nye lovens formål, generelle målformuleringer samt nedfelte prinsipper kan imidlertid åpne for en rettsanvendelse og forvaltningspraksis som trolig kan gi den enkelte art et sterkere juridisk vern mot uttak. WWF mener at dette er positivt. WWF synes at det er en avgjørende forutsetning at også at virvelløse dyr, planter og sopp faller inn under et generelt bevaringsprinsipp.

Høsting av viltlevende virveldyr

WWF mener at høsting av virveldyr må være bærekraftig. Til grunn for om en art skal tillates å høstes, må det foreligge tilstrekkelig dokumentasjon om bestandssituasjonen. Hvis ikke, må føre-var-prinsippet legges til grunn for avgjørelser om høsting. Vi synes dette i hovedsak er godt ivaretatt i lovforslaget.

Prioriterte arter (§ 23)

Lovutkastet inneholder forslag til hjemmel for utarbeidelse av forskrifter for prioriterte arter (§ 23). Hjemmelen gir en mulighet til å innføre strengere regler for visse arter, der tre spesielle forhold nevnt i første ledd, skal tillegges vekt ved avgjørelsen. WWF støtter de forslag til forhold som skal legges til grunn ved vurdering om arter skal prioriteres; nemlig om bestandssituasjonen ikke er i samsvar med det generelle bevaringsmålet for arter (jf. § 5: målet om at artene skal forekomme i levedyktige bestander i sine leveområder), arten må anses som en ansvarsart for Norge eller at prioritering er nødvendig som følge av internasjonale avtaler.

- **WWF mener (som nevnt under Miljøkvalitetsnormer) at det må settes krav om automatisk fredning av en art dersom det er vitenskapelig dokumentert at artens tilstand er i strid med bevaringsmålet under § 5. Fredningen må medføre forbud mot uttak, og beskyttelse av viktige funksjonsområder.**

WWF mener også her at det er viktig at det finnes en klageadgang for tredjepart dersom forvaltningsmyndigheten avstår fra å bruke sin kompetanse. Myndighetene har etter § 23 annet ledd



plikt til å vurdere om arter skal prioriteres, men de har ingen plikt til å utarbeide forskrift. Ved negativt vedtak fra myndighet ved forespørsel om dette fra frivillig organisasjon eller andre, må det med andre ord være en klageadgang. Denne klageadgangen kan imidlertid ivaretas dersom den innføres som foreslått under våre kommentarer til Miljøkvalitetsnormer.

2.4 Fremmede arter

Krav til aktsomhet

WWF mener at det er viktig med et generelt krav til aktsomhet, men vi mener at kravet slik det framgår under § 27 første ledd er noe illusorisk. Dette fordi hver enkelt person eller bedrift som er ansvarlig for utsetting av levende eller levedyktige organismer ikke kan forutsettes å ha oversikt over mulige uheldige følger en slik utsetting kan ha. Det er en rekke arter som har vært satt ut i god tro uten viten om konsekvenser, og det er fortsatt svært mangelfull kunnskap om hvilke økologiske konsekvenser utsetting av fremmede arter kan ha. WWF mener at hovedansvaret for å hindre uheldige konsekvenser av fremmede arter må ligge på myndigheter, ved et strengt regelverk og kontroll, og dernest hos den enkelte ansvarlige.

Innførsel av fremmede arter (§ 28)

WWF ønsker en strengere regulering av introduksjoner av fremmede arter, særlig planter. Vi er uenige i at landlevende planter skal unntas fra det generelle forbudet mot introduksjoner av fremmede organismer (§ 28). I stedet for å gå så langt i å gjøre pågående virksomhet av innførsel av fremmede plantearter (f. eks. hageplanter) lovlig, bør loven i mye større grad innføre et speilvendingsprinsipp der innførsel i utgangspunktet er forbudt for alle arter (også landlevende planter), men med visse unntak. WWF forslår at § 28 første ledd skal være som følger:

Vittlevende organismer kan bare innføres til Norge med tillatelse fra myndighet eller etter loven her.

WWF mener videre at loven bør inneholde krav til myndighetene om å holde en streng kontroll med import. Dette kan gjøres ved å ha et generelt forbud, men utarbeide "positivlister" for lovlige planter. Arter på en slik positivliste må være dokumentert å ikke ha et spredningspotensial i norsk natur. Videre bør det stilles krav til søknad om tillatelse til import i alle andre tilfeller. Her bør det ved tvil pålegges krav til dokumentasjon av at arten ikke har spredningspotensial eller på annen måte kan medføre skade eller negative konsekvenser for annet biomangfold. Herunder må det også pålegges så langt mulig å dokumentere at de importerte artene ikke drar med seg andre mulig skadegjørende organismer (utilsiktet importerte arter), i form av parasitter, insekter, snegler, sopp eller lignende. Det er ingen grunn til at regelverket på dette området skal være mindre strengt enn tilsvarende regelverk i landbruket. Import av fremmede arter som kan ha store konsekvenser for vill natur må være under like streng kontroll som fremmede organismer som gjøre skade på jordbruksavlinger. På denne bakgrunnen foreslår WWF følgende formulering under § 28 etter første ledd:

Kongen kan gi forskrift som inneholder lister med arter som det er lov til å innføre til landet. Arter som inngår i forskrift skal først være utredet av myndighet med hensyn til spredningspotensial og mulige utilsiktede introduksjoner. For alle andre arter må det sendes



søknad til myndighetene. Tillatelse kan ikke gis hvis det er grunn til å tro at innførselen vil medføre uheldige følger for det biologiske mangfoldet.

Utsetting av fremmede arter (§§ 29 og 30)

Det foreligger i forslaget et sett regler om utsetting (§ 29) og unntak fra forbudet mot utsetting (§ 30). De tilfeller som omfattes av unntakene fra forbud om utsetting, gjelder bl.a. organismer som er innført med tillatelse etter § 28 og planter i hager og andre dyrkede områder hvis plantene ikke kan påregnes å spre seg utenfor området. WWF mener at lovforslaget her bør hjemle utarbeidelse av ”negativlister” (svartelister) for hvilke arter det ikke er lov å sette ut. WWF foreslår på denne bakgrunn at det opprettes en hjemmel for utarbeidelse av forskrift som kan forby utsetting av visse arter (som inngår i ”svarteliste”). En slik hjemmel vil kunne stanse f. eks. fortsatt bruk av hagelupinfrø i frøblandinger som Statens Vegvesenbruker sår langs veger (på tross av lupinenes spredningspotensial) og andre tilsvarende aktiviteter. WWF foreslår at det under § 29 tilføres et nytt ledd med f. eks. følgende ordlyd:

Kongen kan ved forskrift utpeke nærmere angitte arter som ikke må settes ut eller sås på grunn av sitt spredningspotensial eller andre negative konsekvenser på biologisk mangfold.

2.5 Områdevern

Representative nettverk av verneområder

Norges er gjennom CBD (konvensjonen for biologisk mangfold) og Bernkonvensjonen (gjennom det såkalte Emerald Network) forpliktet til å opprette nettverk med representative verneområder på land og i marine områder. Selv om forslaget om ny naturmangfoldlov innebærer en vesentlig forbedring i fht. dagens lovverk, er det ikke gitt at Norge med den nye loven får et bedre lovverk enn EU. Gjennom sitt Natura 2000, som bygger på EUs fugledirektiv og habitatdirektiv, har EU et effektivt verktøy for å sikre opprettelse av økologisk representative nettverk i alle medlemsland, der finansieringsmekanismer og sanksjonsordninger er på plass og sikrer en viss progresjon i nettverketableringen/vernearbeidet basert på økologiske kriterier. Naturmangfoldloven gir hjemler som kan brukes for å opprette et representativt nettverk, men setter ikke krav til progresjon eller faktisk måloppnåelse om nettverk av verneområder. Derfor krever implementeringen politisk prioritering. Med fraværet av overnasjonal kontroll, slik EU har ved implementeringen av Natura 2000-nettverket, er det duket for at progresjonen fortsatt vil bremses av en rekke konflikter, og at dette kan medføre at vi stadig blir hengende etter EU i naturvernearbeidet.

- **WWF mener at våre internasjonale forpliktelser i fht. opprettelse av økologisk representative nettverk av verneområder er for svakt integrert i lovteksten.**

Vi er tvilende til om opprettelse av økologisk representative nettverk bedre vil sikres med den nye loven. I lovforslaget er det lagt opp til at områder skal vernes i hovedsak gjennom områdevern (slik det også gjøres i dag), samt at en relativt svak beskyttelse av utvalgte naturtyper skal være et supplement til dette. Vi mener imidlertid at utvalgte naturtyper kun i svært begrenset grad vil være av betydning for sikre et nettverk av representative områder. Lovforslaget har dessuten ingen hjemler for å sikre en progresjon eller oppnåelse av konkrete mål om representative nettverk. Med utgangspunkt i



de verneområder vi allerede har i dag, vet vi at enkelte naturtyper/økosystemer er godt representert (f. eks. fjell), mens andre er sterkt underrepresentert (f. eks. edellauvskog). Vi er redd for at den nye loven ikke sikrer et sårt tiltrengt krafttak for å bevare naturtyper som er dårlig representert i dagens verneområder, også naturtyper Norge har et internasjonalt ansvar for å bevare.

På denne bakgrunnen foreslår vi at det under § 32 skal presiseres at målformuleringen i § 4 skal ivaretas ved bestemmelse av verneområder, på tilsvarende måte som under § 49 (utvalgte naturtyper). Vi foreslår følgende formulering under § 32:

§ 32 (mål for områdevern)

For å fremme målet i § 4 kan det opprettes verneområder. Verneområder på land, i vassdrag og i sjø etter dette kapittel skal bidra til bevaring av

- a) *ok som det er foreslått*
- b) *ok som det er foreslått*
- c) *ok som det er foreslått*
- d) *ok som det er foreslått*
- e) *ok som det er foreslått*
- f) *ok som det er foreslått*
- g) *ok som det er foreslått*
- h) *ok som det er foreslått*
- i) ***økologisk representative nettverk***

Bevaring av kulturbetinget biologisk mangfold

Omtrent en tredjedel av artene som står oppført på den nasjonale rødlista over trua arter i Norge er knyttet til kulturlandskapet. Halvparten av akutt truede eller sterkt truede vegetasjonstyper er kulturlandskapstyper som er utviklet gjennom tusenvis av år med tradisjonelt drevet jordbruk. Disse artene kan kun ivaretas ved opprettholdelse av tradisjonelle driftsformer. For å sikre artene vil trolig tradisjonelt områdevern i form av landskapsvernområder kunne ha en viss betydning. WWF er imidlertid tvilende til om utvalgte naturtyper vil kunne brukes effektivt for å sikre de nevnte naturtyper.

- **WWF mener vi at det bør vurderes å bruke også andre virkemidler for å sikre at tradisjonelle driftsformer opprettholdes for å ivareta truede arter og vegetasjonstyper i kulturlandskapet. Et mulig virkemiddel er bruk av avtalefestet vern (grønt partnerskap) i kulturlandskap, ev. i form av eller i kombinasjon med målretta tilskuddsordninger mot dette formålet.**

De ulike vernekategorier

WWF synes det er svært positivt at de foreslåtte vernekategorier er ryddigere og mer entydige enn de er i dagens naturvernlov. Ikke minst er det viktig at det blir klarere definert hva som er verneformålet og verneverdiene. Vi savner imidlertid generelt en sterkere vektlegging på verneområders betydning for friluftslivet og naturopplevelser. Selv om det er særlig økologiske kriterier og de faktiske verneverdier som skal ligge til grunn for vernevedtakene, står også muligheten for å oppleve intakte naturområder og friluftsaspektet sentralt i denne sammenhengen. Dette burde derfor vært bedre forankret i lovteksten.



Forvaltningsplan

WWF mener det er positivt at det under § 35 er forslått at det skal legges fram utkast til skjøtselsplan for å sikre verneformålet ved opprettelser av landskapsvernområder. Vi mener imidlertid at det også må settes krav i loven til at det skal utarbeides forvaltningsplaner for verneområdene. Forslag til forvaltningsplan bør om mulig framlegges samtidig med forslag til forskrift, tilsvarende som foreslått for utkast til plan for skjøtsel under § 44 femte ledd. På denne bakgrunnen foreslår vi følgende hjemmel (enten som egen paragraf eller under § 40):

Utkast til forvaltningsplan skal utarbeides for alle verneområder, og om mulig sendes ut på høring samtidig med forslag til verneforskrift.

Særlig om verneområder i sjø (§ 38)

Vi mener at det er unødvendig med en unntaksparagraf for verneområder i sjø, slik det er foreslått i § 38. Vi mener de samme regler skal gjelde for verneområder på land og i sjø, og ser ikke at det er behov for de spesifiseringer som foreligger, særlig i annet ledd.

Utenforliggende virksomhet som kan medføre skade inn i et verneområde (§ 46)

Denne paragrafen omfatter virksomhet som trenger tillatelse etter annet lovverk og som kan ha innvirkning på verneverdier i verneområder. WWF mener at også stillhet og opplevelsesverdiene i verneområdene bør tillegges vekt ved vurderingen av hvilke konsekvenser tiltaket kan ha. På denne bakgrunn foreslår vi følgende nye formulering under § 46:

Kan virksomhet som trenger tillatelse etter annen lov, innvirke på verneverdiene i et verneområde, skal hensynet til verneverdiene tillegges vesentlig vekt ved avgjørelsen av om tillatelse bør gis, og ved fastsetting av vilkår. I tillegg kan hensyn til stillhet og opplevelsesverdi tillegges vekt. For annen virksomhet gjelder aktsomhetsplikten etter § 6.

Kompensasjon til eiere og rettighetshavere

I den nye loven er det gjort vesentlige forbedringer i fht. kompensasjon for vern til grunneiere og rettighetshavere (§§ 47 og 48). Det er positivt at erstatningen skal dekke tap som følge av begrensninger i igangværende bruk og at det er lagt opp til en kombinasjon av en erstatningsordning og en tilskuddsordning for alle vernekategorier. Det er videre positivt at det er lagt opp til en mer effektiv bruk av erstatningsmidler, at prosesskostnadene begrenses og at en større del av statens utgifter vil komme rettighetshavere til gode. Vi mener også det er positivt at tilskudd skal kunne gis for å kompensere for begrenset mulighet til ny næringsutvikling innenfor et verneområde, eller til næringsutvikling som er tilpasset verneverdiene.

2.6 Utvalgte naturtyper

Generell bestemmelse

WWF mener i utgangspunktet at det er positivt at lovforslaget inneholder hjemmel for utarbeidelse av forskrift for utvalgte naturtyper (§ 49). I likhet med hjemmelsgrunnlaget for prioriterte arter, kan dette gjøres bl.a. hvis naturtypens utvikling mht. utbredelse eller økologisk tilstand ikke er i samsvar med bevaringsmålet under § 4. Men naturtyper kan også prioriteres dersom de har vesentlig verdi for



biologisk mangfold, at de har en vesentlig del av sin utbredelse i Norge eller at prioritering er nødvendig ut fra internasjonale forpliktelser. Selv om vi mener intensjonen med utvalgte naturtyper er bra, er vi usikre på hvordan dette vil virke.

Vurdering av utvalgte naturtyper som virkemiddel

For utvalgte naturtyper er kvaliteten på resultatet avhengig av kommunenes planarbeid og godkjenninger av jord- og skogbruksplaner. Kommunene kan ifølge lovforslaget nemlig fortsatt legge ut områder med utvalgte naturtyper til andre typer formål. Det er altså store muligheter til å gjøre unntak. Det blir i denne sammenheng viktig å få på plass en bedre plan- og bygningslov som er mer harmonisert med intensjonen med den nye naturmangfoldloven. I tillegg bør kommunene i mindre grad ha mulighet til å gjøre planvedtak som *ikke* sikrer de utvalgte naturtypene. Vi ser dessuten med stor bekymring på situasjonen dersom ikke norske kommuner får tilført mer kompetanse og ressurser for å forvalte norsk natur, samt at kontrollinstanser kan følge opp slik at kommunene også bidrar til å sikre nasjonale naturverdier.

Utover en generell aktsomhetsplikt for de utvalgte naturtypene (§ 51 første ledd), kreves det i lovforslaget at det ved utøving av offentlig myndighet ikke skal gis tillatelse eller tilskudd til nye inngrep eller vesentlige bruksendringer som kan forringe utbredelsen eller økologisk tilstand (§ 51 andre ledd). Unntak kan gjøres hvis viktige samfunnshensyn tilsier det eller det kan etableres alternative bevaringsområder for den gjeldende naturtypen. Beslutning om dette kan tas etter gjennomført konsekvensanalyse (§ 51 tredje ledd).

- **WWF tror ikke de foreslåtte regler på en god nok måte vil sikre naturtypene.**

Krav til konsekvensanalyse er ikke nok til å hindre tiltaket med begrunnelse i ”viktige samfunnshensyn”. Hvilket utfall sakene vil få, avhenger av forvaltningens skjønn, som i sin tur er vanskelig å overprøve rettslig. Det er altså fare for at de utvalgte naturtyper som berøres av tiltaket/bruksendringen, på tross av sin prioritering likevel ødelegges eller forringes.

Kommunene plikter å kartfeste (§ 50 første ledd) og gi forekomstene av utvalgte naturtyper beskyttelse (annet ledd), men kommune står likevel fritt til å regulere områdene til andre formål i regulerings/kommuneplan (tredje ledd). Vi mener at dette vil kunne føre til at de utvalgte naturtypene kan få en svakere beskyttelse enn det som er nødvendig. I hvor stor grad de utvalgte naturtypene faktisk blir ivaretatt vil avhenge av kommunenes vilje til å prioritere dem. Vi mener dette er bekymringsfullt, ikke minst i lys av kommunenes i stor grad manglende eller begrensede miljøkompetanse. Den samme bekymringen gjelder kommunens ansvar for godkjenning av skogbruksplaner (§ 52) og miljøplaner i jordbruket (§ 53).

- **WWF mener at det må foreligge en hjemmel som sikrer at Fylkesmannens miljøvernavdelinger skal måtte vurdere saken før en utvalgt naturtype eventuelt bygges ned. I tillegg må det foreligge en klagemulighet til samme instans ved vedtak om nedbygging. Det må også være sanksjonsmekanismer overfor kommuner som ulovlig bygger ned utvalgte naturtyper.**



Et regelverk som sikrer dette, vil være i tråd med intensjonen med grunnlovens § 110b. Det å sikre at utvalgte naturtyper blir et godt virkemiddel er også viktig for å bidra til Norges forpliktelser til å opprette økologisk representative nettverk. Norges arbeid med å melde inn områder til Emerald Network har hatt en svært treg framdrift, noe som trolig skyldes mangel på effektive mekanismer for å få det på plass. Mangel på sanksjoner er trolig en sentral årsak.

2.7 Tilgang til genetisk materiale

Regler for tilgang til genetisk materiale er hjemlet i §§ 55-60.

- **WWF mener at all innsamling av genetisk materiale må foregå innenfor rammene av bærekraftig uttak av bestander og uten å skade økosystemene. Videre mener vi at det innenfor verneområder ikke må åpnes for høsting av organismer til kommersiell bruk. Derimot kan det gis tillatelse til innsamling av genetisk materiale for analyser (bioprospektering). Dette synes vi tydeligere må framheves i lovteksten.**

I biomangfoldkonvensjonen ligger det nedfelt at det skal treffes tiltak for å oppnå en rettferdig fordeling av inntekter skapt ved utnytting av genetisk materiale. WWF mener at også dette må ivaretas bedre enn det som framgår av lovforslaget.

1.8 Myndigheter etter loven. Tilsyn

Miljøombud

WWF mener at det er behov for et uavhengig kontrollorgan som kan utføre vurderinger og kontroll med hvordan lovverket håndheves i forvaltningen og i hvilken grad de overordnede mål og prinsipper blir ivaretatt gjennom forvaltningspraksis. Det finnes i dag flere ombud som skal ivareta ulike rettigheter. I forbindelse med behandlingen av ny diskrimineringslov, ble det også vedtatt en Diskrimineringsombudslov. Med vedtaket av denne loven kom det til syne at det er politisk vilje til å opprette slike uavhengige organer som kan ivareta visse hensyn, spesielt når det gjelder hensyn til interesser som har lett for å være den ”svake part”. På tilsvarende måte som ombud er opprettet for ivareta hensyn til barn, forbrukere og de som måtte bli utsatt for diskriminering, er det naturlig at det finnes tilsvarende ombud for miljø.

- **WWF mener derfor at Norge bør ha et Miljøombud.**

En rekke saker som berører biologisk mangfold har politisk karakter, og store deler av det biologiske mangfoldet trues fordi andre interesser blir gitt høyere prioritet enn opprettholdelse av naturverdier. Vi mener at den overordnede målsetningen og bevaringsmålene i den foreslåtte naturmangfoldloven bedre vil bli ivaretatt dersom det finnes en uavhengig kontrollinstans som kan følge med på om forvaltningspraksis er i tråd med intensjoner og mål. WWF mener på denne bakgrunn at naturmangfoldloven bør inneholde hjemmel om opprettelse av Miljøombud, slik det er framlagt av Ole Kristian Fauchald i vedlegg 17.



1.9 Håndheving og sanksjoner

Miljøerstatning: "Naturfondet"

Under kapitlet om håndheving og sanksjoner forslås opprettet et Naturfond, der miljøerstatning betales inn. Naturfondet skal bestå av innkrevde midler som følge av tvangsmulkt (§ 70) og miljøerstatning (§ 71), og skal kunne brukes til skjøtsel og gjenoppretting av naturtilstanden og tilskudd til noen som lider tap ved overtredelse av naturmangfoldloven (§ 72). WWF er positive til opprettelsen av et slikt Naturfond, og mener det er et viktig prinsipp at de pengene som kreves inn som følge av overtredelse av loven, kanaliseres tilbake til tiltak som er med på gjenoppretting av naturtilstanden samt bøte på konsekvenser av skade til skadelidte.

WWF håper at Norge med den nye naturmangfoldloven får det viktige verktøyet det er tenkt å være i arbeidet med å stanse tapet av biologisk mangfold.

Vennlig hilsen

Rasmus Hansson
Generalsekretær

Kristin Thorsrud Teien
Rådgiver, biologisk mangfold

