

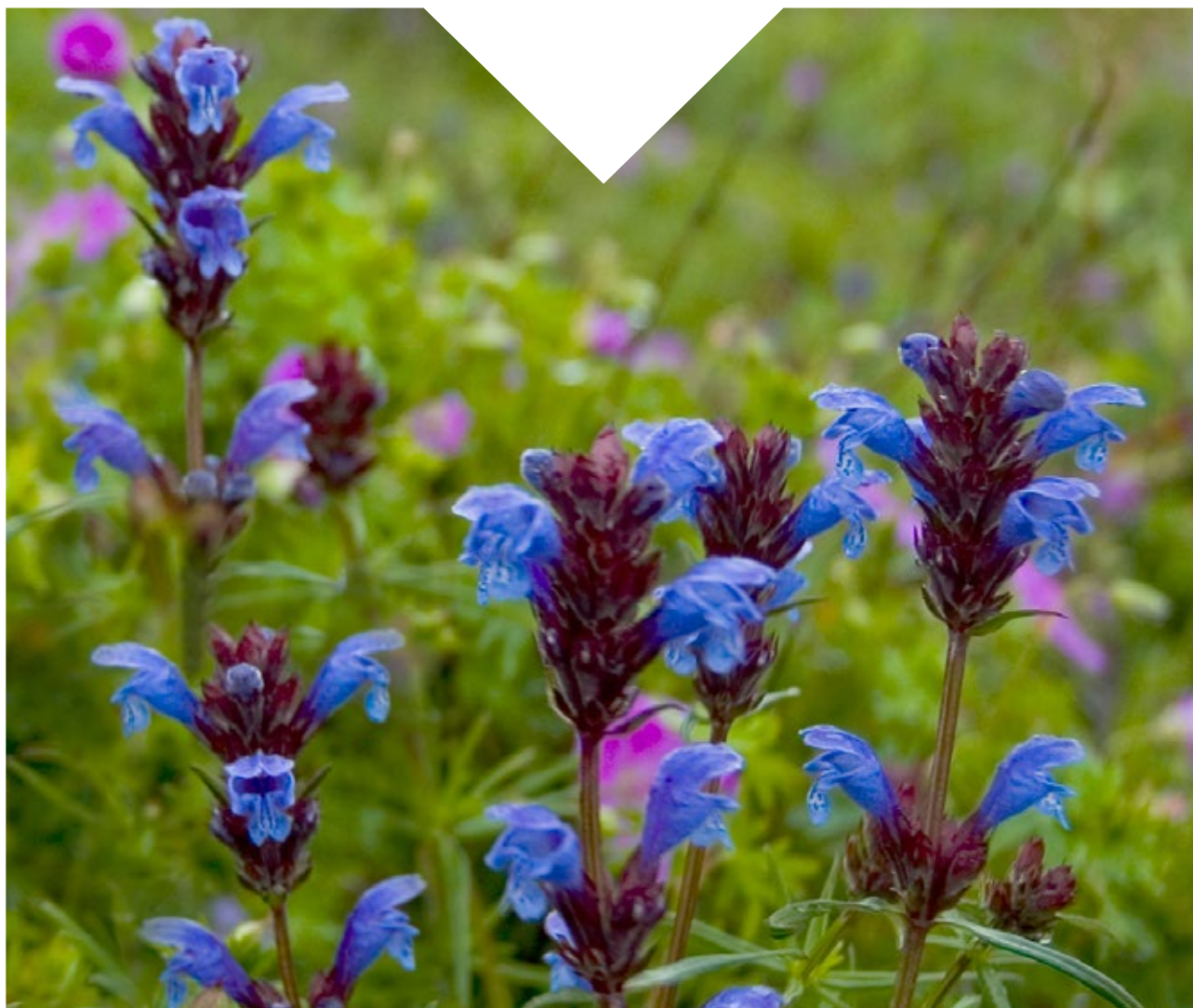


MILJØ-  
DIREKTORATET

VEILEDER

M24-2013

# Veileder til forskrifter om prioriterte arter



# Veileder til forskrifter om prioriterte arter

**Kontaktperson i Miljødirektoratet:**

Anniken Gjertsen Skonhoft

**M-nummer:**

M24-2013

**År:**

2013

**Sidetall:**

26

**Utgiver:**

Miljødirektoratet

**Forfatter(e):**

Miljødirektoratet

**Tittel - norsk og engelsk:**

Veileder til forskrifter om prioriterte arter

**4 emneord:**

Prioriterte arter, naturmangfoldloven,  
økologisk funksjonsområde, forvaltning.

**Forside:**

Dragehode. Foto: Bård Bredesen, Naturarkivet

**Layout:**

Guri Jermstad AS

**Trykk:**

Skipnes AS

**Sammendrag**

Vedtagelsen av forskrifter om prioriterte arter etter naturmangfoldloven inngår som ledd i den felles innsatsen for å ta vare på arter som trenger ekstra beskyttelse eller tiltak. Tiltak som kan iverksettes for å beskytte prioriterte arter er blant annet forbud mot uttak, skade eller ødeleggelse, og regler om beskyttelse av visse typer økologiske funksjonsområder av mindre omfang.

Denne veilederen er ment å være til hjelp for de som skal forvalte forskriftene om prioriterte arter, primært saksbehandlere hos Fylkesmannen. Også andre som blir berørt av ordningen, som grunneiere og andre rettighetshavere, kommuner, sektormyndigheter, næringsutøvere og naturvernorganisasjoner, vil kunne ha nytte av veilederen.

# Innhold

1	Innledning.....	4
2	Prioriterte arter .....	4
2.1	Arter.....	4
2.2	Kriterier for utvelgelse av prioriterte arter.....	5
3	Forskrifter om prioriterte arter .....	6
3.1	Formål - § 2 .....	6
3.2	Forbud mot uttak, skade og ødeleggelse § 3 .....	6
3.3	Artens økologiske funksjonsområde - § 4.....	8
3.3.1	Beskrivelse av det økologiske funksjonsområdet.....	8
3.3.2	Rådighetsbegrensninger i det økologiske funksjonsområdet .....	9
3.3.3	Avtale om bruken i det økologiske funksjonsområdet .....	10
3.3.4	Vesentlig vanskeliggjøring av igangværende bruk.....	12
3.4	Handlingsplan - § 5.....	13
3.5	Skjøtsel - § 4 eller § 6 .....	13
3.6	Forvaltningsmyndighet - § 5 eller § 7.....	14
3.7	Dispensasjon - § 6 eller § 8 .....	14
3.7.1	Dispensasjon.....	14
3.7.2	Vilkår 1: Dispensasjon for tiltak som ikke forringer artens bestandssituasjon eller bestandsutvikling.....	15
3.7.3	Vilkår 2: Dispensasjon for tiltak som er nødvendig ut fra vesentlige samfunnshensyn ....	17
3.7.4	Om skjønnsutøvelsen i dispensasjonsbehandlingen .....	17
3.7.5	Bruk av vilkår ved dispensasjoner.....	18
4	Fylkesmannens forvaltning av prioriterte arter .....	19
4.1	Handlingsplaner.....	19
4.2	Kartlegging, kartfesting og veiledning.....	19
5	Betydningen for kommuner og sektormyndigheter .....	20
5.1	Forskriftenes betydning for planer etter plan- og bygningsloven.....	20
5.2	Ivaretagelse av prioriterte arter gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven .....	20
5.3	Vedtak etter andre lover og forskrifter.....	21
6	Betydningen for grunneiere og rettighetshavere og allmennheten.....	23
6.1	Informasjon og samarbeid .....	23
6.2	Sanksjoner .....	23
6.3	Erstatning for tap som følge av prioriterte arter.....	23
7	Miljøvedtaksregister .....	24
	Vedlegg: avtale om bruken i økologisk funksjonsområde.....	25

## 1 Innledning

Ordningen med prioriterte arter er hjemlet i lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) (nml.) §§ 23 og 24. Denne veilederen er ment å være til hjelp for de som skal forvalte forskriftene om prioriterte arter, primært saksbehandlere hos Fylkesmannen. Også andre som blir berørt av ordningen, som grunneiere og andre rettighetshavere, kommuner, sektormyndigheter, næringsutøvere og naturvernorganisasjoner, vil kunne ha nytte av veilederen.

Veilederen gir ingen uttømmende redegjørelse for alle de juridiske sidene ved ordningen om prioriterte arter. For mer bakgrunnsinformasjon vises det til naturmangfoldlovens forarbeider: NOU 2004: 28 Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (naturmangfoldloven), Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), Innst.O. nr. 100 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) og Kongelig resolusjon av 20. mai 2011 om forskrifter om prioriterte arter. Det har også blitt utgitt en kommentarutgave til naturmangfoldloven (Inge Lorange Backer, Universitetsforlaget 2010).

Veilederen er utarbeidet av Miljødirektoratet på oppdrag fra Miljøverndepartementet (MD).

## 2 Prioriterte arter

### 2.1 Arter

I dag anses utryddelsen av arter<sup>1</sup> som en av de viktigste og største miljøtrusler verden står overfor. Det er et omfattende globalt problem at arter dør ut i et urovekkende høyt tempo på grunn av menneskers aktivitet. På det 10. partsmøtet for Konvensjonen om biologisk mangfold var det enighet mellom landene om å stanse tapet av naturmangfold slik at man innen 2020 har robuste økosystem.

I Norge er det påvist ca 40.000 flercellede arter, men det reelle antallet er sannsynligvis omkring 60.000. Norsk rødliste for arter 2010 bygger på dagens kunnskap om arter i Norge; her er 21.000 av de ca. 40.000 flercellede artene som er registrert som naturlig forekommende i Norge vurdert med hensyn til risiko for utdøing. Totalt er 4599 arter på fastlandet og i havområdene rødlistet i 2010. Av disse er 2.398 arter klassifisert som truet (kritisk truet (CR), sterkt truet (EN) og sårbar (VU)), mens 1.284 arter er klassifisert som nær truet (NT). Hele 87 % av de truede og nær truede artene på Norsk rødliste 2010 har blitt eller blir påvirket negativt av menneskeskapte arealendringer i artenes leveområder.



Elvesandjeger. Foto: Lars Løfaldli

<sup>1</sup> «Art» er i nml. § 3 bokstav a definert som «etter biologiske kriterier bestemte grupper av levende organismer.»

En art kan være viktig for naturmangfoldet selv om arten ikke er klassifisert som truet eller nær truet. En art kan for eksempel være en ansvarsart for Norge<sup>2</sup> eller det kan være internasjonale forpliktelser knyttet til beskyttelse av arten som Norge er folkerettslig bundet av.

Det er et nasjonalt mål at de mest truede artene skal ha status som prioriterte arter, jf. Prop. 1 S (2011–2012) for budsjettåret 2012. Stortinget sluttet seg til det nasjonale målet ved behandlingen av statsbudsjettet for 2012, jf. Innst. 9 S (2011–2012).

## 2.2 Kriterier for utvelgelse av prioriterte arter

Utpekingen av prioriterte arter og bestemmelser om økologiske funksjonsområder inngår som ledd i den felles innsatsen for å ta vare på arter som trenger ekstra beskyttelse eller tiltak, og er knyttet til forvaltningsmålet for arter i nml. § 5. Nml. § 23 gir hjemmel til å fastsette forskrifter som gir nærmere angitte arter status som prioritert art, og nedfeller viktige kriterier som inngår i vurderingen av om en art bør bli prioritert. Nml. § 24 skisserer tiltak som kan iverksettes for å beskytte prioriterte arter, blant annet forbud mot uttak, skade eller ødeleggelse, og regler om beskyttelse av visse typer økologiske funksjonsområder av mindre omfang. Å gi regler om økologiske funksjonsområder innebærer beskyttelse av områder som arten er særlig avhengig av i deler av eller i hele sin livssyklus.

De første åtte artene ble prioritert gjennom vedtak i statsråd 20. mai 2011. Disse er:

- Dragehode (*Dracocephalum ruysciana*)
- Dverggås (*Anser erythropus*) med økologisk funksjonsområde
- Elvesandjeger (*Cicindela maritima*) med økologisk funksjonsområde
- Eremitt (*Osmoderma eremita*)
- Honningblom (*Herminium monorchis*)
- Klippeblåvinge (*Scolitantides orion*) med økologisk funksjonsområde
- Rød skogfrue (*Cephalanthera rubra*) med økologisk funksjonsområde
- Svarthalespove (*Limosa limosa*) med økologisk funksjonsområde

Forskrifter om prioriterte arter er gitt med hjemmel i nml. § 23, som åpner for at Kongen i statsråd ved forskrift utpeker nærmere angitte arter som prioritert. Ved avgjørelsen legges det «vesentlig» vekt på om:

1. arten har en bestandssituasjon eller bestandsutvikling som strider mot forvaltningsmålet i nml. § 5 første ledd,
2. arten har en vesentlig andel av sin naturlige utbredelse eller genetiske særtrekk i Norge, eller
3. det er internasjonale forpliktelser knyttet til arten.

I forbindelse med vedtakelsen av første runde med forskrifter om prioriterte arter, ble det i foredraget til Kongelig resolusjon av 20. mai 2011 gitt noen føringer med hensyn til hva som skal til for å oppfylle kriteriene i nml. § 23. Her ble det pekt på at arter som har status som truet (CR, EN, VU) på Norsk rødliste 2010, oppfyller det første kriteriet. I tillegg vil arter som har hatt en bestandsnedgang eller arter som har stabilisert seg på et lavt nivå, men som likevel ikke fanges opp av rødlistekriteriene, oppfylle dette kriteriet. I nevnte foredrag ble det også sagt at arter som er endemiske for Norge eller som har 25 % eller mer av den europeiske utbredelsen i Norge («ansvarsarter») oppfyller det andre kriteriet. Når det gjelder det tredje kriteriet, ble det i foredraget pekt på at arter som er omfattet av folkerettslig bindende regler er sterke kandidater, men at det ikke alltid er slik at arter på internasjonale lister vil være vurdert som truet på Norsk rødliste, og at det derfor ikke er «automatikk» i at disse skal prioriteres.

En art trenger ikke å oppfylle alle kriteriene for å bli prioritert, og kriterielista er heller ikke uttømmende. I foredraget til Kongelig resolusjon av 20. mai 2011 ble det bl.a. gitt følgende føringer med hensyn til utvelgelsesprosessen:

*«Dette innebærer at det i de skjønsmessige vurderingene av om en art skal prioriteres eller naturtype skal utvelges, vektlegges om arten eller naturtypen er truet i Norge, er truet internasjonalt, eller har en vesentlig andel av sin naturlige utbredelse eller genetiske særtrekk i Norge. Ved valg av arter eller naturtyper vektlegges om flere av lovens kriterier for prioritering eller utvelgelse gjør seg gjeldende for den aktuelle arten eller naturtypen.*

*Selv om ett eller flere av kriteriene er oppfylt, innebærer dette ikke nødvendigvis at naturtypen eller arten bør få status som utvalgt eller prioritert. Det skal gjøres vurderinger knyttet til trusselbildet, om bestandssituasjonen har forbedret seg, forverret seg eller er uendret, at det er tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag, jf. naturmangfoldloven § 8, vektlegging av andre samfunnshensyn, tilgjengelighet av stedfestet informasjon og om andre virkemidler anses som tilstrekkelige, mer effektive eller hensiktsmessige for å beskytte arten eller naturtypen.*

<sup>2</sup> Arter hvor 25 prosent eller mer av den europeiske utbredelsen er i Norge, jf. foredraget til Kongelig resolusjon av 20. mai 2011 om prioriterte arter. Dette omfatter også arter som er endemiske for Norge. «Endemisk» er i ordlista i Norsk rødliste for arter 2010 definert som «stedegen, som forekommer innenfor et bestemt område».

*Andre virkemidler skal ikke vektlegges mer enn naturmangfoldlovens virkemidler om utvalgte naturtyper og prioriterte arter. Dersom arter og naturtyper kan beskyttes mer effektivt eller hensiktsmessig gjennom sektorforvaltningens egne virkemidler, frivillige avtaler, vern eller virkemidler etter plan- og bygningsloven, bør disse virkemidlene benyttes.»*

Når det gjelder prioritering av arter i sjø, så ble det i foredraget til Kongelig resolusjon av 20. mai 2011 sagt at dette ville være aktuelt å bruke overfor viltlevende marine ressurser i spesielle tilfelle, det vil si i en situasjon der en art er sjelden eller står i fare for å forsvinne.

I forbindelse med utpekingen av prioriterte arter skal prinsippene i nml. §§ 8-12 legges til grunn som retningslinjer, jf. nml. § 7. Det skal framgå av beslutningen hvordan disse prinsippene er tatt hensyn til og vektlagt i vurderingen av saken. Forvaltningsmålet i § 5 trekkes også inn i skjønnsutøvingen. Det samme gjør nml. § 14, som bl.a. fastsetter at tiltak etter loven skal avveies mot andre viktige samfunnsinteresser. De nevnte bestemmelsene skal også inngå som en integrert del i skjønnsutøvingen ved saksbehandling etter forskrifter om prioriterte arter.

Når bestandsmålet i nml. § 5 er nådd for en prioritert art, kan det gjennom forskrift bestemmes at prioriteringen skal falle bort.

## 3 Forskrifter om prioriterte arter

### 3.1 Formål - § 2

Formålet med forskriftene om prioriterte arter er å ivareta artene i samsvar med forvaltningsmålet i nml. § 5 første ledd. Det vil si at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt, og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder.

#### Naturmangfoldloven § 5. (forvaltningsmål for arter)

Målet er at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Så langt det er nødvendig for å nå dette målet ivaretas også artenes økologiske funksjonsområder og de øvrige økologiske betingelsene som de er avhengige av.

Forvaltningsmålet etter første ledd gjelder ikke for fremmede organismer.

Det genetiske mangfold innenfor domestiserte arter skal forvaltes slik at det bidrar til å sikre ressursgrunnlaget for fremtiden.

### 3.2 Forbud mot uttak, skade og ødeleggelse § 3

Alle forskriftene som hittil er vedtatt setter forbud mot enhver form for uttak, skade eller ødeleggelse av den prioriterte arten. Forbudet retter seg mot både tilsiktet og utilsiktet uttak, skade og ødeleggelse.

«Uttak» er i [nml. § 3 bokstav o](#) definert som «enhver form for avliving eller fjerning av hele eller deler av organismer fra naturen uansett formål». Forbudet mot uttak innebærer at adgangen til høsting og annet uttak som følger av de øvrige bestemmelsene om artsforvaltning i nml. kapittel III eller av annet regelverk, ikke gjelder for disse artene. Begrepet «uttak» omfatter også flytting, og gjelder uansett metode eller formål.

«Ødeleggelse» er en vid formulering som omfatter bl.a. handlinger som er egnet til å skade, forstyrre eller på annen måte forringe forekomster av en prioritert art eller



Dverggås. Foto: Morten Ekker

redusere overlevelsesnivåen til individer av arten. Flere av forskriftene spesifiserer hvilke aktiviteter dette kan være, for eksempel felling og skading av trær der en prioritert art har tilholdssted, utbygging, graving, masseuttak, utfylling og lagring av masser, dyrking og gjødsling i områder hvor det er forekomster av en prioritert art, og skading eller fjerning av vertsarter. Det avgjørende for om en aktivitet er forbudt er imidlertid ikke at den er eksplisitt nevnt i forbudsbestemmelsen, men at den er egnet til å skade eller på annen måte forringe forekomster av arten. Det er heller ikke slik at det gjelder et absolutt forbud mot alle de tiltak og handlinger som eksplisitt nevnes i § 3. Det avgjørende er om tiltaket eller handlingen er «egnet til å skade» forekomster av arten i det enkelte tilfelle. Dette vil imidlertid svært ofte være tilfelle, da det dreier seg om handlinger som man har kunnskap om at vil være ødeleggende for forekomster av arten.

Forbudet mot uttak, skade eller ødeleggelse retter seg både mot levende individer av arten og mot stadier tidligere i livssyklusen (f.eks. larver, egg eller rogn) og som kan påvirke videre formering eller overføring av genetisk materiale. Dette er nærmere presisert i for eksempel forskriftene for svarthalespove og dverggås, som også forbyr uttak, skade eller ødeleggelse av egg.

Unnlatt skjøtsel rammes ikke av forbudet mot skade eller ødeleggelse. En grunneier som ikke skjøtter en forekomst av en prioritert art, for eksempel en lyselskende karplante, med det resultat at forekomsten gror igjen, vil altså ikke handle i strid med forskriften. Dette har sammenheng med at forskriften regulerer nærmere angitte aktiviteter, ikke unnlattelse av å handle på visse måter. Det er imidlertid etablert en egen tilskuddsordning som skal stimulere til skjøtsel eller gjenopptatt bruk dersom det vil ivareta den prioriterte arten.

Når det gjelder ferdsel, landbruksvirksomhet og annen virksomhet som ellers ville ha vært tillatt etter nml. § 15 tredje ledd, vil det bero på en tolkning av den enkelte forskrift i hvilken grad det er lagt begrensninger på slik virksomhet, jf. nml. § 24 første ledd bokstav a, som sier at forskriften kan fastsette at reglene i §§ 15 til 22 bare gjelder så langt det følger av forskriften. For eksempel vil forbudet mot dyrking og gjødsling i forskriften om dragehode begrense adgangen til slik aktivitet dersom den skader forekomster av arten, men det vil ikke nødvendigvis avskjære annen landbruksvirksomhet som ikke er til skade og som utøves i samsvar med aktsomhetsplikten i nml. § 6.

Ved tvil om hva som omfattes av forbudet i § 3, er det forvaltningsmyndigheten etter forskriften, normalt Fylkesmannen, som avgjør dette.

Hvorvidt den skadelige handlingen foregår på lokaliteten der arten finnes, eller om den foregår et stykke unna forekomsten, er ikke avgjørende for om den rammes av forbudet i § 3. Det avgjørende er i hovedsak om handlingen er egnet til å skade arten. Videre vil eksplisitte forbud med sesongvariasjoner, slik som ferdseisforbud, innebære at ferdsel utenom de angitte tidspunktene er tillatt forutsatt at denne ikke skader eller ødelegger arten i strid med det generelle forbudet i § 3, og at den utøves i samsvar med nml. § 6.

Forbudet mot uttak, skade eller ødeleggelse av en prioritert art i § 3 rammer både eksisterende drift og nye tiltak/virksomhet. Hvis igangværende bruk, slik som for eksempel landbruksvirksomhet eller drift av vannkraftanlegg, er i strid med forskriftens forbud, er utgangspunktet at virksomheten må tilpasses slik at den ikke lenger strider mot forbudet. Eventuelt kan det søkes om dispensasjon etter forskriften, jf. punkt 3.7.

Det følger av foredraget til kongelig resolusjon av 20. mai 2011 at «etablerte «statistiske» energianlegg, som flomforebyggende anlegg, kraftledninger, vindkraftanlegg, gasskraft, fjernvarme og vannkraftinfrastruktur, ikke omfattes av forskriftens forbud mot uttak, skade og ødeleggelse. Dette innebærer at den fysiske eksistensen av statistiske anlegg, herunder vindturbiners rotasjon, i seg selv ikke omfattes av forskriftens forbud mot skade og ødeleggelse i § 3, selv om tilstedeværelsen av anleggene kan påvirke en prioritert art.»

For et etablert vannkraftanlegg for eksempel, betyr dette at selve kraftstasjonen med turbiner, demninger osv. ikke omfattes av forskriftens forbud, men at driftsmessige forhold knyttet til bl.a. vannslipping kan være i strid med forskriften. Dette gjelder selv om vannføringen er i tråd med vilkår nedfelt i eksisterende konsesjon. Et eksempel kan være vannstandssenkninger som medfører tørrlegging av områder der en prioritert art har tilhold<sup>3</sup>. Formuleringen i foredraget til kongelig resolusjon er rettet inn mot vannkraft- og energianlegg, men gjelder generelt for alle statistiske anlegg.

I Retningslinjer for revisjon av konsesjonsvilkår for vassdragsreguleringer (Olje- og energidepartementet 25.05.2012), framgår det at revisjonssaker som gjelder skader og ulemper i vassdrag som er spesielt viktige for naturmangfold (utvalgte naturtyper, prioriterte arter, ansvarsarter, truede eller nært truede arter eller naturtyper) skal gis prioritet når det er realistisk å oppnå miljøforbedring innenfor en rimelig kost-nytte vurdering.

Videre heter det at økt vannføring kan være viktig for å styrke mulighetene for arters overlevelse i vassdraget. For å hindre en eventuell fortsatt skade eller forringelse, må vannbehovet i form av minstevannføring for disse artene utredes grundig.

Det heter også i retningslinjene at i vurderingen av om det skal pålegges vilkår om for eksempel minstevannslipp, skal det også legges vekt på om vassdraget er eller har økologisk funksjonsområde for truede eller nært truede arter.

## 3.3 Artens økologiske funksjonsområde - § 4

### 3.3.1 Beskrivelse av det økologiske funksjonsområdet

Nml. § 24 første ledd bokstav b åpner for at man i forskriftsform kan gi regler om beskyttelse av visse typer «økologisk funksjonsområder» av «mindre omfang» for prioriterte arter. Flere av forskriftene inneholder regler om økologiske funksjonsområder for prioriterte arter. Disse forskriftene konkretiserer nærmere hva slags type areal eller biotop som utgjør artens funksjonsområde. I flere av forskriftene defineres det økologiske funksjonsområdet som artens «leveområde». For planter som orkideen rød skogfrue, vil dette omfatte artens voksested. For mer bevegelige arter, slik som billen elvesandjeger og sommerfuglen klippeblåvinge, vil «leveområdet» omfatte de områder hvor artene lever og bl.a. forplanter seg, dvs. hhv. elvebredder og svaberg- og klippeområder.

Begrepet «økologisk funksjonsområde» defineres i nml. § 3 bokstav r som områder som ivaretar viktige funksjoner for artens liv og overlevelse, og omfatter i så måte også områder som arten kun bruker over kort tid:

*«område – med avgrensning som kan endre seg over tid – som oppfyller en økologisk funksjon for en art, slik som gyteområde, oppvekstområde, larvedriftsområde, vandrings- og trekkruiter, beiteområde, hiområde, myte- eller hårfellingsområde, overnattingsområde, spill- eller parringsområde, trekkvei, yngleområde, overvintringsområde og leveområde.»*

Det er viktig å være oppmerksom på at begrepet økologisk funksjonsområde i forskriftene om prioriterte arter har et noe snevrere virkeområde enn det som følger av lovens definisjon i nml. § 3 bokstav r. Dette følger av nml. § 24 første ledd bokstav b, som sier at det bare kan gis beskyttelse av økologiske funksjonsområder av mindre omfang. I forbindelse med prioritering av en art bør det likevel tilstrebes å definere det økologiske funksjonsområdet slik at det er stort nok til å oppfylle økologiske funksjoner som er viktige for liv og overlevelse for arten. Hvor store slike områder kan være er det vanskelig å angi generelt, da det vil variere fra art til art og fra lokalitet til lokalitet. I Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) side 395 første spalte sies det at det skal legges vekt på følgende momenter i denne vurderingen: «Som «økologisk funksjonsområde» etter § 24 første ledd bokstav b regnes særlig hiområder, myteområder,

<sup>3</sup> Les om saksbehandlingsprosedyrer ved behandling av saker etter forskrifter om prioriterte arter og energi- og vassdragslovverket under punkt 5.3.



overnattingsområder, spill-, gyte- eller parringsområder, og yngle- eller oppvekstområder. Dersom det er behov for å etablere større økologiske funksjonsområder, f.eks. trekkveier og store beiteområder, er det ikke hjemmel for det etter første ledd bokstav b, jf. begrepet «mindre omfang». I slike tilfeller vil bruk av plan- og bygningsloven eller områdevern være aktuelle virkemidler.»

I forskriften for svarthalespove angis det økologiske funksjonsområde til å være «hekkeområdet». Fylkesmannen har lagt til grunn at dette området omfatter reir og aktivitetsområdet for unger, og at hekkeperioden varer fra paret er stedfast på arealene for egglegging, ruging og klekking, og fram til ungene er oppfostret, i praksis fra 1. april til ca. 15. juli hvert år.

Det kan ikke gis bestemmelser om økologiske funksjonsområder i sjø, jf. naturmangfoldloven § 24 første ledd, bokstav b siste punktum.

De økologiske funksjonsområdene er ikke kartfestet i forskriftene. Disse områdene er dynamiske og vil kunne endre seg over tid i takt med artens bruk av områdene. God kartlegging, kartfesting og veiledning om de prioriterte artene og deres økologiske funksjonsområder vil være svært viktig for at grunneiere og rettighetshavere skal kunne innrette sin virksomhet og aktivitet. Les mer om dette i punkt 4.2.

### 3.3.2 Rådighetsbegrensninger i det økologiske funksjonsområdet

#### Bruk som er tillatt og ikke tillatt i det økologiske funksjonsområdet

I forskrifter som fastsetter regler om økologiske funksjonsområder for arten, heter det at bruk som tar hensyn til artens økologiske funksjonsområde er tillatt, mens annen bruk ikke er tillatt. «Bruk som tar hensyn til» omfatter både bruk som er «nøytral», og bruk som er positiv for arten. En bruk vil være nøytral, og dermed tillatt, hvis den ikke innvirker på de kvalitetene som har betydning for arten i dens funksjonsområde. Hvilke tiltak og handlinger som vil være tillatt, vil avhenge bl.a. av hvilken art det er snakk om og om arten påvirkes negativt av den aktuelle påvirkningsfaktoren. «Bruk som tar hensyn til» vil ikke være handlinger som er i strid med forbudet mot uttak, skade og ødeleggelse i § 3 eller som omfattes av forbudet i § 4 tredje ledd. Hva som er hensynsfull bruk vil også avhenge av områdets karakter og hvilken øvrig bruk som foregår eller ønskes gjennomført i det aktuelle området. Her vil man bl.a. ut fra en vurdering av den samlede belastningen, jf. nml. § 10, kunne komme til at bruk som er hensynsfull i ett økologisk funksjonsområde, vil være skadelig i et annet. Hva som er tillatt, vil i mange tilfelle måtte bero på en konkret vurdering, hvor forvaltningsmyndigheten, normalt Fylkesmannen, skal bistå.



Rød skogfrue. Foto: Svein T. Båtvik

I foredraget til kongelig resolusjon den 20. mai 2011 ble det for enkelte arter gitt føringer med hensyn til hvilke handlinger som kan være tillatt i de økologiske funksjonsområdene. Her nevnes bl.a. ferdsel til fots utenom periodene med ferdselsforbud der slik ferdsel ikke skader arten i strid med forbudet i § 3, jakt, fangst og fiske av andre arter enn den prioriterte arten, sanking av bær, sopp og urter med unntak av den prioriterte arten og dens eventuelle vertsplante, alminnelig friluftsliv, beiting og lovlig motorisert ferdsel i periodene utenom ferdselsforbudet.

Forskriften fastsetter i § 4 tredje ledd bestemte tiltak og handlinger som er forbudt i det økologiske funksjonsområdet. Hvilke tiltak dette er, vil variere mellom forskriftene. Det kan være forbud mot utbygging, vegbygging, masseuttak, drenering, utfylling, gjødsling og skogplanting. I noen av forskriftene er forbudene tilpasset sesongmessige variasjoner for å gjenspeile artens aktuelle bruk av området. Et eksempel på dette er forskriften om dverggås og det tidsavgrensede forbudet mot ferdsel i artens rasteområde som er nedfelt der. Forbudet mot nærmere angitte tiltak og handlinger i § 4 tredje ledd er absolutt, og åpner ikke opp for vurderinger av om disse tiltakene er egnet til å skade eller forringe det økologiske funksjonsområdet for arten. På samme måte som forbudet i § 3, rammer forbudet i § 4 tredje ledd både eksisterende drift og nye tiltak/virksomhet, jf. vurderingene under punkt 3.2. Forbudet i § 4 tredje ledd omfatter imidlertid bare tiltak og handlinger som finner sted innenfor det økologiske funksjonsområdet. Tiltak utenfor dette området som kan påvirke en prioritert art negativt, omfattes av det generelle forbudet mot uttak, skade og ødeleggelse etter § 3.

### 3.3.3 Avtale om bruken i det økologiske funksjonsområdet

#### Grunneier kan inngå avtale

Effekten av ferdsel, uttak av virke, slått, husdyrbeite og andre påvirkningsfaktorer på en arts livsbetingelser kan være forskjellig fra ett økologisk funksjonsområde, til et annet. For grunneiere og andre rettighetshavere som har et økologisk funksjonsområde for en prioritert art på eiendommen sin, kan det derfor være gunstig å få avklart rammene for bruken i det aktuelle området. Disse har muligheten til å inngå en avtale med forvaltningsmyndigheten, normalt fylkesmannen, om hvilke handlinger som skal være tillatt, og om hvilke som ikke skal være tillatt, i det økologiske funksjonsområdet, jf. forskriften § 4 andre ledd tredje punktum.

Rammene for hvilke handlinger som tillates i forskjellige økologiske funksjonsområder for samme art blir ikke nødvendigvis like. Hva som kan tillates vil blant annet avhenge av områdets karakter og hvilken øvrig bruk som foregår, eller ønskes gjennomført, i det aktuelle området. Målet er å få til «forvaltningsmessig skreddersøm», og at det bare skal være restriksjoner på tiltak og bruk som skader eller ødelegger arten i det aktuelle økologiske funksjonsområdet.

Ved utarbeiding av avtalen bør man se hen til det trusselbildet og de påvirkningsfaktorer som omtales i rødlista for arter,

handlingsplanen og/eller faggrunnlaget for arten, og til relevante tiltak som er omtalt der eller i lokale skjøtelsesplaner. I tillegg må man gjøre de tilpasninger og justeringer, bl.a. ut fra lokal kunnskap og lokale forhold, som er nødvendige for å sikre en presis og forutsigbar forvaltning av arten. En avtale må bygge på frivillighet fra grunneiers/rettighetshavers side.

#### Hva det kan det inngås avtale om

Naturmangfoldloven og forskriftene om prioriterte arter setter visse rammer for avtalens innhold. For det første kan det ikke inngås avtale i strid med de handlingene som er forbudt etter forskriften § 4 tredje ledd, jf. § 4 andre ledd tredje punktum. Dette betyr at det i en avtale om bruken i et økologisk funksjonsområde for eksempelvis rød skogfrue, ikke kan inngås avtaler som tillater «*utbygging, vegbygging, kalkbrudd, flatehogst, skogplanting, sprøyting og gjødsling*».

Det kan heller ikke inngås avtale i strid med forbudet mot uttak, skade eller ødeleggelse av arten i forskriften § 3, for eksempel plukking eller innsamling. Nedenfor følger noen eksempler på annen bruk/handlinger som skader eller ødelegger arten, og som det ikke vil kunne inngås avtale om da det vil være i strid med § 3:

- masseuttak i en lokalitet med elvesandjeger
- utfylling med flis eller masse som begraver en forekomst av rød skogfrue
- sprøyting med et kjemisk bekjempelsesmiddel av en lokalitet med rød skogfrue
- uttak, skade eller ødeleggelse av vertsplanten smørbutikk i det økologiske funksjonsområdet for klippeblåvinge
- punktutslipp i en innsjø med en prioritert vannplante som er sårbar for næringsavrenning.

For å kunne gjennomføre handlinger som er forbudt etter § 3 og § 4 tredje ledd, må det søkes om og gis dispensasjon etter forskriften § 8.

Med unntak av de begrensninger som følger av forskriften § 3 og § 4 tredje ledd, åpner forskriften for at det kan inngås avtale som tillater bruk som ikke fullt ut tar hensyn til artens økologiske funksjonsområde. Dette følger av at det generelle forbudet mot bruk som ikke tar hensyn til artens økologiske funksjonsområde ikke gjelder for handlinger som er regulert i en slik avtale, jf. forskriften § 4 andre ledd siste punktum. Dette åpner for å tillate visse aktiviteter som påvirker den økologiske funksjonen vedkommende område har for arten.

Et eksempel kan være at det inngås avtale om begrenset hogst i et økologisk funksjonsområde for rød skogfrue. Dette er et tiltak som *ikke fullt ut tar hensyn til artens økologiske funksjonsområde* fordi det kan føre til at det blir økt næringsinnhold i jorda, og dermed økt vekst av andre planter, noe som på sikt vil kunne bidra til økt konkurranse for rød skogfrue. Det vil imidlertid ikke kunne inngås avtale om flatehogst eller skogplanting, jf. forskriften § 4 andre ledd tredje punktum.

Andre eksempler på handlinger/bruk som det etter en nærmere vurdering kan inngås avtale om:

- planting av trær og busker til prydfornål og mindre gravetiltak i et økologisk funksjonsområde for klippeblåvinge
- oppføring av mindre tilbygg, brygger og kaianlegg i et økologisk funksjonsområde for klippeblåvinge
- anlegging av tursti/kanalisering av ferdsel i økologiske funksjonsområder for dverggås, klippeblåvinge, rød skogfrue og elvesandjeger

Avtalen vil også kunne presisere rammene for bruk som kan være akseptabel i mindre omfang, men som kan være skadelig når påvirkningen blir mer omfattende, for eksempel beitetrykk i et økologisk funksjonsområde for en kulturbetinget karplante. Er det inngått avtale med grunneier eller rettighetshaver om skjøtselstiltak, jf. punkt 3.5, eller der inngåelse av slik avtale er aktuelt, må forvaltningsmyndigheten sørge for at det er samsvar mellom avtalevilkårene i de to avtalene, slik at det ikke oppstår uklarhet om hvordan skjøtsel skal gjennomføres.

Det vil ikke kunne inngås avtaler med et innhold som er i strid med vilkårene for dispensasjon etter forskriften § 8. Det vil si at avtalen ikke vil kunne tillate handlinger som forringer den aktuelle artens bestandssituasjon eller bestandsutvikling, jf. naturmangfoldloven § 24 femte ledd.

#### Vilkår

Hvis det i avtalen åpnes for bruk som ikke fullt ut tar hensyn til artens økologiske funksjonsområde, gis det i realiteten tillatelse til handlinger som ellers ville ha krevd dispensasjon etter forskriften § 8. Som ved vedtak om dispensasjoner, bør avtaler av en slik karakter inneholde vilkår som begrenser skadevirkningene av den tillatte handlingen/bruken. Vilkårene må ikke være mer inngripende enn de som kan settes av forvaltningsmyndigheten i forbindelse med en dispensasjon. Eksempler på hvilke vilkår som kan settes er gitt under punkt 3.7.5. Er ikke grunneier/rettighetshaver interessert i å inngå avtale under slike vilkår, vil han eller hun måtte søke om dispensasjon på vanlig måte.

#### Avtalens status

En avtale som tillater handlinger som ikke fullt ut tar hensyn til artens økologiske funksjonsområde, er å anse som et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Dette fordi det i realiteten gis tillatelse til handlinger som ellers ville ha krevd dispensasjon etter forskriften § 8. En avtale som kun avklarer hvilken bruk som tar hensyn til artens økologiske funksjonsområde, og som dermed skal være tillatt, er i realiteten en presisering av forskriftens innhold, og er dermed ikke å anse som enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand.

For avtaler som helt eller delvis er enkeltvedtak, kommer forvaltningslovens bestemmer til anvendelse, bl.a. om krav til begrunnelse og klagerett. For avtaler som både inneholder deler som er å anse som enkeltvedtak, og deler som kun presiserer forskriftens innhold, vil forvaltningslovens



Honningblom. Foto: Ingerid Angell-Petersen

regler kun gjelde de deler av avtalen som er å forstå som enkeltvedtak.

Naturmangfoldlovens prinsipper (§§ 8-12) skal legges til grunn som retningslinjer i forbindelse med utarbeidelsen av avtalen.

#### Dispensasjon, endring og opphør av avtalen

Avtalen er ikke til hinder for at grunneier/rettighetshaver kan søke om dispensasjon for handlinger som er forbudt etter avtalen, eller fra vilkår som er satt i avtalen for å begrense skadevirkningene av tillatt bruk.

En avtale kan, av begge avtaleparter, kreves bragt til opphør hvis prioriteringen av arten faller bort, jf. naturmangfoldloven § 23 fjerde ledd. Avtalepartene kan dessuten kreve at avtalen endres eller bringes til opphør dersom det inntreffer forhold utenfor avtalepartenes kontroll som vesentlig har påvirket bestandssituasjonen for arten i det aktuelle økologiske funksjonsområdet. Et eksempel på dette kan være at den aktuelle forekomsten forsvinner på grunn av negativ påvirkning utenfra det økologiske funksjonsområdet.

Brudd på avtalen, dvs. bruk som er i strid med avtalens innhold, herunder vilkår som er satt for å begrense skadevirkningene av den tillatte bruken, skal behandles på samme måte som brudd på § 4 andre ledd andre punktum, jf. punkt 6.2.

Avtalen er tidsbegrenset, og vil kun gjelde for vedkommende grunneier eller rettighetshaver som har inngått avtalen. Blir for eksempel eiendomsretten til det aktuelle økologiske funksjonsområdet overdratt av den som har inngått avtalen, vil avtalen automatisk opphøre.

#### **Avtalemål**

En mal for avtale om bruken i det økologiske funksjonsområdet er vedlagt denne veilederen, og skal brukes som utgangspunktet når forvaltningsmyndigheten inngår avtaler med grunneier/rettighetshaver.

Fylkesmannen skal sende en kopi av alle avtaler som blir inngått til Miljødirektoratet.

#### **3.3.4 Vesentlig vanskeliggjøring av igangværende bruk**

Nml. § 24 første ledd bokstav b krever at de hensyn som pålegges ved beskyttelse av økologiske funksjonsområder ikke medfører en «vesentlig vanskeliggjøring av igangværende bruk».

Hva som utgjør en «vesentlig vanskeliggjøring» vil måtte bero på en konkret vurdering. På vedtakstidspunktet for forskriften om prioriterte arter og deres økologiske funksjonsområde skal det være vurdert at restriksjonsnivået ikke vil medføre en vesentlig vanskeliggjøring.

I Ot. prp. nr. 52 (2008–2009) side 395 pekes det på at dersom det legges opp til et restriksjonsnivå som kunne ha vært fastsatt etter aktuelle sektorlover (skogbruksloven, jordloven, havressursloven m.fl.), så vil dette normalt ikke være å anse som vesentlig vanskeliggjøring. Dette betyr at hvis det i skog legges opp til et restriksjonsnivå som ligger innenfor handlingsnormen i for eksempel skogbruksloven § 8 andre ledd, så vil ikke dette innebære vesentlig vanskeliggjøring.

Spørsmål om hvorvidt restriksjonene samlet sett kan medfører vesentlig vanskeliggjøring kan for eksempel oppstå der en grunneier på sin eiendom har fått flere økologiske funksjonsområder for ulike prioriterte arter over tid. Dette skal normalt være vurdert i forbindelse med vedtakelsen av forskriften. Tilsvarende kan spørsmålet bli aktuelt dersom arten senere tar i bruk større arealer enn det som var tilfelle på vedtakstidspunktet. Det kan skje ved at den utvider territoriet eller at det blir flere forekomster av arten.



Svarthalespove, Revtangen. Foto: Alf Tore Mjøs

Dersom grunneier i etterkant av vedtakelse av forskriften mener restriksjonene i forskriftene vil medføre en «vesentlig vanskeliggjøring av igangværende bruk», kan vedkommende kreve at området vernes etter nml. kapittel V (områdevern) eller at det gjøres «unntak fra prioriteringen for de aktuelle områdene» etter nml. § 24 femte ledd. Forutsetningen er at den vesentlige vanskeliggjøringen for igangværende bruk som restriksjonsnivået i forskriften medfører, gir «et vesentlig tap» for grunneieren. Dette innebærer at det må kunne påvises et økonomisk tap av et visst omfang. Om tapet er vesentlig, må i utgangspunktet vurderes ut fra tapets objektive størrelse, men samtidig vil det kunne tas noe hensyn til tapets størrelse sett i forhold til eiendommens samlede inntektgrunnlag. Selv om loven sier at det kan gjøres «unntak fra prioriteringen for de aktuelle områdene», skal dette forstås som en adgang til å gjøre unntak fra bestemmelsen om økologisk funksjonsområde, og ikke det generelle forbudet i § 3 mot uttak, skade og ødeleggelse. Når forvaltningsmyndigheten vurderer vesentlig vanskeliggjøring og vesentlig tap, er det kun disse vilkårene som skal vurderes, og ikke de alminnelige vilkårene i § 24 femte ledd.

Dersom forvaltningsmyndigheten kommer til at forskriften medfører en vesentlig vanskeliggjøring og et vesentlig tap, skal etaten vurdere om området bør foreslås vernet etter nml. kapittel V, for eksempel som biotopvernområde.

Det er forvaltningsmyndigheten som avgjør om en grunneier skal gis dispensasjon eller om det skal igangsettes en verneprosess for det økologiske funksjonsområdet. I valget mellom disse to alternativene bør forvaltningsmyndigheten ha en dialog med den berørte grunneier. Igangsetting av en verneprosess krever avklaring med Miljødirektoratet og Miljøverndepartementet. Inntil det eventuelt gis en dispensasjon eller det etableres et verneområde av Kongen i statsråd, gjelder reglene om økologiske funksjonsområder for grunneier og andre.

### 3.4 Handlingsplan - § 5

Det følger av [nml. § 24 tredje ledd](#) at der aktiv skjøtsel eller andre typer tiltak er en forutsetning for ivaretagelsen av økologiske funksjonsområder, skal det legges fram en nasjonal handlingsplan som omhandler tiltak for å ta vare på områdene. Utkast til handlingsplan skal foreligge sammen med faggrunnlag og forslag til forskrift i forbindelse med at et forslag om prioritering av en art sendes på høring.

Handlingsplanen for en art skal inneholde nærmere retningslinjer for forvaltning, skjøtsel eller andre typer tiltak som vil bidra til å ta vare på artens økologiske funksjonsområder. En egen bestemmelse om handlingsplaner er derfor bare tatt inn i de forskriftene som har bestemmelser om økologiske funksjonsområder. I praksis vil det imidlertid bli utarbeidet handlingsplaner for alle prioriterte arter, uavhengig av om de har et økologisk funksjonsområde eller ikke. Miljødirektoratet er ansvarlig for at det utarbeides nasjonale handlingsplaner. Handlingsplaner skal angi tiltak, bl.a. knyttet til skjøtsel, som er nødvendige for å ta vare på

arten og dens funksjonsområder, forslag til prioritering av tiltak, kartleggings- og forskningsbehov, overvåkningsbehov, kostnadsestimater og hvilke aktører som bør involveres i arbeidet med og gjennomføringen av handlingsplanen.

Det legges opp til at handlingsplaner skal revideres 5 -10 år etter prioriteringsvedtaket.

### 3.5 Skjøtsel - § 4 eller § 6

Skjøtsel er tiltak for å opprettholde eller oppnå den natur- eller kulturtilstanden som er nødvendig for å sikre bevaring av arten, jf. forskriften § 4 eller 6. Skjøtsel kan for eksempel bestå av habitatforbedrende tiltak som fjerning av vegetasjon eller fremmede arter eller beiting med husdyr eller slått. Handlingsplanen for vedkommende art gir de nærmere retningslinjer for skjøtselstiltak for den prioriterte arten.

Når det gjelder gjennomføringen av planlagt skjøtsel, bør forvaltningsmyndigheten primært søke å inngå avtale med grunneier om å utføre skjøtselstiltak, jf. [nml. § 24 tredje ledd](#) andre punktum. Det kan også inngås avtale med interesserte organisasjoner eller andre om gjennomføring av skjøtsel eller andre nødvendige tiltak.

Grunneier som ønsker å gjennomføre skjøtsel har mulighet til å søke det offentlige om tilskudd til dette. Det finnes flere typer offentlige tilskuddsordninger. Det er blant annet opprettet en særskilt tilskuddsordning for [prioriterte arter](#) og [utvalgte naturtyper](#) over Miljøverndepartementets budsjett. Også organisasjoner, kommuner og andre kan søke om tilskuddsmidler, eller bistå grunneier i en slik søknadsprosess.

Dersom det ikke er mulig å få i stand avtale om skjøtsel med grunneier, har forvaltningsmyndigheten hjemmel til å gjennomføre skjøtsel i tråd med handlingsplanen. Dette følger både av § 24 andre ledd og forskriften § 4 eller § 6. Forutsetningen for at forvaltningsmyndigheten skal kunne iverksette skjøtselstiltak uten avtale med grunneier, er at skjøtselen skal foregå i det området der den prioriterte arten forekommer eller har tilhold og som er viktige for bevaring av arten. Utenfor dette området er det ikke hjemmel til å iverksette skjøtsel uten avtale med grunneier. For prioriterte arter med økologiske funksjonsområder vil det økologiske funksjonsområdet i mange tilfelle danne den naturlige rammen for det området som det kan drives skjøtsel innenfor uten avtale med grunneier. Er grunneier interessert i en avtale om skjøtsel, er denne avgrensningen mindre viktig; det sentrale blir da hvorvidt det aktuelle skjøtselstiltaket er i tråd med handlingsplanen og om det vil bidra til å sikre bevaring av arten. Myndigheten etter loven vil imidlertid etter §§ 18, 20 og 21 av eget tiltak kunne fjerne fremmede organismer. Myndigheten etter § 21 (uttak av planter og sopp) er delegert til fylkesmannen. Myndighet etter § 18 (uttak av vilt, og lakse- og innlandsfisk) og § 20 (uttak av virvelløse dyr) er foreløpig delegert til Miljøverndepartementet.

Forvaltningsmyndigheten kan ikke pålegge grunneieren eller rettighetshaveren å gjennomføre skjøtselstiltak etter forskriften eller nml. § 24.

Berører skjøtselstiltak privat eiendom eller rettigheter i det aktuelle området, skal eieren eller rettighetshavere så vidt mulig varsles på forhånd. Dersom slik varsel ikke lar seg gjennomføre, for eksempel fordi man ikke klarer å finne fram til alle berørte grunneiere og rettighetshavere, kan skjøtsel likevel lovlig gjennomføres. En beslutning om iverksetting av skjøtselstiltak er ikke et enkeltvedtak som kan påklages. Gjelder det statsgrunn, kan skjøtselstiltak iverksettes uavhengig av instruks eller samtykke fra det statsorgan som forvalter statens eierrådighet.

Rammen for hvilke skjøtselstiltak som kan gjennomføres framgår av nml. § 47 andre ledd, jf. § 24 andre ledd. Her beskrives skjøtsel som «tiltak for å opprettholde eller oppnå den natur- eller kulturtilstanden som er formålet med vernet, herunder tiltak for å kanalisere ferdsl, fjerning av vegetasjon eller fremmede treslag og restaurering etter naturinngrep».

Handlingsplanen vil gi retningslinjer for skjøtsel, jf. punkt 3.4.

## 3.6 Forvaltningsmyndighet - § 5 eller § 7

Hvem som er forvaltningsmyndighet for forskriften, framgår av den enkelte forskrift. Denne myndigheten er i de fleste forskrifter lagt til Fylkesmannen. I forskrifter som har bestemmelser om økologisk funksjonsområde, følger dette av § 7. I forskrifter som ikke har bestemmelser om økologisk funksjonsområde, følger dette av § 5. For et fåtall forskrifter, slik som den for dverggås, er Miljødirektoratet forvaltningsmyndighet.

Fylkesmannen er normalt ansvarlig for oppfølging av handlingsplaner for prioriterte arter, herunder skjøtsel og andre tiltak, for kartlegging og kartfesting av forekomster av arten og økologiske funksjonsområder, for å spre informasjon om prioriterte arter og eventuelle økologiske funksjonsområder til kommuner, grunneiere og rettighetshavere, og for tildeling av tilskudd.

Fylkesmannens forvaltning av prioriterte arter omtales nærmere under punkt 4.

## 3.7 Dispensasjon - § 6 eller § 8

### 3.7.1 Dispensasjon

Det vil normalt ikke kunne gjøres unntak fra bestemmelsene i forskriften. Forskriften åpner imidlertid for at det kan gis dispensasjon fra forbudet mot «uttak, skade og ødeleggelse» i § 3, og fra forbudet mot inngrep i artens økologiske funksjonsområde, jf. § 4 tredje ledd og § 4 andre ledd andre punktum, i samsvar med bestemmelsene i nml. § 24 femte ledd.

Dispensasjon kan kun gis *etter søknad*, og det er kun adgang til å gi dispensasjon *hvis minst ett av to dispensasjonsvilkårene oppfylt*, jf. punkt 3.7.2 og 3.7.3. Hvorvidt det skal gis dispensasjon, beror imidlertid på en helhetsvurdering, jf. punkt 3.7.4.

Før det søkes om dispensasjon, bør imidlertid tiltakshaver vurdere hvordan virksomheten eller tiltaket kan tilpasses slik at man unngår konflikt med en forskrift om prioriterte arter. Her vil Fylkesmannen kunne bistå med råd og veiledning.

Dispensasjonssøknader behandles av Fylkesmannen, eller av Miljødirektoratet i de tilfeller der direktoratet er forvaltningsmyndighet. I de tilfeller der søknaden gjelder tiltak som berører mer enn ett fylke, skal søknaden alltid behandles av Miljødirektoratet.

Et vedtak om dispensasjon er et enkeltvedtak som kan påklages. Miljødirektoratet er klagemyndighet der Fylkesmannen behandler saken i første instans, mens Miljøverndepartementet er klagemyndighet der Miljødirektoratet behandler saken først. En klage skal rettes til det forvaltningsorganet som har truffet vedtaket.

De to alternative vilkårene for dispensasjon framgår av nml. § 24 femte ledd, som sier at det kan gjøres unntak fra forskrift om prioriterte arter «dersom det ikke forringer artens bestandssituasjon eller bestandsutvikling», eller «dersom vesentlige samfunnshensyn gjør det nødvendig.» Ved søknad om dispensasjon fra forskriften kan forvaltningsorganet kreve at følgene av det planlagte tiltaket for arten klarlegges i samsvar med naturmangfoldloven § 24 første ledd bokstav c. Prinsippene i nml. §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved forvaltningsorganets skjønnsutøving, jf. nml. § 7, og det skal framgå av beslutningen hvordan disse prinsippene er vurdert og vektlagt i saken.

De to alternative vilkårene for dispensasjon i nml. § 24 femte ledd er ganske strenge vilkår, og skal tolkes og anvendes i lys av blant annet forvaltningsmålene for arter i § 5. Prinsippene i nml. §§ 8 til 12 vil også kunne få betydning for den skjønsmessige vurderingen av om de to dispensasjonsvilkårene er oppfylt.

## Naturmangfoldloven § 24 femte ledd:

Myndigheten etter loven kan gjøre unntak fra forskrift etter § 23 dersom det ikke forringer artens bestandssituasjon eller bestandsutvikling, eller dersom vesentlige samfunnshensyn gjør det nødvendig.

## Naturmangfoldloven § 24 første ledd bokstav c:

En forskrift om prioriterte arter etter § 23 første ledd kan sette krav om å klarlegge følgene for arten av planlagte inngrep i dens funksjonsområder, herunder klarlegging av alternative funksjonsområder som kan bidra til å sikre bevaring av arten i samsvar med § 5 første ledd.

### 3.7.2 Vilkår 1: Dispensasjon for tiltak som ikke forringer artens bestandssituasjon eller bestandsutvikling

Det første alternative vilkåret for dispensasjon er at det omsøkte tiltaket ikke vil forringe artens bestandssituasjon eller bestandsutvikling.

#### Om kunnskapsgrunnlaget beslutningen skal bygge på

Som ved andre beslutninger som berører naturmangfoldet, skal forvaltningsmyndigheten også i dispensasjonssaker i hovedsak bygge på eksisterende og tilgjengelig kunnskap om den aktuelle artens bestandssituasjon og bestandsutvikling samt om effekten av påvirkninger, jf. nml. § 8. Slik kunnskap vil blant annet finnes i handlingsplanen eller faggrunnlaget for arten, Naturbase, Artskart, Norsk rødliste for arter og Miljøregistreringer i Skog (MiS). Vedtaket skal i første rekke bygge på vitenskapelig kunnskap, men også erfaringsbasert kunnskap skal vektlegges. I tråd med det alminnelige utgangspunktet i forvaltningsretten, er det søker som må godtgjøre grunnlaget for en tillatelse, herunder framskaffe den kunnskapen som kreves etter nml. § 8.

Kunnskapen om arten og effekten av det omsøkte tiltaket kan være mangelfull. I medhold av forskriften (§ 6 andre ledd eller § 8 andre ledd) kan forvaltningsmyndigheten derfor kreve at følgene av det planlagte tiltaket for arten klarlegges av søker, i samsvar med nml. § 24 første ledd bokstav c. Denne adgangen til å kreve mer kunnskap om den prioriterte arten og effekten av en planlagt påvirkning går lenger enn det som normalt kan kreves etter nml. § 8, og kommer i tillegg til en eventuell plikt til å foreta en konsekvensutredning etter plan- og bygningslovens bestemmelser. I tillegg til mer kunnskap om effekten av det omsøkte tiltaket på arten, kan det også være behov for en klarlegging av alternative funksjonsområder for arten, jf. nml. § 24 andre ledd bokstav c. Myndighetene kan be søker om at det innhentes ny

kunnskap fra berørte faginstanser, organisasjoner, kommuner og andre. Gir ikke søker de opplysninger som er nødvendige for å vurdere søknaden, bør søker få anledning til å legge fram supplerende opplysninger. Skjer ikke det, kan søknaden normalt avslås med henvisning til føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9: Dersom det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger en beslutning har for naturmangfoldet, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade. Det er søker som må dekke eventuelle kostnader ved å framskaffe kunnskap i forbindelse med et dispensasjonsvedtak.

Dersom det foreligger tilstrekkelig kunnskap om artens bestandssituasjon og bestandsutvikling samt effekten av påvirkninger, og denne kunnskapen legges til grunn i saken, er kravene til kunnskap i nml. § 8 og § 24 andre ledd bokstav c oppfylt. Vurderingene av dette skal framgå av vedtaket. Hvis kunnskapsgrunnlaget ikke er tilstrekkelig, også etter en eventuell klarlegging av følgene av det planlagte tiltaket, kommer føre var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9 til anvendelse, jf. punkt 3.7.2.3.

## Naturmangfoldloven § 8. (kunnskapsgrunnlaget)

Offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet.

Myndighetene skal videre legge vekt på kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder slik samisk bruk, og som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet.

### Hvordan kunnskapsgrunnlaget brukes i vurderingen av «forringelse» og prinsippene i nml. §§ 10 og 12

Kunnskapen som er innhentet om den aktuelle artens bestandssituasjon og bestandsutvikling samt om effekten av påvirkninger, skal anvendes når forvaltningsmyndigheten vurderer om det omsøkte tiltaket vil medføre «forringelse» av artens bestandssituasjon eller bestandsutvikling. Denne kunnskapen er også sentral når prinsippene i nml. kapittel II vurderes. Det skal framgå av dispensasjonsvedtaket at disse vurderingene er gjort. Nedenfor sies det noe om hvordan sammenhengen mellom kunnskapsgrunnlaget og dispensasjonsvilkåret «forringelse» kan synliggjøres i forbindelse med et dispensasjonsvedtak. I tillegg blir bruken av prinsippene i nml. §§ 10 og 12 drøftet.



Klippeblåvinge. Foto: Oddvar Hanssen

Etter nml. § 24 femte ledd kan dispensasjon *ikke* gis hvis det omsøkte tiltaket vil medføre «forringelse» av artens bestandssituasjon eller bestandsutvikling. I dette ligger bl.a. at tiltak og bruk ikke må ødelegge for artens overlevelse. Prioriterte arter vil ofte ha status som truet (kritisk truet (CR), sterkt truet (EN) eller sårbar (VU)) på Norsk rødliste for arter, noe som innebærer at de kan ha en bestandssituasjon eller -utvikling som er i strid med forvaltningsmålet for arter i nml. § 5. For noen av disse artene kan ødeleggelse av én forekomst eller ett økologisk funksjonsområde være nok til å sette artens overlevelse i fare, og adgangen til dispensasjon etter dette vilkåret vil da være avskåret. Andre arter vil derimot kunne tåle mer før et inngrep eller en aktivitet medfører «forringelse», og det vil lettere kunne åpnes for dispensasjon. Har arten hatt en gunstig utvikling siden prioriteringsvedtaket, vil terskelen i noen tilfeller kunne være lavere for å gi dispensasjon; motsatt vil gjelde hvis utviklingen har vært negativ.

Det vil i utgangspunktet være *artens* bestandssituasjon eller bestandsutvikling som er målestokken for hvorvidt et tiltak eller inngrep medfører «forringelse». Dette stiller seg imidlertid annerledes hvis tiltaket for eksempel vil berøre en særskilt bestand med viktige lokale genetiske tilpasninger på populasjonsnivå. Da vil den relevante målestokken være bestandssituasjonen eller -utviklingen hos den aktuelle

bestanden. Dette er i tråd med forvaltningsmålet for arter i nml. § 5, som ikke bare gjelder på artsnivå, men som også skal sikre genetisk variasjon innenfor artene.

I hvilken grad det omsøkte tiltaket medfører «forringelse» må også vurderes ut fra den kunnskapen man har om hvilken effekt tiltaket vil ha på arten. Dette er kunnskap som bringes inn i saken gjennom bruk av nml. §§ 8 og 24 første ledd bokstav c. En klarlegging av alternative funksjonsområder for arten etter nml. § 24 første ledd bokstav c, kan tilsa at flytting av berørte forekomster av arten eller etablering av et erstatningsareal for arten kan være tiltak for å redusere det omsøkte tiltakets innvirkning på artens bestandssituasjon. Dette vil kunne innvirke på helhetsvurderingen av om det omsøkte tiltaket vil medføre forringelse av artens bestandssituasjon eller bestandsutvikling. Før det eventuelt settes vilkår om flytting av arten, jf. punkt 3.7.5, må forvaltningsmyndigheten forsikre seg om at dette er i samsvar med gjeldene regler og retningslinjer bl.a. om reetablering av truede arter. I tillegg må slik flytting være avklart med grunneier eller rettighetshaver.

Forvaltningsmyndigheten må også gjøre vurderinger basert på kunnskap om øvrige påvirkninger arten er eller vil bli utsatt for i det aktuelle området, slik at man kan foreta en vurdering av den samlede belastningen for forekomsten i tråd med nml.



§ 10. Den samlede belastningen skal vurderes i forhold til tidligere og nåværende belastning, det omsøkte tiltaket og mulige framtidige inngrep/aktiviteter i det aktuelle området. Gjøres slike vurderinger av den samlede belastningen, er kravene i nml. § 10 oppfylt.

Prinsippet om miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder i nml. § 12 må også vurderes. Gjennom bruk av miljøforsvarlig teknikker, driftsmetoder eller lokalisering vil det i mange tilfeller kunne være mulig å unngå eller redusere skaden et tiltak kan medføre for en forekomst av en prioritert art. Hvis det omsøkte tiltaket kan innrettes på en annen måte, som medfører at man unngår skade eller ødeleggelse, skal det mye til for at man gir dispensasjon. Hvis det for eksempel er planlagt en vei gjennom en viktig hekkelokalitet for en prioritert art, men arten kan skånes ved bruk av en alternativ trasé, så kan dette tilsi at dispensasjonssøknaden bør avslås. Eventuelt kan det gis dispensasjon, men med vilkår knyttet til dette, jf. punkt 3.7.5.

### Naturmangfoldloven § 10. (økosystemtilnærming og samlet belastning)

En påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for.

### Naturmangfoldloven § 12. (miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder)

For å unngå eller begrense skader på naturmangfoldet skal det tas utgangspunkt i slike driftsmetoder og slik teknikk og lokalisering som, ut fra en samlet vurdering av tidligere, nåværende og fremtidig bruk av mangfoldet og økonomiske forhold, gir de beste samfunnsmessige resultater.

#### Om føre var-prinsippet i dispensasjonsbehandlingen - nml. § 9

I og med at kunnskapen om prioriterte arters bestands-situasjon, bestandsutvikling og påvirkningsfaktorer jevnt over er god, og forvaltningsmyndigheten kan be om at konsekvensene av et tiltak klarlegges i tråd med nml. § 24 første ledd bokstav c, vil føre var-prinsippet i nml. § 9 ofte ha mindre betydning i dispensasjonssaker etter forskrifter om prioriterte arter. Forvaltningsmyndigheten må likevel alltid vurdere om det i saken foreligger tilstrekkelig kunnskap, for eksempel om effekten tiltaket vil ha på den prioriterte arten. Selv om det som nevnt over foreligger god kunnskap om artens bestandssituasjon, -utvikling og «normale» påvirkningsfaktorer, kan søknaden gjelde en type tiltak man

på vedtakstidspunktet ikke har god kunnskap om. I slike tilfeller skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet, jf. nml. § 9. Det skal i en slik vurdering ses hen til om skaden eller forringelsen vil være irreversibel eller reversibel, om påvirkningen vil være varig eller midlertidig, og om hvor robust arten er. Tiltak som berører en forekomst av en prioritert art negativt, vil lett anses som en vesentlig skade. I slike tilfeller vil føre var-prinsippet normalt tillegges stor vekt. Dette betyr at det skal mye til for at søker gis dispensasjon i en situasjon hvor det foreligger kunnskapsmangel, og at en eventuell dispensasjon i så fall må gis på strenge vilkår. Hvordan føre var-prinsippet er vurdert og vektlagt, skal framgå av vedtaket. Hvordan føre var-prinsippet kan komme inn i forbindelse med at det fastsettes vilkår i en dispensasjon, drøftes under punkt 3.7.5.

### Naturmangfoldloven § 9. (føre-var-prinsippet)

Når det treffes en beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet. Foreligger en risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet, skal ikke mangel på kunnskap brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å treffe forvaltningstiltak.

#### 3.7.3 Vilkår 2: Dispensasjon for tiltak som er nødvendig ut fra vesentlige samfunnshensyn

Det andre alternative vilkåret for dispensasjon er at «vesentlige samfunnshensyn gjør det nødvendig». Det følger av forarbeidene at dette skal være en snever dispensasjonshjemmel, som kun kan anvendes ved situasjoner og tiltak av stor samfunnsmessig betydning som man ikke kunne forutse på vedtakstidspunktet, jf. Ot. prp. nr. 52 (2008-2009) side 156. Saker som har lokal eller regional betydning vil generelt ikke være tilstrekkelig som grunnlag for dispensasjon etter dette vilkåret. Også ved behandling av en sak etter dette vilkåret skal nml. kap. II oppfylles, og vurderingene og vektleggingene skal synliggjøres i vedtaket.

#### 3.7.4 Om skjønnsutøvelsen i dispensasjonsbehandlingen

Selv om ett av dispensasjonsvilkårene i forskriftene er oppfylt, betyr det ikke nødvendigvis at dispensasjon skal gis. Ingen har krav på dispensasjon, og andre vurderingsmomenter kan komme inn, jf. bruken av begrepet «kan» i forskriften § 6 eller § 8. Det endelige vedtaket er et resultat av en helhetsvurdering, hvor forvaltningsmyndigheten utøver skjønn innenfor rammen av retningslinjer og instruksjoner fra overordnet myndighet, herunder veiledere. Bl.a. vil omfanget, miljøvirkningen og nødvendigheten av de tiltak som det

søkes dispensasjon for, ha betydning. De hensyn som positivt taler for det omsøkte tiltak, også om det vil stride mot de verdier forskriften om prioriterte arter skal ivareta, inngår i vurderingen. Forvaltningsmyndigheten skal også se hen til mulige presedensvirkninger. I den skjønsmessige vurderingen av om dispensasjon skal gis, bør nml. kapittel II også vurderes.

I forbindelse med at det treffes en avgjørelse, skal det også foretas en *avveining* mot andre viktige samfunnsinteresser, jf. nml. § 14. Andre viktige samfunnsinteresser omfatter både «økonomiske, sosiale og kulturelle behov, og behovet for en effektiv ressursforvaltning», jf. Ot. prp. nr. 52 (2008–2009) side 383–84. Bestemmelsen innebærer at disse interessene skal tas hensyn til i den konkrete skjønnsutøvelsen, ikke at de gis en særskilt vekt i kraft av § 14. Paragraf 14 innebærer også at hensynet til naturgrunnet for samisk kultur skal vektlegges tilbørlig.

Som eksempel på et tiltak hvor avgjørelsen kan falle positivt ut for søker, er en søknad om innsamling av individer av en prioritert art som ledd i et forsknings- eller overvåkingsprogram.

Det er viktig å merke seg at det finnes en rekke *ulovfestede skranker for skjønnsutøvelse*. Gjennom forvaltningspraksis har det blant annet utviklet seg en lære om myndighetsmisbruk. Det anses som misbruk av skjønnsmyndighet hvis forvaltningsmyndigheten tar utenforliggende hensyn, hvis avgjørelsen er vilkårlig, hvis avgjørelsen er sterkt urimelig eller hvis det har funnet sted en usaklig forskjellsbehandling. Innstramming av tidligere forvaltningspraksis er ikke å anse som usaklig forskjellsbehandling dersom innstrammingen fremmer de målene som reglene skal medvirke til å nå.

### 3.7.5 Bruk av vilkår ved dispensasjoner

Verken nml. eller forskriftene sier noe om adgangen til å sette vilkår i et vedtak om dispensasjon. I tråd med den alminnelige vilkårlæren i forvaltningsretten kan det imidlertid settes vilkår om plikter uten at det er nevnt i hjemmelsgrunnet. Det innebærer at forvaltningsmyndigheten i dispensasjonsaker har hjemmel til å sette vilkår for en tillatelse dersom vilkårene har saklig sammenheng med det dispensasjonen gjelder, og ikke er sterkt urimelige.

Forvaltningsmyndigheten kan normalt gå langt i å sette vilkår som begrenser skadevirkningene av en dispensasjon. Hvilke vilkår som lovlig kan settes, vil bero på en helhetsvurdering.

Det kreves som nevnt at vilkår som settes har en *saklig sammenheng* med det tillatelsen gjelder. Hvis et vilkår er egnet til å motvirke eller redusere mulige skadevirkninger av et vedtak, vil det normalt alltid foreligge tilstrekkelig saklig sammenheng. På dette området, hvor arten gis en streng beskyttelse, skal terskelen for å tillate inngrep eller bruk som skader eller forringer arten, være høy. Det innebærer også at forvaltningsmyndigheten kan sette strenge vilkår ved en eventuell dispensasjon.

Vilkår knyttet til en eventuell dispensasjon kan være tiltak for å hindre eller begrense skade, herunder anvende teknikker, driftsmetoder eller lokalisering som er mindre skadelige for den prioriterte arten, jf. nml. § 12. Eksempler på dette kan være at tiltakshaver må bygge viltsperre på bru eller tunnel for å hindre at uønskede predatorer sprer seg til områder hvor den prioriterte arten har tilhold, at tiltakshaver må drive overvåking av den prioriterte arten for bl.a. å kunne måle effekten av tiltaket, at det må benyttes en alternativ lokalisering av et tiltak, eller at forekomsten av arten flyttes til en alternativ lokalitet.

Tiltakshaver skal dekke kostnadene ved å hindre eller begrense skade på naturmangfoldet som tiltaket volder dersom dette ikke er urimelig ut fra tiltakets og skadens karakter, jf. nml. § 11. Adgangen til å sette vilkår som medfører kostnader for søker følger av den alminnelige vilkårlæren sammenholdt med nml. § 11. Det kan i tråd med § 11 og føre-var-prinsippet i § 9 også være aktuelt å pålegge tiltakshaver overvåking eller utredning.

Når forvaltningsmyndigheten gir dispensasjon på vilkår som bygger på prinsippene i nml. kapittel II, må det vises til disse prinsippene i vedtaket.

### Naturmangfoldloven § 11. (kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver)

Tiltakshaveren skal dekke kostnadene ved å hindre eller begrense skade på naturmangfoldet som tiltaket volder, dersom dette ikke er urimelig ut fra tiltakets og skadens karakter.

## 4 Fylkesmannens forvaltning av prioriterte arter

Fylkesmannen er forvaltningsmyndighet etter de fleste forskriftene. Dette framgår av den enkelte forskrift § 5 eller § 7. Der Fylkesmannen er forvaltningsmyndighet, vil etaten også få ansvaret for å behandle søknader om unntak fra forskriftene, jf. punkt 3.7.

### 4.1 Handlingsplaner

For alle prioriterte arter vil det bli utarbeidet handlingsplaner med retningslinjer for forvaltning, skjøtsel og andre tiltak for artene og deres økologiske funksjonsområder. Handlingsplanene angir hvilke tiltak som er nødvendige for å ta vare på vedkommende art, og vil danne et viktig grunnlag for Fylkesmannens arbeid med prioriterte arter.

I etterkant av vedtak om prioritering av arter og fastsettelse av handlingsplaner, skal det være et nært samarbeid mellom forvaltningsmyndigheten som forvalter handlingsplanen, og de myndigheter, organisasjoner (herunder grunneier-organisasjoner) eller grunneiere mv. som skal bidra til å gjennomføre målene og tiltakene i handlingsplanen. Det vises til punkt 3.5 for mer informasjon om gjennomføringen av planlagt skjøtsel.

### 4.2 Kartlegging, kartfesting og veiledning

Fylkesmannen har et hovedansvar for kartlegging, kartfesting, informasjon og veiledning om hvor de prioriterte artene befinner seg. Dette arbeidet vil være svært viktig for at kommuner, sektormyndigheter, grunneiere, rettighetshavere og andre skal kunne innrette sin virksomhet og aktivitet etter bestemmelsene som gjelder for området.

Forskriftene inneholder ingen kartfesting av hvor artene og eventuelle økologiske funksjonsområder befinner seg. Disse områdene er dynamiske og vil kunne endres over tid. Av denne grunn blir det ikke fastsatt juridisk bindende grenser for økologiske funksjonsområder i forskriftene. Fylkesmannen må på bakgrunn av forskriftene og kunnskapen om artene som blant annet framkommer i handlingsplanene, avgrense økologiske funksjonsområder og rapportere disse inn til Naturbase. Naturbase er en viktig kilde til informasjon om prioriterte arter som er vedtatt med økologiske funksjonsområder. Det er laget en egen innsynsløsning for prioriterte arter med økologiske funksjonsområder (<http://dnweb12.dirnat.no/wmsdn/unpa.asp>). Innsynsløsningen er kartbasert, og tilgjengelig for alle.

Der arten er prioritert uten et økologisk funksjonsområde, vil tilgjengelig data normalt være synlig i Artskart



Rød skogfrue. Foto: Svein T. Båtvik

(<http://artskart.artsdatabanken.no>). Punktfestede observasjoner av arter med økologisk funksjonsområde finnes også normalt i Artskart. Det er viktig å være oppmerksom på at Artskart inneholder forskjellige typer observasjoner av arter, og at det er eierne/de ansvarlige for dataene som har ansvar for å kvalitetssikre disse. Generelt vil det være nyttig å ta kontakt med Fylkesmannen eller andre faginstanser om en er usikker på kvaliteten av data om forekomster av arten.

Selv om en observert forekomst av en prioritert art ikke framgår av disse databasene, betyr ikke det at vedkommende forekomst ikke har samme beskyttelse som forekomster som er lagt inn i databasene. Mangel på data om forekomsten kan skyldes at forekomsten ikke har vært kartlagt, at man tidligere ikke har funnet vedkommende forekomst, eller at data er under bearbeiding. I tilfeller hvor grunneier, kommune eller tiltakshaver er usikker på om informasjonen i databasene er god nok, eller tilstrekkelig oppdatert, bør Fylkesmannen kontaktes.

Når det gjelder informasjonsansvaret, står følgende i foredraget til kongelig resolusjon av 20. mai 2011 side 6:

*«Når en art er en prioritert art skal Fylkesmannen informere gjennom annonsering i lokalpressen e.l., og så langt som mulig, i samarbeid med kommunen, gjennom informasjon direkte til grunneiere som har kjente prioriterte arter og økologiske funksjonsområder på sin eiendom. Informasjon skal også gis i de tilfeller det dokumenteres nye forekomster av en prioritert art. Det vises til Innst. O. nr. 100 (2008–2009): "Komiteen vil støtte Regjeringa i at styresmaktene skal orientere dei grunneigarar som har prioriterte arter etter forskrift på sin eigedom om kva konkrete område som vert omfatta av eventuelle reglar om beskyttelse av økologiske funksjonsområde, og at det er denne informasjonen grunn-eigaren skal forholde seg til. Dette er etter komiteen si meining nødvendig for å få ordninga med prioriterte arter til å fungere, og at ordninga vert føreseieleg for den enkelte grunneigar.»*



Honningblom. Foto: Egil Michaelsen

## 5 Betydningen for kommuner og sektormyndigheter

### 5.1 Forskriftenes betydning for planer etter plan- og bygningsloven

Forskrifter om prioriterte arter setter i de fleste tilfeller et forbud mot både uttak, skade og ødeleggelse av arten, og gir for flere av artene nærmere bestemmelser for økologiske funksjonsområder for å ivareta artene. Forskrifter om prioriterte arter vil gjelde side om side med planer etter plan- og bygningsloven (pbl.). Dette betyr at regulering av et område etter pbl. til et formål som strider mot en forskrift om en prioritert art, ikke fritar tiltakshaver fra å tilpasse aktiviteten slik at man unngår konflikt med forskriften, eller eventuelt fra å søke om dispensasjon fra forskriften før et tiltak etter planen kan gjennomføres.

Dette kan illustreres med følgende eksempel: Dersom et område er regulert til «bebyggelse og anlegg» med hjemmel i [pbl. § 12-5 nr 1](#), og det i etterkant av reguleringen blir oppdaget en prioritert art i vedkommende område, må tiltakshaver søke forvaltningsmyndigheten om dispensasjon fra forskriften for den prioriterte arten før tiltak som kommer i strid med forskriften igangsettes. Tilsvarende betraktninger gjelder hvis det for eksempel er gitt byggetillatelse i et område hvor det finnes forekomster av en prioritert art.

### 5.2 Ivaretagelse av prioriterte arter gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven

Kommunene kan bidra til å ivareta forekomster av prioriterte arter eller økologiske funksjonsområder ved at disse områdene i kommuneplanens arealdel vises som hensynssoner etter pbl. § 11-8 bokstav c (sone med særlige hensyn til landbruk, reindrift, friluftsliv, grønstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø), med retningslinjer og bestemmelser for disse områdene. Hvorvidt dette er hensiktsmessig beror bl.a. på hvor stedbundet arten er.

Områder som er båndlagt etter annet lovverk kan dessuten vises som hensynssoner etter pbl. [§ 11-8 bokstav d](#) (sone som er båndlagt etter annen lov). Dette forutsetter at båndleggingen er permanent og at den kan angis med en fast geografisk avgrensning. I og med at noen arter flytter på seg, kan areal som er båndlagt etter en forskrift om en prioritert art, endres over tid. Hvis tilstedeværelsen av en forekomst av en prioritert art eller et økologisk funksjonsområde er stabil i det aktuelle området, så kan denne hensynssonen brukes.

## Plan- og bygningsloven § 11-8 bokstav c og d:

c) Sone med særlige hensyn til landbruk, reindrift, friluftsliv, grønnstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø, med angivelse av interesse.

d) Sone for båndlegging i påvente av vedtak etter plan- og bygningsloven eller andre lover, eller som er båndlagt etter slikt rettsgrunnlag, med angivelse av formålet.

Hvis kartfesting i kommuneplanens arealdel ikke skulle la seg gjøre ved bruk av hensynssoner, bør det i plandokumentene gis informasjon om forekomster av arter og funksjonsområder. Dette kan gjøres i form av temakart eller på annen måte som kommunen finner hensiktsmessig. Det er også mulig å ta slike områder inn i reguleringsplaner. Aktuelle formål kan være slike som fastsatt i pb. § 12-5 nr. 3 (grønnstruktur), nr. 5 (landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift med tilhørende underformål) og nr. 6 (bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone). Det er mulig å gi bestemmelser som er i samsvar med forskriften for den prioriterte artens økologiske funksjonsområde, for eksempel § 12-7 nr. 2 (vilkår for bruk av arealer eller forbud mot former for bruk).

Økologiske funksjonsområder for prioriterte arter er områder av "mindre omfang", jf. punkt 3.3.1. Kommunen kan imidlertid bruke virkemidlene som er beskrevet ovenfor til å skjerme større områder enn de som er beskyttet i forskriften om prioriterte arter.



Eremitt. Foto: Magne Flåten

## § 12-5 Arealformål i reguleringsplan

3. grønnstruktur, herunder areal for naturområder, turdrag, friområder og parker,

5. landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift, samlet eller hver for seg, herunder områder for jordbruk, skogbruk, reindrift, naturvern, jordvern, særlige landskapshensyn, vern av kulturmiljø eller kulturminne, friluftsområder, seterområder, og landbruks-, natur- og friluftsområder der kommuneplanens arealdel tillater spredt bolig-, fritidsbolig- og næringsvirksomhet,

6. bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone,

## § 12-7. Bestemmelser i reguleringsplan

I reguleringsplan kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner om følgende forhold:

2. vilkår for bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet, eller forbud mot former for bruk, herunder byggegrenser, for å fremme eller sikre formålet med planen, avveie interesser og ivareta ulike hensyn i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet.

## 5.3 Vedtak etter andre lover og forskrifter

Forskriftene om prioriterte arter gjelder generelt og kan ikke fravikes med hjemmel i annen lovgivning. Virksomhet som reguleres av annen lovgivning, herunder kommunens egen virksomhet og andre sektors virksomhet, vil også bli påvirket eller begrenset av forskriftene. Ved eventuelle tiltak som vil berøre en prioritert art og/eller dens økologiske funksjonsområde, må tiltakshaver vurdere hvordan virksomheten eller tiltaket kan tilpasses slik at man unngår konflikt med en forskrift om prioriterte arter. Eventuelt kan det søkes om dispensasjon etter forskriftene om prioriterte arter, jf. punkt 3.7.

Saksbehandlingsprosedyrer ved behandling av saker etter forskrifter om prioriterte arter og etter energi- og vassdragslovverket er nærmere omtalt i foredraget til kongelig resolusjon av 20. mai 2011 side 34-35:

«Planlagt bruk og tiltak kan berøre både forskrifter om prioriterte arter og energi- og vassdragslovverket. Etter departementets syn er det viktig med god koordinering av saksbehandlingen etter de ulike regelverk. Departementet anser at følgende prinsipper bør gjelde for denne type saker:

- Behandlingen av saker som må vurderes både etter energi og -vassdragslovverket og etter en forskrift om en prioritert art skal koordineres og avgjøres samtidig, både i førsteinstans og i en eventuell klagesak. Unntak kan avtales.
- Når et planlagt tiltak eller en bruk antas å berøre en prioritert art skal forvaltningsmyndigheten etter forskriften (Fylkesmannen eller Direktoratet for naturforvaltning) vurdere om tiltaket eller bruken vil kunne berøre en prioritert art. Forvaltningsmyndighetens vurdering av om et inngrep er i strid med en forskrift om en prioritert art er ikke et enkeltvedtak.
- For å sikre god koordinering mellom vedtak om dispensasjon etter forskrift om prioriterte arter og vedtak etter energi- og vassdragslovgivningen skal Fylkesmannen/ Direktoratet for naturforvaltning (DN) som hovedregel formalisere sin vurdering av om tiltaket vil berøre en prioritert art gjennom å varsle energimyndigheten om innsigelse til konsesjonsaken. Dersom Fylkesmannen/DN unntaksvis ikke varsler innsigelse har energimyndighetene likevel det samme ansvar for å hensynta forskrift om prioritert art dersom det er grunn til å tro at en prioritert art berøres. Dersom tiltaket justeres i konsesjonsbehandlingen slik at hensynet til arten ivaretas, kan innsigelsen frafalles på vanlig måte. Norges vassdrags- og energidirektorat sitt vedtak om konsesjon og Fylkesmannen/DN sitt vedtak om dispensasjon fattes samtidig. Bli innsigelsen opprettholdt oversendes konsesjonsaken til Olje- og energidepartementet for endelig

avgjørelse. Olje- og energidepartementet koordinerer behandlingen av innsigelsesaken med miljømyndighetenes behandling av dispensasjonssøknad etter forskrift om prioritert art, jf. nedenfor.

- Fylkesmannen/DN fatter først sitt dispensasjonsvedtak når man er gjort kjent med faktagrunnlaget og de konkrete forutsetninger for energimyndighetens vedtak og visa versa. Vedtak av Fylkesmannen/DN og energimyndigheten fattes samtidig.
- Dersom klagemyndigheten etter sektorregelverket er et departement, skal avgjørelsen av klagen på en dispensasjon etter forskrift om prioriterte arter fattes av Miljøverndepartementet, dersom sektordepartementet ønsker dette. Klagen etter forskriften om prioriterte arter skal avgjøres samtidig med klagen på vedtak etter sektorregelverket, eventuelt etter regjeringsbehandling. Saksbehandlingen skal koordineres.
- Der en sak etter energi og -vannressurslovverket skal vedtas ved kgl. res, skal spørsmålet om klage på dispensasjon etter forskrift om prioritert art, etter innstilling fra Miljøverndepartementet, behandles og avgjøres samtidig. Eventuell motstrid mellom forslagene til vedtak avgjøres i så fall på vanlig måte av regjeringen forut for at kgl.res. fremmes.
- Det betyr at forut for dette må tiltakshaver ved behov søke forvaltningsmyndigheten etter forskrift om prioritert art om dispensasjon på bakgrunn av tiltaksutformingen i Norges vassdrags- og energidirektorat sin innstilling til OED. Vedtak om dispensasjon etter forskrift om prioriterte arter i første instans fattes av Fylkesmannen eller Direktoratet for naturforvaltning.»



Honningblom. Foto: Egil Michaelsen

# 6 Betydningen for grunneiere og rettighetshavere og allmennheten

## 6.1 Informasjon og samarbeid

Fylkesmannen, med bistand fra kommunene, skal informere grunneiere og rettighetshavere, for eksempel tomtefestere, om at de har kjente forekomster av prioriterte arter på sin eiendom. Det er viktig at berørte parter blir informert om dette, både gjennom annonsering i lokalpressen og ved brev der dette er mulig, slik at de kan tilpasse utnyttelsen og bruken av eiendommen. Kommunene vil kunne bistå gjennom å spre informasjon på kommunens hjemmesider og ved utsendelse av brev til grunneiere. Les mer om dette under punkt 4.2.

Det er også viktig at det etableres et samarbeid mellom grunneier eller andre rettighetshavere og Fylkesmannen slik at aktuelle arter kan forvaltes på best mulig måte. Inngåelse av avtaler mellom forvaltningsmyndigheten og grunneier eller rettighetshaver om skjøtsel og tilskuddsordningen for prioriterte arter vil være et viktig virkemiddel i så måte, jf. punkt 3.5.

Samtidig må det understrekes at alle har en aktsomhetsplikt overfor naturmangfoldet, jf. nml. § 6, som sier at «Enhver skal opptre aktsomt og gjøre det som er rimelig for å unngå skade på naturmangfoldet i strid med målene i § 4 og § 5.»

Det kreves en økt bevissthet om bevaring av naturverdier i og med den nye aktsomhetsplikten i nml. § 6. I denne plikten ligger en plikt til å søke å gjøre seg kjent med hvilke naturverdier som kan bli skadelidende ved tiltak på egen og andres grunn. Dette gjelder særlig når informasjon er lett tilgjengelig i for eksempel i Naturbase. Aktsomhetsplikten er koplet til forvaltningsmålene i naturmangfoldloven § 4 og § 5. Det sentrale i aktsomhetsplikten er den enkeltes ansvar for etter evne å bidra til den samlede forvaltningen av naturmangfoldet, slik at målene i § 4 og § 5 kan nås. Prioriterte arter vil normalt ha en bestandssituasjon som gjør at det ikke skal mye til for at måloppnåelsen vanskeligjøres. Det skjerper aktsomhetsplikten for prioriterte arter. Det er viktig å understreke at reglene om prioriterte arter og økologiske funksjonsområder har rettsvirkning overfor private uavhengig av om informasjonen er tatt inn i Naturbase eller andre baser. Det er likevel åpenbart grenser for hva man kan forvente at privatpersoner på selvstendig grunnlag kan tilegne seg av kunnskap om naturmangfold. Samtidig har den enkelte et ansvar for at den aktiviteten man driver med ikke er i strid med forskrifter om prioriterte arter.

Det stilles strengere krav til aktsomhet hos en profesjonell tiltakshaver enn hos privatpersoner som utfører sine daglige gjøremål. Tiltakets art spiller også en betydning i vurderingen av aktsomhetsplikten.

Er det gitt dispensasjon til et tiltak etter en forskrift om en prioritert art, vil aktsomhetsplikten som regel være oppfylt dersom forutsetningene i dispensasjonen er fulgt, jf. nml. § 6 andre punktum.

## 6.2 Sanksjoner

Forsettlig og uaktsom overtredelse av bestemmelsene om prioriterte arter i forskriftene, jf. nml. § 24 første ledd bokstav a og b, kan straffes med bøter og fengsel inntil ett år, jf. nml. § 75. Ved grov overtredelse øker strafferammen til fengsel inntil 3 år, jf. nml. § 75 andre ledd.

Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov eller ikke, skal det ifølge loven legges særlig vekt på om den har medført eller voldt fare for betydelig skade på naturmangfoldet, om skaden anses som uopprettelig, graden av skyld og om overtrederen har truffet forebyggende eller avbøtende tiltak.

Det kan nevnes at for de alvorligste tilfellene av miljøkriminalitet gjelder bestemmelsen i straffeloven § 152b, med en strafferamme på inntil 10 år.

Det vises også om bestemmelsen om foretaksstraff i straffeloven §§ 48a og 48b.

Overtredelser av loven kan også bety at forvaltningsmyndigheten kan ilegge administrative sanksjoner etter nml. kapittel IX om retting, avbøtende tiltak, tvangsmulkt og miljøerstatning.

## 6.3 Erstatning for tap som følge av prioriterte arter

Det er ikke gitt egne erstatningsregler for grunneiere og rettighetshavere som får sine rettigheter begrenset som følge av forskriftene om prioriterte arter. Spørsmålet om erstatning må derfor avgjøres etter de alminnelige ulovfestede regler om erstatning for rådgighetsreguleringer. I praksis vil dette si at det ikke foreligger noen erstatningsplikt. Men, blir igangværende bruk i et økologisk funksjonsområde vesentlig vanskeliggjort og det oppstår vesentlig tap, kan grunneier kreve områdevern etter nml. kapittel V i stedet (hvis det ikke gjøres unntak som tillater bruken). Områdevernet vil så gi rett til erstatning etter § 50.

## 7 Miljøvedtaksregister

Nml. § 68 inneholder en hjemmel til, ved forskrift, å opprette et miljøvedtaksregister hvor alle vedtak bl.a. etter nml. § 24 femte ledd (dispensasjon fra regler om prioriterte arter) skal legges inn. Alle vedtak skal legges inn i fulltekst av vedtaksmyndigheten. Registeret vil gi allmennheten og forvaltningen oversikt over hvordan bl.a. adgangen til å gi dispensasjon fra forskriftene om prioriterte arter praktiseres. En forskrift om opprettelse av Miljøvedtaksregisteret ble vedtatt i juni 2013. Registeret vil tre i kraft 1. april 2014.



# Avtale om bruken i økologisk funksjonsområde

Mellom staten ved [...], heretter kalt staten, og grunneier/rettighetshaver [navn][fødselsdato/organisasjonsnummer], heretter kalt grunneier/rettighetshaver, er det inngått følgende avtale:

## § 1. Formålet med avtalen

Formålet med avtalen er å avklare hvilke handlinger som er tillatt og hvilke handlinger som ikke er tillatt for grunneier/rettighetshaver i det økologiske funksjonsområdet for [artsnavn], jf. § 4 andre ledd tredje punktum i forskrift om [artsnavn] som prioritert art, heretter kalt forskriften.

## § 2. Stedlig virkeområde

Avtalen gjelder for område som angitt på vedlagte kart på eiendommen/e [...] gnr. [...] bnr. [...] i [...] kommune.

## § 3. Avtaletid

Avtalen gjelder i [fem] år fra tidspunktet for avtaleinngåelsen.

## § 4. Bruk som er tillatt og ikke tillatt

I område som angitt i § 2, gjelder følgende bestemmelser:

Følgende handlinger/bruk er tillatt: [...]

*(Kommentar: Dette kan være bruk som tar hensyn til artens økologiske funksjonsområde eller bruk som ikke fullt ut tar hensyn til artens økologiske funksjonsområde. NB! Her kan man ikke ta med handlinger som er forbudt etter forskriften § 3 og § 4 tredje ledd.)*

Følgende handlinger/bruk er ikke tillatt: [...]

Øvrig bruk i det økologiske funksjonsområdet skal skje innenfor rammene av det som er fastsatt i forskriften.

## § 5. Vilkår

Tillatelse til bruk som ikke fullt ut tar hensyn til artens økologiske funksjonsområde, gis på følgende vilkår: [...]

## § 6. Avtalens status

Bestemmelser i avtalen som tillater bruk som ikke fullt ut tar hensyn til artens økologiske funksjonsområde er å regne som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Slike bestemmelser kan påklages i samsvar med forvaltningslovens regler.

## § 7. Håndheving og sanksjoner

Brudd på avtalens bestemmelser håndheves etter naturmangfoldloven §§ 69 til 73, og kan medføre miljøerstatning eller straff etter naturmangfoldloven §§ 74 og 75.

## § 8. Dispensasjon, endring og opphør av avtalen

Avtalen er ikke til hinder for at grunneier/rettighetshaver kan søke om dispensasjon fra bestemmelser i avtalen §§ 4 og 5.

Avtalepartene kan kreve at avtalen endres eller bringes til opphør dersom det har inntruffet forhold utenfor avtalepartenes kontroll som har vesentlig påvirket bestandssituasjonen for arten i område som angitt i § 2.

Avtalepartene kan kreve at avtalen bringes til opphør dersom det i forskrift etter naturmangfoldloven § 23 fjerde ledd fastsettes at prioriteringen av arten faller bort.

Avtalen opphører når grunneier/rettighetshaver ikke lenger eier eller har bruksrett til område som angitt i § 2.

Sted og dato

Underskrift staten

Underskrift grunneier/rettighetshaver

Vedlegg

1. Kart
2. Forskrift

### Miljødirektoratet

**Telefon:** 03400/73 58 05 00 | **Faks:** 73 58 05 01

**E-post:** [post@miljodir.no](mailto:post@miljodir.no)

**Nett:** [www.miljodirektoratet.no](http://www.miljodirektoratet.no)

**Post:** Postboks 5672 Sluppen, 7485 Trondheim

**Besøksadresse Trondheim:** Brattørkaia 15, 7010 Trondheim

**Besøksadresse Oslo:** Strømsveien 96, 0602 Oslo

Miljødirektoratet ble opprettet 1. juli 2013 og er en sammenslåing av Direktoratet for naturforvaltning og Klima- og forurensningsdirektoratet. Vi er et direktorat under Miljøverndepartementet med 700 ansatte i Trondheim og Oslo. Statens naturoppsyn er en del av direktoratet med over 60 lokalkontor.

Miljødirektoratet har sentrale oppgaver og ansvar i arbeidet med å redusere klimagassutslipp, forvalte norsk natur og hindre forurensning.

Våre viktigste funksjoner er å overvåke miljøtilstanden og formidle informasjon, være myndighetsutøver, styre og veilede regionalt og kommunalt nivå, samarbeide med berørte sektormyndigheter, være faglig rådgiver og bidra i internasjonalt miljøarbeid.