



*for a living planet*®

# Er det EU som skal redde norsk natur?

Om ny naturmangfoldlov og EUs habitatdirektiv

*Rasmus Reinvang  
Kristin Thorsrud Teien*

**Arbeidsnotat 1 / 2006  
WWF**



**Foto og fakta:** *Karpatene i Slovakia* © V. Stanova / Daphne

EUs nye medlemsland rommer størstedelen av naturmangfoldet i EØS-området. I Slovakia lever 5,4 millioner mennesker sammen med ca. 700 bjørner, 500 gauper og 400 ulver på landets 49 000 kvadratkilometer (omtrent som Danmark) og en rik natur. Rundt 1400 arter nevnes på Slovakias rødlista over truede arter. Slovakia er i ferd med å innføre EUs lovgiving for vern av EUs mest truede arter og naturtyper (habitatdirektivet) og har i den prosessen innstilt til EU-kommisjonen at 30 prosent av landet vernes av hensyn til truet natur.

I Norge er vi til sammenligning 4,5 millioner mennesker, har rundt 60 bjørn, rundt 300 gauper, cirka 350 jerv og rundt 15 ulv på et nesten syv ganger så stort område (385 000 kvadratkilometer). Litt over 3000 arter figurerer på Norges rødliste over truede arter. Litt over 12 prosent av norsk landnatur er vernet av hensyn til bevaring av naturmangfoldet.

**Utgitt av:** WWF Norge

**Utgivelsesdato:** Ultimo mars 2006 i forbindelse med det åttende partsmøtet for oppfølging av Biomangfoldkonvensjonen i Curitiba i Brasil (20 – 31 mars).

**ISBN:** 82-90980-13-2

**Forfattere:** Rasmus Reinvang, Europa-rådgiver og landmiljøkoordinator, WWF  
Kristin Thorsrud Teien, rådgiver biologisk mangfold, WWF

**Ansvarlig utgiver:** Andreas Tveteraas, fagsjef, WWF

**Utgivelsen er støttet av:** Utenriksdepartementet

**WWF Norge, Kr. Augustsgate 7A, Pb. 6784, St. Olavs plass, 0130 Oslo, Norway**

Alle WWFs publikasjoner tilgjengelige på [www.wwf.no](http://www.wwf.no) under "Publikasjoner"

# Sammendrag

## Bakgrunn

20. mars 2006 åpnet det åttende partsmøte for oppfølging av Biomangfoldkonvensjonen i Curitiba i Brasil. Konvensjonen forplikter Norge internasjonalt til å sikre beskyttelse av naturmangfoldet. Norge (og EU) har, i tråd med konvensjonen, satt seg mål om å stanse tapet av naturmangfold innen 2010.

Norsk natur er imidlertid på retur. WWFs "Naturindeks for Norge 2005" dokumenterer at norske bestander i gjennomsnitt er redusert med 30 prosent i perioden 1970/-75 til 2005. Samtidig ligger Norge langt etter EU-landene i arbeidet med å følge opp forpliktelsene i Biomangfoldkonvensjonen. Et forslag til ny norsk naturmangfoldlov ble sendt på høring i fjor. Ved presentasjonen av forslaget forklarte daværende miljøvernminister Hareide at den kommende naturmangfoldloven skal bringe norsk naturvernlovgivning opp på europeisk nivå.

## Hovedfunn

### Norsk naturvern er svakere og mindre systematisk enn EUs

Både Norge og EU-landenes naturvernlovgiving bygger på Bernkonvensjonen og Biomangfoldkonvensjonen. Dagens situasjon er allikevel at EU-landenes regime for vern av naturen gjennom habitatdirektivet er strengere og langt mer systematisk og faglig forankret enn norsk naturvernlovgiving. Habitatdirektivet opererer med lister over de mest truede artene og naturtypene i EU-landene og forplikter landene til å sikre levedyktige bestander og nødvendig utbredelse av disse. Norsk naturforvaltning er på sin side et lappeteppes av verneområder og lovverk som har vokst frem over tid og som ikke sikrer at naturmangfoldet er vernet. Over 75 prosent av verneområdene i Norge er lite artsrike fjellområder.

### Norge henger etter selv fattige EU-land

I Slovakia lever 5,4 millioner mennesker sammen med ca. 700 bjørner, 500 gauper og 400 ulver på landets 49 000 kvadratkilometer (omtrent som Danmark). Rundt 1400 arter nevnes på Slovakias rødliste over truede arter. Slovakia er i ferd med å innføre EUs lovgiving for vern av EUs mest truede arter og naturtyper (habitatdirektivet) og har i den prosessen innstilt til EU-kommisjonen at 30 prosent av landet vernes av hensyn til bevaring av naturmangfold.

I Norge er vi til sammenligning 4,5 millioner mennesker, har rundt 60 bjørn, rundt 300 gauper, cirka 350 jerv og rundt 15 ulv på et nesten syv ganger så stort område (385 000 kvadratkilometer). Litt over 3000 arter figurerer på Norges rødliste over truede arter. Litt over 12 prosent av norsk landnatur er vernet av hensyn til bevaring av naturmangfoldet.

### Naturmangfoldloven kommer, men norsk naturvern vil fortsatt være svakere enn EUs

Forslaget til ny naturmangfoldlov knesetter en rekke viktige prinsipper for norsk naturforvaltning. Økosystembasert forvaltning, prinsipper for bærekraftig bruk, identifisering av prioriterte arter og utvalgte naturtyper for beskyttelse. På mange måter følger naturmangfoldloven grunnprinsippene i habitatdirektivet. Samtidig er loven mer omfattende enn habitatdirektivet, som kun vedrører den naturen som er mest truet i et Europa-perspektiv (annen natur beskytter EU-landene gjennom nasjonal lovgiving).

Dette notatet påpeker at naturmangfoldloven likevel ikke vil sikre at norsk naturvern kommer opp på "EU-nivå". Det er fordi naturmangfoldloven mangler mekanismer som sikrer at forpliktelser og målsetninger om å beskytte truet natur ikke må vike for økonomiske og andre

interesser. EUs habitatdirektiv har en slik mekanisme: I EU overvåker en overnasjonal myndighet med sanksjonsmuligheter, EU-kommisjonen og EF-domstolen, landenes gjennomføring av verneforpliktelsene. Mangelen på en slik mekanisme er en hovedårsak til at Norge henger etter EU-landene i arbeidet med å beskytte naturmangfoldet, til tross for at vi har tilnærmet samme mål for vår politikk.

#### Habitatdirektivet gir bedre beskyttelse av unike og truede norske naturverdier

Habitatdirektivet vil gi et løft for sjelden norsk natur som i dag er dårlig beskyttet, herunder:

- Kystlynghei / sjeldent kulturlandskap: Krav til Staten om å sikre drift som er nødvendig for å bevare disse kulturlandskapene, for eksempel i form av driftstøtte.
- Kystregnskog og skogvern: Norge har i dag kun vernet 1,4 prosent av produktiv skog mens forskerne anbefaler at 5 prosent vernes av hensyn til naturmangfoldet. En rekke unike og mangelfullt vernede skogstyper, som kystregnskog i Midt-Norge og kystfuruskog på Vestlandet, Nordland/Troms, vil automatisk bli vernet.
- Villrein og fjellnatur: Krav om helhetlig planlegging som respekterer villreinen og vår unike fjellnatures behov (inkl. restriktiv praksis mht bl.a. utbygging av hyttefelt i villreinområder samt vinterbrøyting av vei som krysser villreinens trekkruer).
- Større bestander og videre geografisk utbredelse av rovdyr: Norge vil bli forpliktet til å sikre levedyktige bestander av våre store rovdyr i sitt naturlige utbredelsesområde.

#### Habitatdirektivet setter felles europeiske standarder

Habitatdirektivet legger en felles minimumsstandard for forvaltningen av truet natur i 25 land omkring oss, inklusive våre naboland, basert på internasjonale forpliktelser Norge deler med EU. Direktivet blir en stadig mer dominerende og innflytelsesrik standard for naturforvaltning i Europa. Det er et åpent spørsmål om det på sikt vil være mulig for Norge å ikke følge habitatdirektivet. Direktivet har fra 2004 vært grunnlaget for et voksende nettverk av verneområder i Europa. Et svakere naturvernregime i Norge vil snart kunne vise seg å ha konkurransevridende virkninger til fordel for norske naturressursbaserte næringer som skog, havbruk og vannkraft. Dette vil i så fall reise problemer i EØS-samarbeidet.

#### Å inkludere habitatdirektivet i EØS-avtalen vil styrke naturmangfoldloven

Å inkludere habitatdirektivet i EØS ville gi norsk naturvern og den kommende naturmangfoldloven en tiltrengt oppbakking i form av en overnasjonal myndighet (ESA) som overvåker etterlevelsen av våre internasjonale forpliktelser for å verne sjelden natur.

### **WWF anbefaler**

#### Innlem habitatdirektivet i EØS-avtalen

WWF anbefaler at Norge sammen med sine EØS-partnere anmoder EU-kommisjonen om innlemmelse av EUs naturvernlovgiving (habitatdirektivet og fugledirektivet) i EØS-avtalen. Dette kan gjøres på de faste møtene i EØS-komiteen, hvor det avgjøres hvilken ny lovgiving som skal bli del av EØS.

#### Styrk forslaget til ny naturmangfoldlov med en ombudsmann

Den kommende naturmangfoldloven skal sikre en ny og helhetlig norsk lovgiving for naturmangfoldet som helhet. Dette gjelder uavhengig av om kravene til beskyttelse av de mest truede artene og naturtypene bakkes opp av EØS-lovgiving eller ikke. WWF foreslår at et miljøombud overvåker at lovens prinsipper og målsettinger overholdes i praksis. Naturmangfoldlovens virkeområde er større enn EUs naturvernlovgiving og er et kommende lovverk som kan (og bør!) sette nye standarder for nasjonal naturmangfoldlovgiving i Europa.

## Forord

OECD er en av flere organisasjoner som har påpekt at Norge har klare og ambisiøse miljømål, men er uvanlig svake på å gjennomføre dem. Den norske "bruk-er-det-beste-vern"-ideologien holder ikke i praksis. WWFs "Naturindeks for Norge 2005" viser at det norske annerledes-naturvernet har kostet oss 30% av Norges naturrikdom siden første EU-vei i 1972.

I EU sikrer habitatdirektivet et felles minimumsnivå for naturvernet gjennom krav til beskyttelse av de mest truede artene og naturtypene. EU-kommisjonen og EF-domstolen sørger for at landene følger opp. Habitatdirektivet er en forpliktende minimumsoppfølging av de samme internasjonale konvensjonene som Norge har undertegnet på biomangfoldområdet.

Stortinget har vedtatt målet om at vi skal stanse tapet av biologisk mangfold i Norge innen 2010. Dette vil kreve et langt skarpere lovverk, virkningsfulle sanksjonsmidler og en helt annen satsing på vern av arter og deres leveområder enn det vi ser i dag.

Norsk naturvern er preget av at vi verner det som passer oss mennesker og ikke områdene naturmangfoldet er avhengig av for å overleve. Norsk natur trenger en overnasjonal myndighet som kan sikre naturens interesser overfor økonomiske drivkrefter.

Norge samarbeider med EU gjennom EØS og slik vil det være i mange år fremover. Norge følger i dag EUs regelverk for det indre marked. Men EUs regler som skal beskytte natur mot negative virkninger av dette markedet følger vi ikke. Dette gjør norsk natur særlig utsatt.

Vi deler viktige økosystemer med naboland som Sverige, Finland og Nordsjølandene. Regionalt samarbeid for å bevare den mest truede naturen i Europa gir særdeles god mening. Koordinering og samarbeid på et felles grunnlag må til for å redde vår felles naturarv.

Tiden er inne for ta habitatdirektivet inn i EØS-avtalen med EU.



Rasmus Hansson  
Generalsekretær WWF Norge

*Regjeringen vil følge opp gode miljøinitiativer fra EU og ta i bruk det beste i EUs miljølovgiving, også der de ikke omfattes av EØS.*

Soria Moria-erklæringen 13.10.2005  
(den rødgrønne regjeringens politiske plattform)

# Innhold

<i>Sammendrag</i> .....	3
<i>Forord</i> .....	5
<i>Innhold</i> .....	6
<i>Internasjonale forpliktelser, naturvernmål og status</i> .....	7
Internasjonale konvensjoner.....	7
Norge har vedtatt å stanse tapet av biologisk mangfold innen 2010 .....	7
Utfør bakke med norsk natur .....	8
Tegn på at Norge sakker etter: Sverige og Slovakia .....	8
<i>EUs naturvernlovgivning og dagens Norge</i> .....	9
Grunnprinsippene i EUs naturvern .....	9
En sektorovergripende og økosystemorientert lovgiving med tilstandsmål .....	11
Blir lovgivingen gjennomført i EU-landene? .....	11
EU-prinsipper anvendt på viktige saker i norsk naturvern.....	12
<i>Forslaget til ny naturmangfoldlov</i> .....	16
Naturmangfoldlovens formål og virkeområde .....	16
<i>Vil naturmangfoldloven sikre EU-standard?</i> .....	18
Aktsomhetsplikten – et fremskritt.....	18
Forpliktende tilstandsmål: Ikke gjennomført .....	18
Økosystemorientert og sektorovergripende: I prinsippet ja.....	19
Representativt nettverk av verneområder: Ikke obligatorisk .....	20
Havnatur: Lovgivning også i økonomisk sone, men svakere. ....	20
<i>WWFs anbefalinger: EU-lovgiving og ny naturmangfoldlov</i> .....	21
Habitatdirektivet og fugledirektivet inn i EØS-avtalen.....	21
Anbefalinger til naturmangfoldlovforslaget .....	24
<i>Litteratur og kilder</i> .....	26

## Internasjonale forpliktelser, naturvernmål og status

Gjennom EØS-avtalen legger EU-lovgiving i dag føringene for rundt 85 prosent av norsk miljølovgiving. Den lille delen av norsk miljølovgiving hvor Norge ikke samordner seg med EU-landene, utgjøres i hovedsak av lovgiving for forvaltning av levende naturressurser. Samarbeid om lovgiving knyttet til naturressursforvaltning er ikke en del av EØS-avtalen og Norge er derfor ikke bundet av EUs mål og regelverk på området.

Norges og EU-landenes naturvernpolitikk bygger på de samme internasjonale konvensjonene for vern av naturmangfold: Bernkonvensjonen og Biomangfoldkonvensjonen. Når det gjelder målsetningene for naturvernpolitikken, er Norge således helt på linje med EU.

### Internasjonale konvensjoner

#### Bernkonvensjonen for vern av ville dyr, planter og deres levesteder (1979)

Bernkonvensjonens formål er å verne om europeiske arter av ville dyr og planter og deres levesteder. Landene skal legge særlig vekt på truede og sårbare arter, som er nevnt i konvensjonens lister. Konvensjonen legger til grunn at hvert enkelt partsland har ansvar for å sikre levedyktige ville bestander av visse arter, blant annet de store rovdirene. Rundt 235 norske arter finnes på Bernkonvensjonens lister. Bernkonvensjonen forplikter også Norge til å opprette et representativt nettverk av verneområder for truet norsk natur.

#### Konvensjonen om biologisk mangfold (1992)

Konvensjonen om biologisk mangfold ("Biomangfoldkonvensjonen") er den første globale avtalen om vern og bærekraftig bruk av alt biologisk mangfold. Et sentralt punkt er at partene skal sørge for integrering av ansvaret for å nå konvensjonens målsetninger, for eksempel vern av arter som står på rødlista. Konvensjonen forplikter partene å identifisere viktige typer biologisk mangfold og å overvåke virksomheter som kan true dette mangfoldet. Rødlista over truede og sårbare arter er et sentralt redskap for Norge i denne sammenheng.

Konvensjonen forplikter også partene til å iverksette tiltak for vern, rehabilitering og bærekraftig bruk av biologisk mangfold. Aktuelle tiltak kan være vern av naturområder, og at områder som grenser til verneområder, også forvaltes på en bærekraftig måte. Det skal i tillegg legges planer for restaurering av ødelagte økosystem og for å styrke truede arters overlevelse. Også biomangfoldkonvensjonen forplikter Norge til å opprette et representativt nettverk av verneområder for truet norsk natur.

### Norge har vedtatt å stanse tapet av biologisk mangfold innen 2010

Ved årtusenskiftet var det klart at de europeiske landene var langt fra å klare å leve opp til målsettingen i konvensjonen om biologisk mangfold. Som følge av dette lanserte IUCN (The World Conservation Union) på EU-toppmøtet i Gøteborg sommeren 2001 ideen om økt innsats for å stanse tapet av biologisk mangfold i Europa innen 2010. EUs statsledere (Gøteborgtoppmøtet 2001) og Europas miljøministere (Kiev-toppmøtet "Miljø for Europa" 2003) forpliktet seg til å oppnå 2010-målet. 2010-målet har vært offisiell norsk politikk siden 2003 (Miljøverndepartementet 2003).

Den rød-grønne regjeringen understreker i Soria Moria-erklæringen (kap. 12):

*"Regjeringen vil stanse tapet av norsk naturmangfold innen 2010 og legge fram et forslag til ny naturmangfoldlov."*

## Utfør bakke med norsk natur

Norsk natur har i løpet av de siste hundre årene forandret seg som følge av et kraftig økt press fra menneskelig påvirkning. For hundre år siden kunne omtrent halvparten av vår natur betegnes som villmark. Villmark er i denne sammenheng definert som områder som ligger mer enn 5 kilometer fra vesentlige menneskelige inngrep (som bosetting, veier og annen infrastruktur). I dag kan kun rundt 12 prosent av vår natur betegnes som villmarkspreget på landsbasis. I Sør-Norge er tallet kun fem prosent.

WWF har utarbeidet den første "naturindeks for Norge" (Teien 2005). Rapporten dokumenterer utviklingen i norske dyrebestander siden 1970. Konklusjonen er urovekkende: De 165 dyrebestandene som inngår i undersøkelsen, har i gjennomsnitt blitt redusert med 30 prosent – en alarmerende nedgang på historisk kort tid. 46 naturtyper regnes av Miljøverndepartementet som akutt eller sterkt truet i Norge.

Den nåværende naturlovgivningen har ikke greid å stanse tapet av naturmangfold i Norge. Trusselbildet er sammensatt, men hovedtrekkene er klare: De største truslene er overhøsting, nedbygging og fragmentering av arealer, forurensing (kjemisk og genetisk), fremmede arter og endret arealbruk. Fremover vil dessuten menneskeskapte klimaendringer etter alt å dømme bli en stadig større trussel mot naturmangfoldet vårt.

## Tegn på at Norge sakker etter: Sverige og Slovakia

Det er flere konkrete tegn på at Norge sakker etter land det er naturlig å sammenligne seg med når det gjelder beskyttelse av truet natur. Dette henger etter alt å dømme i stor grad sammen med forskjellene i norsk lovverk og EU-landenes strengere felles lovverk for vern av den mest truede naturen. Et par eksempel som illustrerer spriket mellom praksis i Norge og i EU-land:

Sverige bruker 85 millioner årlig på tiltaksplaner for truede arter, Norge bruker 5,4 millioner. Sverige bruker 212 millioner årlig på forvaltning av sine vernede områder, Norge bruker 18 millioner kroner. 500 norske verneområder mangler forvaltningsplan. Manglende oppfølging gjør at viktige norske naturområder kan bli ødelagt selv etter at de er fredet. I Sverige har man vernet over 4 prosent av produktiv skog av hensyn til naturmangfoldet, i tråd med forskernes anbefalinger. I Norge har vi vernet 1,4 prosent. Rundt halvparten av Norges 3000 rødlistearter lever i skogen.

Mange av de nye EU-landene er særdeles naturrike. I Slovakia lever for eksempel 5,4 millioner mennesker sammen med ca. 700 bjørner, 500 gauper og 400 ulver på landets 49 000 kvadratkilometer (omtrent som Danmark). Rundt 1400 arter nevnes på Slovakias rødliste over truede arter. Slovakia er i ferd med å innføre EUs lovgiving for vern av EUs mest truede arter og naturtyper (habitatdirektivet) og har i den prosessen innstilt til EU-kommisjonen *at 30 prosent av arealet* vernes av hensyn til naturmangfoldet.

I Norge er vi til sammenligning 4,5 millioner mennesker og har rundt 300 gauper, rundt 60 bjørn, 350 jerv og 15 ulv på et nesten syv ganger så stort område (385 000 kvadratkilometer). Litt over 3000 arter står oppført på Norges rødliste over truede arter. Litt over 12 prosent av norsk natur er vernet av hensyn til bevaring av naturmangfoldet. Over 75 prosent av verneområdene i Norge er imidlertid lite artsrike fjellområder.

## EU's naturvernlovgiving og dagens Norge

Det er ikke helt enkelt å sammenligne EU's naturvernlovgiving (habitatdirektivet (92/43/EØF) - som suppleres av fugledirektivet (79/409/EØF)) - med dagens norske naturvernlovgiving. EU's naturvernlovgiving er nemlig ikke en lovgiving som har erstattet EU-landenes nasjonale naturvernlovgiving. EU-lovgivingen legger et felles fundament for EU-landenes lovgiving, en ramme som skal sikre Europas *mest truede* natur. Dette felles grunnlaget komplementeres av landenes nasjonale lovgiving for beskyttelse av natur av særlig nasjonal betydning (men som ikke er truet i et Europa-perspektiv) og for naturbruk generelt.

EU's naturvernlovgiving vedrører altså kun natur som er verdifull i et Europa-perspektiv og stiller minimumskrav til medlemslandene for bevaring av denne naturen. Lovene utgjør en ramme av minimumskrav som den nasjonale lovgivingen i medlemslandene tilpasser seg, og som medlemslandene står fritt til å utfylle med nasjonal lovgiving etter behov.

Habitatdirektivet har annekser med lister over de naturtyper og arter som regnes som truet i Europa og som direktivet gjelder for. Disse er basert på den natur som finnes i EU-landene og de avspeiler derfor per i dag ikke fullt ut verneverdige naturverdier i Norge. Da Finland og Sverige ble EU-medlemmer, ble listene oppdatert slik at de også avspeilet naturen og de truede naturverdiene i disse landene. Den samme oppdateringen av listene foregår i disse dager for å fange opp naturverdiene i de nye medlemslandene.

Selv om direktivet ikke per i dag er fullt tilpasset norske forhold, er det likevel mulig å vurdere direktivets prinsipper og virkemåte med henblikk på Norge (Hustad 2002). Direktivet er systematisk bygget opp og hviler på en rekke prinsipper vi kan vurdere virkningen av.

### Grunnprinsippene i EU's naturvern

Habitatdirektivet er kjernen i EU's oppfølging av konvensjonen om biologisk mangfold og Bernkonvensjonen og ble vedtatt i 1992 (samme år som konvensjonen om biologisk mangfold ble vedtatt i Rio de Janeiro). Den overordnede målsetningen i direktivet er å sikre bevaring av de arter og naturtyper som er truet i medlemslandene.

### Frihet under ansvar: Habitatdirektivet er et rammedirektiv

Habitatdirektivet er et rammedirektiv. Det innebærer at det stiller krav og henviser til grunnprinsipper som skal anvendes, men at det ellers er opp til hvert enkelt medlemsland å velge hvilke mekanismer det vil anvende for å nå målet om å sikre den truede naturen. Direktivet presiserer at vedtak i henhold til direktivet skal ta hensyn til økonomiske, sosiale og kulturelle behov, og til regionale og lokale særtrekk.

### En forpliktende minimumsstandard

Habitatdirektivet er et minimumsdirektiv. Det betyr at direktivet inneholder juridisk bindende minimumsregler som hvert enkelt land *skal* implementere i sin lovgiving. Dette overvåkes av EU-kommisjonen, som kan iverksette sanksjoner mot EU-land som ikke oppfyller sine forpliktelser til å verne truet natur. Dette atskiller seg fra situasjonen i Norge, hvor ingen internasjonal myndighet med sanksjonsmuligheter overvåker gjennomføringen av naturvernlovgiving eller etterlevelse av internasjonale forpliktelser.

De enkelte EU-medlemsland står fritt til å vedta strengere og mer langtrekkende regelverk enn direktivet legger opp til for områder som er vernet i tråd med lovgivingen (såkalte Natura

2000-områder). Vern og retningslinjer for bruk av natur som ikke omfattes av habitatdirektivet, regulerer EU-landene suverent gjennom nasjonal lovgiving.

### En systematisk og vitenskapelig innfallsvinkel

Habitatdirektivet er bygget opp systematisk:

- Identifikasjon av truede arter og naturtyper

De arter og naturtyper som anses som truet, har blitt identifisert av en vitenskapelig komité (Habitats Committee) med representanter for alle medlemslandene og listes opp i direktivets vedlegg.

- Tilstandsmål: "Gunstig bevaringsstatus" skal oppnås for truede arter og naturtyper

Direktivet gjelder for disse artene og naturtypene og stiller krav til medlemslandene om å sørge for at disse kan overleve på sikt i sitt naturlige miljø, det vil si at de har "gunstig bevaringsstatus".

- Krav om å opprette et europeisk nettverk av verneområder

Direktivet anfører videre at *gunstig bevaringsstatus* skal sikres gjennom opprettelsen av et europeisk nettverk av verneområder som kalles Natura 2000. Nettverket av Natura 2000-områder skal sørge for at naturmangfoldet i EU-landene bevares.

- Overvåking ved Kommisjonen og en vitenskapelig komité

Fagbiologers vurderinger har sterkt gjennomslag i EU ved at sakene forelegges den vitenskapskomiteen med eksperter fra medlemslandene.

Direktivet angir i tillegg forbud mot å fange, drepe, plukke eller forstyrre en rekke arter, det angir arter som kan bli gjenstand for særlige restriksjoner når det gjelder innsamling og utnytting, og det forbyr visse jakt-, fangst-, og transportmetoder (direktivets vedlegg 4 - 6).

	<b>Gunstig bevaringsstatus vil si at:</b>
<b>Truede arter</b>	- data for <i>bestandsutvikling</i> viser at arten kan overleve på lang sikt i sine naturlige leveområder
	- <i>utbredelsesområdet</i> ikke reduseres
	- det er, og vil i framtiden være, tilstrekkelige store <i>habitater</i> til populasjonens overlevelse på lang sikt
<b>Truede naturtyper</b>	- <i>utbredelsesområdet</i> er stabilt eller økende
	- <i>forekomsten</i> innen utbredelsesområdet er stabilt eller økende
	- <i>særlige strukturer og funksjoner</i> som er nødvendige for opprettholdelse på lang sikt er til stede og innen overskuelig fremtid vil være det (et eksempel på en særlig struktur kan være andelen død ved i en bestemt type skog)

Opprettelsen av særskilte bevaringsområder gjennom Natura 2000 forbyr ikke menneskelig aktivitet i områdene. Tvert imot presiseres det i habitatdirektivet at det i visse tilfeller er nødvendig å opprettholde, eller til og med fremme, menneskelig aktivitet for å ta vare på det

biologiske mangfoldet. Habitatdirektivet vil i noen tilfeller forplikte myndighetene til å sørge for at bærekraftig bruk av naturen opprettholdes, hvis dette er nødvendig for å sikre truet natur i et Natura 2000-område.

Sammenlignet med systematikken i habitatdirektivet er dagens norske naturvernlovgiving er et lappeteppe av forskjellig lovverk som er vokst fram over tid, og hvor dagens verneområder ikke avspeiler en systematisk tilnærming rettet mot å sikre de mest truede artene og naturtypene. Norge har for eksempel i stor utstrekning vernet fjellområder, mens det største naturmangfoldet befinner seg i lavlandet. Over 75 prosent av norske verneområder er artsfattige fjellområder. Norges Direktorat for Naturforvaltning er for øvrig et mindre faglig organ enn EU-landenes Habitats Committee. Direktoratet for Naturforvaltning gjør i sine avgjørelser avveinger mellom politiske og faglige hensyn, noe Habitats Committee ikke gjør.

### **En sektorovergripende og økosystemorientert lovgiving med tilstandsmål**

Habitatdirektivet stiller krav til at medlemslandene *skal* oppnå kvalitative tilstandsmål for truet natur. Norsk naturforvaltning har også i noen grad nedfelt tilstandsmål. Det er imidlertid de omfattende tiltaksmålene som tradisjonelt dominerer naturforvaltningen i Norge. Vi har omfattende og detaljerte planer for hva vi skal gjøre i norsk naturforvaltning, men vi har i mindre grad forpliktet oss til hvordan resultatet skal se ut.

Habitatdirektivet har videre en økosystemorientert tilnærming til naturvern. Det er et hovedkrav at de økologiske funksjonene som støtter verneobjektene, skal sikres. I følge direktivet er det den potensielle virkningen på området som er hovedfokus for vernet, ikke den geografiske avgrensningen av verneområdet. Direktivet krever dermed at også skadelig virksomhet som ligger utenfor verneområder, eller som sammen med annen virksomhet kan gi kumulative effekter, skal pålegges strenge reguleringer. I norsk vernetradisjon gjelder vernebestemmelsene i områdene, ikke *for* områdene. Den geografiske avgrensningen av verneområdene bestemmer også vernets virkeområde. Norge har dessuten i dag ingen krav om at mulige kumulative effekter skal utredes.

Habitatdirektivets økologiske tilnærming bryter ned grensene mellom sektorene. Innføringen av habitatdirektivet i EU-landene har således medført at annen sektorlovgiving og forvaltningspraksis har måttet tilpasses slik at den ikke tillater aktivitet som er i strid med oppnåelse av de tilstandsmål habitatdirektivet forplikter medlemslandene til å levere.

Norsk naturvernpolitikk er ikke på samme måte sektorovergripende, noe som ofte er problematisk. Utbygging av levestedet til en truet og vernet art kan for eksempel i dag godt tillates gjennom Plan- og bygningsloven. Hvis habitatdirektivet gjaldt i Norge ville det ha innvirkning på lovverk som naturvernloven, forurensingsloven, viltloven, skogloven, vannressursloven, plan- og bygningsloven etc., samt på forvaltningspraksis knyttet til skogsdrift, samferdsel, hyttebygging etc.

### **Blir lovgivingen gjennomført i EU-landene?**

Habitatdirektivet er et lovverk som medlemslandene skulle innføre over tid, med en rekke etapper knyttet til definering av listene over den mest truede naturen, kartlegging av potensielle verneområder, innmelding av verneområder, tilpasning av lovgiving og gjennomføring av Natura 2000-vern. Arbeidet med å gjennomføre direktivet begynte allerede i 1992 og skulle være ferdigstilt i 2004.

I en rekke EU-land har det vært forsinkelser og flere runder med Kommisjonen vedrørende antall verneområder som skulle opprettes. Det har også vært saker i EF-domstolen vedrørende i hvilken grad habitatdirektivet legger begrensninger på aktiviteter som har innvikling på området, men som foregår utenfor området. Det overordnede inntrykket er at Kommisjonen har fulgt opp gjennomføringen av lovverket, og at flere land har måttet ta sine naturvernforpliktelser mer på alvor enn de i utgangspunktet hadde tenkt.

EF-domstolen har også opprettholdt prinsippene i direktivet når de har blitt prøvd. Ikke bare land som Hellas og Portugal, men også Danmark og Sverige har måttet opprette en serie nye verneområder til lands og til vanns for å oppfylle direktivets krav om å sikre vern av Europas mest truede natur (Reinvang 2003). Sverige har utpekt nesten 4000 områder til Natura 2000. 1600 av disse er opprettet som en følge av direktivets krav (Naturvårdsverket 2006).

De nye EU-medlemslandene er i disse dager i ferd med å gjennomføre habitatdirektivets krav i sine land og har gjort imponerende fremskritt (særlig sammenlignet med alle forsinkelsene med gjennomføringen av lovverket i de gamle EU-landene). Slovenia og Slovakia har for eksempel innstilt rundt en tredjedel av sitt areal til Natura 2000-områder (IUCN 2005).

Det er klart at habitatdirektivet ikke er en trylleformular som har løst problemene med tap av biologisk mangfold i EU-landene en gang for alle. Direktivet kan for det første forbedres på enkelte punkter. For eksempel inneholder habitatdirektivets lister i for liten grad marine arter og naturtyper. Erfaringen viser dessuten at Natura 2000 ikke er nok. Samfunnsutviklingen og økene press på naturressursene som følger med økonomisk vekst, medfører at Natura 2000-nettverket alene ikke er nok til å stanse tapet av biologisk mangfold i EU-landene.

## **EU-prinsipper anvendt på viktige saker i norsk naturvern**

I en rekke konkrete saker innen norsk naturvern legger habitatdirektivet andre føringer for forvaltningen enn dagens norske regime.

### Artsvern og store rovdyr

Da det i desember 2001 ble besluttet å frede 43 plantearter og ni dyrearter i Norge, ble ikke leveområdene beskyttet samtidig. Fredningene gjelder bare vern mot direkte skade, innsamling eller ødeleggelse. En stor del av de aktuelle artene, for eksempel marisko, småjonsokblom, myrsildre, kjempevannkalv og sinoberbille omfattes av habitatdirektivets krav om opprettelse av habitatvernområder i Natura 2000. De er altså arter som landene i Europa er enige om at trenger særlig beskyttelse av sine leveområder. Norge gir dem ikke slik beskyttelse. Hadde vi i Norge hatt en lovfestet plikt til å ta vare på habitatene til en større del av våre truede arter, hadde naturverninteressene stått langt sterkere mot en rekke inngrep som i dag truer/ødelegger fredete arter.

Truslene mot store rovdyr i Europa er ikke først og fremst ødeleggelse av leveområder. Rovdyra er truet på grunn av at interessekonflikter med mennesker fører til omfattende jakt og fangst. De fire store rovdyra, ulv, bjørn, jerv og gaupe står likevel på direktivets liste over arter det skal opprettes særskilte bevaringsområder for. I tillegg er de samme artene, bortsett fra jerv, oppført på direktivets lister over arter som det ikke er tillatt å drive jakt, fangst og forstyrrelse av, uavhengig av særskilte verneområder.

Norge har forpliktet seg til å sikre levedyktige bestander av de fire store rovdyra, både i følge nasjonal lovgiving og internasjonale konvensjoner. Det er likevel tillatt med unntaksvis felling av rovdyr som gjør betydelig skade på bufe- og tamrein. Slike unntak er også mulig

under EUs habitatdirektiv, dersom det ikke finnes noen annen tilfredsstillende løsning og dersom det ikke truer opprettholdelsen av gunstig bevaringsstatus for bestanden. Unntakene kan blant annet gjøres for å unngå alvorlig skade på husdyr, av hensyn til allmenn helse og sikkerhet, og til forskningsformål. Kriteriene for unntak minner mye om dem vi har i Norge.

Direktivets krav om rapportering av medlemslandenes unntaksforvaltning annethvert år, representerer imidlertid etter WWFs mening et styrket vern av store rovdyr i forhold til vårt eget regime. Forvaltningen vurderes av en vitenskapelig komité som, uavhengig av de enkelte lands politiske situasjon, avgjør om forvaltningen er biologisk forsvarlig. Gjennom den vernevilje som er etablert i Europa, vil dette kunne være til fordel for store rovdyr.

Et eksempel som synes å bekrefte dette, er ulvefellingen i Skandinavia vinteren 2004-2005. Miljøverndepartementet tillot i Norge lisensjakt på ulv av hensyn til beiteinteresser, til tross for at ulvebestanden ble ansett som sterkt truet og lå under det vedtatte bestandsmålet på tre norske flokker. (WWF vurderer at en levedyktig norsk-svensk ulvebestand må være på minst 30 flokker, hvorav 10 flokker i Norge.) I Finland hadde man i fjor 23 ulveflokker. Da finske myndigheter av hensyn til beiteinteressene ønsket å drive lisensjakt på ulv, påpekte EU-kommisjonen at dette ville være i strid med Finlands forpliktelser i henhold til habitatdirektivet: Kommisjonen signaliserte videre at man ville ta rettslige skritt (EF-domstolen) om ikke lisensjakten ble stoppet. Lisenjakten ble stanset.

Bestemmelsen i habitatdirektivet om å sikre elementer i naturen som gjør Natura 2000 mer sammenhengende, er for øvrig meget relevant for en av hovedutfordringene i norsk rovviltforvaltning i dag: Å sikre sammenheng og utveksling med bestander i Sverige og Finland. Både for jerv (vi har en isolert bestand i Sør-Norge) og ulv vil dette være av stor betydning for å sikre overlevelse på sikt.

### Villrein og norsk fjellnatur

Norge er det eneste landet i Europa med genetisk opprinnelig, vill fjellrein. Arten er ikke oppført i habitatdirektivet, fordi Norge ikke er med i EU, men ville garantert vært oppført hvis vi hadde vært medlem. Arten er oppført som norsk "ansvarsart" på rødlisten over truede arter. I Finland er en annen underart av villrein, skogsrein, oppført i habitatdirektivet.

Villreinen er et kroneksempel på en art som er presset på grunn av ødeleggelse av leveområder. Villreinen er særlig utsatt fordi en rekke inngrep og aktiviteter i fjellet begrenser det arealkrevende levesettet arten er tilpasset gjennom titusener av år. Villreinen, som tidligere hadde tre store, sammenhengende leveområder, er nå avgrenset i 23 relativt isolerte stammer. Ytterligere inngrep som veibygging, vinterbrøyting, hyttebygging, motorisert ferdsel og kraftlinjer gjør områdene stadig mindre egnet for villreinen.

For å bedre situasjonen for villreinen kreves en samordnet arealforvaltning. Norsk fjellnatur er sterkt presset gjennom fragmentering av arealer på grunn av manglende helhetsforvaltning og for dårlig overordnet kontroll. Desentralisert myndighet fører til mange små inngrep rundt og innenfor verneområdene, som hver for seg ser uskyldige ut, men som sammen kan gi negative effekter. Kravene i habitatdirektivet om at tiltak og regelverk skal motsvare de økologiske behovene hos naturtyper og arter, gir klarere føringer for biologisk forankrede helhetsvurderinger enn det som er tilfellet i Norge i dag.

En rekke områder i norske fjell ville inngått i Natura 2000, blant annet på grunn av arter som villrein og jerv, med tilhørende krav om at mulige samleeffekter av virksomhet skal utredes.

Også virksomhet utenfor verneområdene ville måtte vurderes, og vi hadde vært forpliktet til å gjøre områdene mer sammenhengende. Det er for eksempel ikke sikkert at habitatdirektivet ville tillatt vinterbrøyting av veier som hindrer utveksling av rein mellom tilgrensende villreinområder. Det ville også blitt begrensninger på hyttebygging i villreinområder.

### Skog- og vassdragsvern

En del skogsmiljøer med dårlig vern i Norge i dag, ville mest sannsynlig automatisk fått langt strengere vern hvis EUs habitatdirektiv gjaldt. Dette gjelder særlig skogtyper som Norge har et internasjonalt ansvar for å sikre. Kystregnskog i Midt-Norge, kystfuruskog på Vestlandet og i Nordland og Troms, samt den nordlige furuskogen i Finnmark er eksempler på slike skogtyper. Det er i dag ingen lovhjemlede krav om å spare slike lokaliteter, heller ikke i sertifiseringsammenheng. Skogtypene finnes ikke på habitatdirektivets liste over naturtyper som trenger opprettelse av særskilte verneområder fordi naturtypene ikke har noen reell forekomst i andre EU-land. Hadde Norge ligget innenfor direktivets virkeområde, ville disse skogtypene inngått i Natura 2000, fordi de er både unike og truet i Europa-sammenheng.

Det er for øvrig god grunn til å anta at habitatdirektivets krav til vern av truede arters habitater ville betydd en øking av vernet av produktiv skog. Rundt halvparten av de 3000 artene på rødlista er knyttet til skog, og forskere anbefaler at minst 4,5 prosent av produktiv skog vernes for å sikre bevaring av naturmangfoldet. I dag er kun 1,4 prosent vernet. Ikke alle de rødlista artene knyttet til skog kan anses som truet i et Europa-perspektiv. I tillegg må det anføres at beskyttelse av arter etter habitatdirektivets krav kan sikres gjennom bærekraftig bruk og ikke nødvendigvis vern. Habitatdirektivets krav om å sikre en rekke arter, som for eksempel truede hakkespetter, ville antagelig allikevel medført en betydelig samlet øking av skogvernet i Norge.

I vernede vassdrag i Norge er kun selve vannstrengen vernet mot kraftutbygging. Tradisjonelt er det vannet *som energiresurs* som har bestemt hvordan vi avgrenser vassdrag, trusselfaktorer og vern. Andre inngrep, slik som masseuttak, fjerning av kantvegetasjon og veibygging i og rundt vernede vassdrag, har kommet i skyggen av vernet mot energiutnyttning. De rikspolitiske retningslinjene som krever hensyntagen i et 100-meters belte langs vernede vassdrag, har i for liten grad blitt fulgt opp. Det mangler et sentralt lovverk som tvinger grunneiere, kommuner og andre aktører til å unngå alle typer inngrep som kan skade den økologiske funksjonaliteten i vernede vassdrag. Habitatdirektivet ville sikret vern og helhetlig forvaltning av truede vassdragsarter og naturtyper av europeisk betydning.

### Kulturlandskap

En rekke kulturbetingede naturtyper og arter i Norge er avhengige av menneskelig aktivitet, slik som beitebruk og slått. Kystlynghei er et eksempel på en slik naturtype, som fortsatt finnes i Norge til tross for at den så å si er utryddet i Europa. Naturtypen er truet, først og fremst på grunn av gjengroing modernisering (grunnet manglende skjøtsel) og fragmentering. For å verne slike kulturbetinget naturtyper i Norge, kan det gjennom naturvernloven kun benyttes mindre strenge verneformer, slik som landskapsvernområder. På denne måten kan aktiv bruk tillates. Det er imidlertid ingen lovbestemt plikt til å innføre bestemte skjøtsel- eller forvaltningstiltak for å ta vare på, evt. gjenskape kystlyngheier og andre kulturlandskap.

Habitatdirektivet faser på ingen måte ut bærekraftig bruk i Natura 2000-områder, tross de strenge kravene om å bevare gunstig bevaringsstatus. Tvert imot anfører direktivet at det i mange tilfeller er ønskelig å fremme menneskelig aktivitet for å ta vare på kulturbetinget

biologisk mangfold. En rekke kulturlandskapstyper inngår i habitatdirektivet, blant annet kystlynghei. Kystlynghei er i tillegg en prioritert naturtype.

Det strenge Natura 2000-vernet gjelder for naturtyper i kulturlandskap som for andre naturtyper, også selv om aktiv bruk er en forutsetning for bevaring. Direktivet krever sågar skjøtsel- og forvaltningstiltak for å opprettholde og eventuelt gjenskape gunstig bevaringsstatus for direktivets naturtyper og arters habitater, også kulturlandskapstypene. På denne måten ville habitatdirektivet forpliktet Staten til å sette i verk tiltak for å opprettholde kystlyngheiene i Norge, for eksempel gjennom subsidiering av tradisjonelle driftsformer (som brenning, slått og beiting).

### Havnaturen inkludert økonomisk sone

Dagens naturvernlovgivning gjelder bare ut til grensen for territorialfarvannet, dvs. til 12 nautiske mil ut fra grunnlinjen. EU-kommisjonen har bestemt at dersom et medlemsland utnytter ressursene i økonomisk sone, dvs. ut til 200 nautiske mil, så skal også habitatdirektivet gjelde der. Problemstillingen er sentral i forhold til olje- og gassvirksomhet og fiskerier i norsk økonomisk sone, og for miljøansvaret for marine naturverdier.

Norske havområder er seks ganger så store som Norges landareal, men ingen havområder er i dag varig vernet. En rekke verneverdige korallrev, undersjøiske sandbanker og annen type havnatur ville vært omfattet av habitatdirektivet.

## Forslaget til ny naturmangfoldlov

Forslaget til ny naturmangfoldlov (Biomangfoldlovutvalget 2004) dekker både bærekraftig bruk og vern av naturen. Den skal erstatte naturvernloven, men favner atskillig videre ved at den også inneholder generelle mål og prinsipper for bærekraftig bruk, regler om bærekraftig bruk og vern av arter, regler om introduksjon av fremmede arter, nye regler om naturtyper som er særlig viktig for det biologiske mangfold (såkalte *utvalgte naturtyper*), regler om tilgang til genetisk materiale og regler om sanksjoner, bl.a. om erstatning ved miljøskade.

Loven skal bidra til oppnåelsen av det nasjonale målet om å stanse tapet av biologisk mangfold innen 2010, og til å bevare mangfoldet på lang sikt (Miljøverndepartementet 2004). Det er også meningen at loven skal bringe norsk naturvern opp på EU-nivå, som daværende miljøminister Hareide bemerket ved presentasjonen av lovforslaget i desember 2004.

### Naturmangfoldlovens formål og virkeområde

Lovutkastet har en generell, overordnet formålsparagraf med tanke på at loven skal omfatte både vern og bærekraftig bruk av naturen. Målet er at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på for fremtiden. Fordi loven skal gjelde bruk av all natur, foreslås også at virkeområdet for loven skal omfatte både land- og sjøterritoriet og Norges økonomiske sone. Det betyr at utvalgets forslag om generelle prinsipper for artsforvaltning og naturtypeforvaltning også gjelder for marine arter og naturtyper.

### Prinsipper for bærekraftig bruk

Begrepet *bærekraftig utvikling* innebærer at bruk av naturen for å imøtekomme dagens behov ikke skal ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov. Utvalget fremhever en rekke bestemmelser som skal bidra til å sikre bærekraftig bruk:

- Bevaringsmål for naturtyper og arter: All forvaltning av naturen – både av private og av offentlige aktører – skal i størst mulig grad innrettes slik at disse mål kan nås.
- Å lovfeste viktige miljørettslige prinsipper som *føre-var*-prinsippet, prinsippet om *samlet belastning*, prinsippet om at *miljøpåvirkeren skal betale* og prinsippet om *miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder*.
- En generell aktsomhetsplikt for enhver. Det betyr at alle har et ansvar for å opptre varsomt – innen rimelighetens grenser – for å unngå at arter eller naturtyper blir truet.
- At det skal kunne fastsettes bindende miljøkvalitetsmål, for eksempel knyttet til forekomsten av bestemte arter i et område.

### Artsforvaltning

Over 3000 norske arter er oppført på den nasjonale rødlista. For å unngå at flere arter blir truet av utryddelse, foreslår utvalget at alle arter i prinsippet skal bevares (bevaringsprinsippet). Utvalget foreslår også regler om at myndighetene skal vurdere tiltak for arter som trenger ekstra beskyttelse. Forslaget innebærer bl.a. at villlevende dyr og planter ikke skal drepes, fanges, plukkes eller skades uten fornuftig formål, og at all høsting av arter skal bygge på best tilgjengelige dokumentasjon og være bærekraftig.

Utvalget understreker også at det er helt vesentlig å bevare arters leveområder. I forslaget legges det bl.a. opp til at de artene som er mest truet, skal "prioriteres", det vil si at selve arten

fredes, og at det gis regler om ivaretagelse av viktige økologiske funksjonsområder for arten. Dette er f.eks. beiteområder, trekkområder eller yngleområder for slike arter.

### Områdevern

Områdevern etter naturvernloven har etter utvalgets mening vært et godt virkemiddel for å ivareta natur med spesielle eller representative verdier. Det er imidlertid etter utvalgets mening behov for å oppdatere en del av reglene og supplere dem med andre virkemidler. Utvalget foreslår å videreføre vesentlige deler av dagens naturvernlov og at det sies klart at verneområder kan opprettes både på land og i havet. Utvalget foreslår videre konkrete mål for områdevern, bl.a. etablering av økologiske nettverk, samt å videreføre vernekategoriene nasjonalpark, landskapsvernområde, naturreservat og biotopvern, med en del justeringer. Målet er å sikre bedre ivaretagelse av verneverdiene og hensynet til grunneiere og rettighetshavere.

### Utvalgte naturtyper

Et av de nye grep utvalget foreslår, er et eget regime for såkalte "utvalgte naturtyper". Ordningen skal være et viktig supplement til områdevern og først og fremst gjelde for truede eller sårbare naturtyper. Eksempler kan være visse typer strandenger, kalksjøer, kystlynghei og visse typer løvskog. Beskyttelsen er generell for alle lokaliteter av en naturtype, men mindre streng enn områdevern. Forslaget innebærer at naturtypene velges ut ved kongelig resolusjon, at beskyttelse skjer gjennom relevant lovverk (for eksempel plan- og bygningsloven, oppdrettsloven etc.), samt at skog- eller jordbruk som berører utvalgte naturtyper, skal meldes eller ivaretas gjennom skogbruks-/miljøplan.

### Kontroll og sanksjoner

Gjeldende naturforvaltningslover, bl.a. naturvernloven, har få bestemmelser som sikrer håndheving av reglene i loven. Utvalget foreslår derfor en del nye regler om kontroll og sanksjoner, blant annet adgang til å bruke tvangsmulkt og pålegge gjenoppretting ved regelbrudd. Forslaget om miljøerstatninger nytt og viktig: Det innebærer at myndighetene kan gi pålegg om miljøerstatning hvis noen ved å overtre loven har skadet miljøet. Erstatningen skal gå inn i et fond. Fondsmidlene skal øremerkes tiltak for bevaring og bærekraftig bruk.

## Vil naturmangfoldloven sikre EU-standard?

Forslaget til ny naturmangfoldlov er bygget opp på en annen måte enn EUs naturvernlovverk. De to lovverkene hører hjemme på forskjellige nivåer (henholdsvis nasjonalt og overnasjonalt) og har for øvrig heller ikke et identisk virkeområde. Naturmangfoldloven er på flere områder mer omfattende enn habitatdirektivet; den omhandler for eksempel også tilgang til genetisk materiale. Dette er en følge av at habitatdirektivet kun er rettet mot bevaring av natur som er truet ut fra et Europa-perspektiv og derfor overlater en rekke felter til EU-landenes supplerende nasjonale lovgiving.

Lovforslaget er en ny og moderne nasjonal lovgiving for bevaring og bruk av naturmangfold og er som sådan interessant i forhold til EU-landenes nasjonale lovgiving for bruk av naturen. WWF ser positivt på det store arbeidet som er gjort med loven. Som helhetlig nasjonalt lovverk for all bruk av natur er forslaget banebrytende. Forslaget rommer dessuten en rekke gode elementer knyttet til det som i EU-landene faller under nasjonal lovgiving. Eksempler er forslaget om lovfeste prinsippene for bærekraftig bruk av natur samt regler om fremmede arter og uttak av genressurser. Sammenligninger av forslaget til naturmangfoldlov med EU-landenes nasjonale lovgivninger er det imidlertid ikke plass til her. Her er det loven som redskap til å vern av *truet* naturmangfold som vurderes.

Både naturmangfoldloven og habitatdirektivet skal berede grunnen for at land klarer å bevare sin mest truede natur. Det er i det perspektivet vi i det følgende vurderer om naturmangfoldloven vil sikre like god beskyttelse av truet natur som det en innføring av habitatdirektivet i Norge anslagsvis vil medføre.

### Aktsomhetsplikten – et fremskritt

Lovutvalget foreslår at det skal lovfestes at alle har et ansvar for innen rimelighetens grenser å opptre varsomt for å unngå at arter eller naturtyper blir truet. Dette er nytt i europeisk sammenheng og innebærer en lovfestet ansvarliggjøring av naturbrukere. Det er imidlertid vanskelig å si om en slik aktsomhetsplikt i praksis vil medføre en skjerping i forhold til dagens bruk av natur som ikke direkte omfattes av vernebestemmelser.

### Forpliktende tilstandsmål: Ikke gjennomført

Lovutvalget foreslår et generelt bevaringsmål for arter: sikre forekomst i levedyktige bestander, naturtyper og økosystemer (bevaring av naturlige utbredelsesområder for naturtyper (§§ 4 og 5)). Det er imidlertid uklart når og om man nødvendigvis behøver å sette tilstandsmål for bestemte naturtyper og biologisk mangfold. Lovforslaget sier at Regjeringen *kan* fastsette kvalitetsmål og at det *kan* vedtas at denne bestemmelsen skal være bindende for utøving av offentlig myndighet (§ 13). Lovforslaget sier videre at Regjeringen *kan* utarbeide en forskrift om prioritering dersom forvaltningen av en art etter vitenskapelige kriterier antas ikke å oppfylle målet om å sikre levedyktige bestander (§ 23). Lovforslaget gir også hjemmel for utarbeidelse av forskrift som angir bestemte naturtyper som ”utvalgte” hvis målet om å sikre levedyktighet er truet (§ 49), eller naturtypen av andre grunner er av særlig betydning.

Lovforslagets ordlyd åpner for en viss valgfrihet; myndighetene er ikke forpliktet til å sette tilstandsmål for arter og naturtyper hvor vi står i fare for ikke å oppnå målet om å sikre levedyktige bestander. Dette åpner for at politiske, ikke faglige, hensyn kan få avgjørende betydning for forvaltningen av kontroversielle eller særlig økonomisk attraktive arter og

naturtyper. Habitatdirektivet setter på sin side forpliktende tilstandsmål for de arter og naturtyper som regnes som truet ut fra et europeisk perspektiv.

Risikoen for at den kommende naturmangfoldloven fortsatt vil tillate et for sterkt press på truede arter og naturtyper, forsterkes ved at saker som for eksempel jakt på truede arter som ulv, eller hogst av verneverdig kystregnskog, i Norge avgjøres av organer som gjør avveinger mellom naturfaglige og politiske hensyn. I EU er derimot en rent vitenskapelig komité ansvarlig for å vurdere om en bestemt påvirkning vil stride mot oppnåelsen av tilstandsmålet for de truede artene og naturtypene. I EU overvåker dessuten en overnasjonal myndighet (EU-kommisjonen og EF-domstolen) med sanksjonsmuligheter gjennomføringen av verneforpliktelsene, mens et lignende press ikke foreligger på norske myndigheter for å sikre gjennomføring av verneforpliktelser i forvaltningen av kontroversielle eller særlig økonomisk attraktive arter og naturtyper.

### **Økosystemorientert og sektorovergripende: I prinsippet ja**

Utkastet til naturmangfoldlov understreker at i tillegg til at det biologiske mangfoldet skal bevares, skal også økosystemenes struktur, funksjoner, dynamikk og produktivitet opprettholdes så langt mulig. Dette er helt på linje med økosystemorienteringen i habitatdirektivet. Lovutkastet foreslår også å lovfeste en rekke sentrale prinsipper for naturforvaltningen i Norge: prinsippet om samlet belastning, om at miljøpåvirkeren skal betale, føre-var-prinsippet samt prinsippet om at man skal anvende mest mulig miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder. Med det nye lovforslaget vil arter, naturtyper og økosystemer generelt få sterkere juridisk beskyttelse enn i dag, og de nedfelte miljøprinsippene er tenkt å skulle legge føringer på bruken av sektorlover, som for eksempel Plan- og bygningsloven, Skogloven og Havressursloven.

Både ny havressurslov og ny plan- og bygningsloven er under utarbeidelse. Ny skoglov ble nylig vedtatt. Denne loven bygger i svært liten grad på de mål og prinsipper som naturmangfoldloven legger opp til. Skal den kommende naturmangfoldloven bli retningsgivende for sektorlover, må det innen de ulike sektorer kreves at hensynet til økosystemenes mangfold og funksjon prioriteres framfor næringsmessig utnyttelse. Dette vil kreve en sterk integrering av økologisk tankegang og kompetanse i de ulike sektorer og næringer, og en forankret forståelse for at næringene skal operere innen økologiske rammer og forutsetninger. Dette må i sin tur gjenspeiles i forvaltningspraksis under ulike lovverk.

Man kan frykte at veien fram er lang med tanke på å sikre slik sektorintegrering, og at den kommende naturmangfoldloven ikke har nok tyngde til å medvirke til en slik endring. Et generelt problem knyttet til gjennomføring av norske miljøforpliktelser og målsettinger, er at det mangler mekanismer som gjør at miljøhensyn får gjennomslag i praksis (OECD 2001, Reinvang 2003, Rosendal 2004). Miljøhensyn og miljølovverk fremstår ofte som den svake part når det foreligger konflikt mellom praksis og lovgiving innenfor økonomisk tunge sektorer knyttet til naturressursutnyttelse. Det er derfor fare for at prinsippene i lovforslaget vil få begrenset betydning for praksis. Allerede i dag finnes det mange eksempler på at praksis strider mot våre offisielle målsettinger på miljøområdet: ukontrollert hyttebygging i fjellet, skogbruk i våre biologisk viktigste og mest særegne skogområder, nedbygging av vassdragsnatur, overutnyttelse av fiskeressurser, kjemisk og genetisk forurensende fiskeoppdrett i viktige villaksfjorder o.a.

I habitatdirektivet sikrer en overnasjonal myndighet (EU-kommisjonen og EF-domstolen) med sanksjonsmuligheter at naturvernlovverket får sektorovergripende virkning og har i flere

tilfeller fulgt opp saker overfor medlemsland. EU-Kommisjonen påla for eksempel Sverige å endre sektorlovgivingen slik at den avspeiler forpliktelsene til å sikre naturverdiene i Natura 2000-områdene. Endringene trådte i kraft 1 juli 2001 (Hustad 2002).

### **Representativt nettverk av verneområder: Ikke obligatorisk**

Norge er gjennom Bern-konvensjonen og Konvensjonen om biologisk mangfold forpliktet til å opprette et nettverk av verneområder som er representative for vår natur på land og i marine områder. Bern-konvensjonens system for et slikt nettverk er Emerald Network, som kan sies å være forløperen til Natura 2000. Da sistnevnte kom på plass (i perioden 1992 – 2004) ble dette et mer effektivt og forpliktende nettverk av verneområder enn Emerald Network legger opp til. EU-landene følger altså opp sine internasjonale forpliktelser på området gjennom Natura 2000. Norge startet høsten 2004, som ett av de siste landene som har underskrevet Bernkonvensjonen, opp et pilotprosjekt som skal forberede utpeking og innmelding av norske verneområder til Emerald Network.

Naturmangfoldloven gir hjemler som kan brukes til å opprette et representativt nettverk i Norge i tråd med internasjonale forpliktelser, men setter ikke krav til progresjon eller måloppnåelse slik habitatdirektivet gjør med Natura 2000. For Norges del vil det derfor med den foreslåtte naturmangfoldloven fortsatt være opp til regjeringers skiftende prioriteringer, om, når og i hvilket omfang det opprettes et representativt nettverk av verneområder i Norge. Også på dette området er naturmangfoldloven derfor mindre forpliktende enn habitatdirektivet.

### **Havnatur: Lovgivning også i økonomisk sone, men svakere.**

Naturmangfoldlovutvalget foreslår at den nye loven skal omfatte både land- og sjøterritoriet samt Norges økonomiske sone. Det betyr at utvalgets forslag om generelle prinsipper for artsforvaltning og naturtypeforvaltning også gjelder for marine arter og naturtyper. Når det gjelder virkeområder, er dermed lovforslaget på linje med EUs habitatdirektiv. Lovforslaget vil imidlertid ikke sikre vern av definerte havnaturtyper slik habitatdirektivet gjør det.

## **WWFs anbefalinger: EU-lovgiving og ny naturmangfoldlov**

WWF anbefaler at Norge sammen med sine EØS-partnere får innlemmet EUs naturvernlovgiving (habitatdirektivet og fugledirektivet) i EØS-avtalen. Habitatdirektivet legger en felles minimumsstandard for forvaltningen av truet natur i 25 land omkring oss, basert på internasjonale forpliktelser som Norge deler med EU-landene. WWF mener Norge bør være en del av dette samarbeidet.

WWF hilser samtidig den kommende naturmangfoldloven velkommen. Loven skal sikre en ny og helhetlig norsk lovgiving for naturmangfoldet som helhet, i tråd med biomangfoldkonvensjonen og målet om å stoppe tapet av naturmangfold innen 2010. Dette gjelder uavhengig av om kravene til beskyttelse av de mest truede artene og naturtypene bakkes opp av EØS-lovgiving eller ikke.

Naturmangfoldloven er Norges oppfølging av Biomangfoldkonvensjonen fra 1992. Naturmangfoldlovens virkeområde er større enn EUs habitatdirektiv og fugledirektiv. Forslaget til ny naturmangfoldlov utgjør et helhetlig lovverk for all bruk av natur, fra den mest truede og verneverdige til hverdagsnaturen. Dette er nytt i europeisk sammenheng. Den kommende naturmangfoldloven kan sette nye standarder for nasjonal naturmangfoldlovgiving i Europa.

### **Habitatdirektivet og fugledirektivet inn i EØS-avtalen**

Det er flere gode grunner til at det er hensiktsmessig å inkludere habitatdirektivet og fugledirektivet i EØS-avtalen. Norge samarbeider allerede bredt med EU på miljøområdet gjennom EØS: EUs miljølovgiving legger i dag føringene for 80 – 90 prosent av norsk miljølovgiving. Habitatdirektivet er en oppfølging av internasjonale forpliktelser, som også ligger til grunn for Norges naturvernpolitikk. Direktivet er et rammedirektiv og gir dermed medlemsland stor frihet i valg av virkemidler i arbeidet med å nå forpliktelsene. Habitatdirektivet er også et minimumsdirektiv, noe som innebærer at Norge vil stå fritt til å gå lenger enn habitatdirektivets felles minimumsstandard om ønskelig. Habitatdirektivet utgjør således en god basis for norsk naturvernlovgiving, med åpninger for nasjonal tilpasning.

Da EØS-avtalen ble fremforhandlet på begynnelsen av 1990-tallet var EUs naturvernlovgiving enda ikke gjennomført. I norske politiske miljøer hersket det stor skepsis til EUs vilje og evne til å verne om miljøet og sikre bærekraftig bruk av naturressurser. Det var av hensyn til naturen at Norge ønsket å unndra seg EUs regelverk på naturforvaltningsområdet. I dag er situasjonen annerledes. Habitatdirektivet sikrer et konkret regionalt samarbeid for oppfølging av de internasjonale forpliktelsene i Bernkonvensjonen og Biomangfoldkonvensjonen. Norge henger på sin side etter i arbeidet med å sikre truet natur og mangler effektive mekanismer som sikrer beskyttelse av denne. Et ønske om å beskytte vår mest truede natur, i tråd med våre internasjonale forpliktelser, leder derfor i dag til den motsatte konklusjon: Miljøsam arbeidet med EU gjennom EØS-avtalen bør også inkludere regelverk for beskyttelse og vern av den mest truede naturen.

### **Habitatdirektivet sikrer gjennomføring av overnasjonale forpliktelser**

Habitatdirektivet er EU-landenes oppfølging av forpliktelsene knyttet til Biomangfoldkonvensjonen. Habitatdirektivet gir en internasjonalt overgripende lovmessig regulering av nasjonal naturforvaltning. En overnasjonal myndighet (EU-kommisjonen) med sanksjonsmuligheter har myndighet til å overvåke etterlevelsen av direktivets krav og kan

overstyre nasjonale prioriteringer som ikke er i tråd med direktivet. Hvis uenighet oppstår mellom EU-kommisjonen og et medlemsland med hensyn til gjennomføringen av direktivets krav, avgjøres saken av EF-domstolen.

De internasjonale konvensjonene Norge har ratifisert på naturområdet, er intensjonsavtaler uten en reell regulerende mekanisme. Vi har med andre ord forpliktet oss til en del internasjonale prinsipper og målsettinger, uten at gjennomføringen av disse kan prøves for et internasjonalt dømmende organ (som EF-domstolen). Målsettinger og lovfestede prinsipper for beskyttelse av truet natur og naturmangfold må som følge av dette i Norge ofte vike i enkeltsaker, til fordel for forskjellige aktørers ønske om ikke-bærekraftig utnyttelse.

Det er et strukturelt problem at det norske systemet ikke er i stand til å gi forpliktelser og målsettinger knyttet til naturbeskyttelse nok tyngde overfor andre interesser. Resultatet er at vi i dag har svakere beskyttelse av truet natur enn EU-landene har, til tross for at vår politikk bygger på de samme internasjonale forpliktelsene. De gode prinsippene i forslaget til ny naturmangfoldlov vil neppe forandre dette maktforholdet, så lenge de ikke bakkes opp av EØS-lovgiving med en overnasjonal myndighet som garantist.

### Samarbeid om regionale standarder

Habitatdirektivet legger avgjørende føringer for hvordan naturforvaltningen utformes i 25 europeiske land. Dette inkluderer land som Sverige og Finland, som vi deler viktige områder av vår terrestriske natur med, og Nordsjølandene, som vi deler et marint økosystem med. Habitatdirektivet blir en stadig mer dominerende regional standard for naturforvaltning. Virkemiddelbruken, målsettingene og resultatoppnåelsen som habitatdirektivet medfører i Europa, legger føringer for naturvernet også i Norge. Natura 2000-nettverket refereres til i de fleste sammenhenger der bevaring av europeisk natur og biodiversitet er tema, som en felles hovedplattform for naturvern.

Det er vanskelig å forstå at det for Norges del er meningsfullt å stå utenfor dette samarbeidet. Habitatdirektivet gir en ramme for EU-landenes bestrebelser for å beskytte den mest truede naturen i Europa. Dette knytter også EU-landenes miljømyndigheter og fagmiljøer sammen, gjennom møter og seminarer knyttet til bl.a. revidering av listene over truede arter og naturtyper og utveksling av erfaringer med virkemiddelbruk. En inkludering av habitatdirektivet i EØS ville integrere norske miljømyndigheter og fagmiljøer i dette felles arbeidet for å redde Europas natur.

Deltaking i prosesser og samarbeid knyttet til gjennomføring av habitatdirektivet ville for øvrig gi norske fagmiljøer en arena for støtte til og erfaringsutveksling med "det nye Europa"; dvs. EUs nye medlemsland og søkerlandene på Balkan. Det er i Sentral- og Øst-Europa vi i dag finner størstedelen av Europas naturmangfold. I vår del av verden er derfor innsats her særlig viktig for å oppnå målet om å stanse tapet av naturmangfold innen 2010.

### Helhet i forhold til det indre marked og annet EØS-regelverk

Habitatdirektivets nettverk av verneområder sto ferdig i 2004 (med unntak for de nye medlemslandene). Det er først nå at habitatdirektivets krav manifesterer seg som en konkret geografisk realitet næringer og sektorer i EU må tilpasse seg. Norske næringer knyttet til naturressursutnyttelse får dermed andre rammevilkår enn sine kolleger i EU-land. Dette reiser spørsmålet om Norges svakere naturvernregime kan sies å ha en konkurransevridende effekt i det indre marked som EØS-avtalen regulerer. Gir dette for eksempel norske skogeiere eller kraftprodusenter lavere produksjonskostnader enn konkurrentene fra EU-land? Hvis det i en

konkret sak kan vises at Norges ikke-tilpasning til habitatdirektivet har konkurransevridende virkninger, da *må* Norge tilpasse seg EUs naturvernstandard av hensyn til det indre markedet.

WWF satte i 2005 fokus på denne problemstillingen i forbindelse med Statkrafts planer for utbygging av Vefsna i Nordland. Den svenske delen av Vefsna-vassdraget er vernet som Natura 2000-område. Området på den norske siden av grensa er imidlertid ikke vernet, og her planla Statkraft massive inngrep. Hadde habitatdirektivet vært en del av EØS, ville også området på norsk side av grensa vært vernet som Natura 2000-område. Da hadde Statkrafts utbygging ikke vært mulig. Eksempelet syntes å vise at Statkraft har bedre muligheter for å starte vannkraftproduksjon enn vannkraftselskaper i EU-land, som følge av Norges svakere naturvernlovgiving. Gir ikke det Statkraft en konkurransefordel? Saken vakte oppmerksomhet i Brussel, hvor EU-parlamentariker Jonas Sjøstedt stilte spørsmål til Kommisjonen om saken 15. desember 2004. EU-kommisjonen svarte 29 mars 2005 ved miljøkommisær Stavros Dimas at kommisjonen vurderer behovet for å ”diskutere saken ytterligere” med EØS-landene Norge, Island og Liechtenstein. Problemstillingen ble imidlertid uaktuell da den norske regjeringen besluttet å verne Vefsna mot kraftutbygging.

Det er for øvrig en tendens i EU til å samordne regelverk i brede sektorovergrepene initiativer. Norge møter dermed utfordringer ved at EØS-regelverk refererer til EU-lovverk som ligger utenfor EØS-avtalen. Dette gjelder for eksempel vannrammedirektivet, som er på vei inn i EØS og hvor flere paragrafer refererer til områder som er beskyttet i henhold til habitatdirektivet (Natura 2000-områder). Norge har for vannrammedirektivets del fått forhandlet seg frem til en tilpasningstekst med EU-kommisjonen, siden vi jo ikke har Naturar 2000-områder i Norge. Dette er ett eksempel på at det skaper friksjon og ekstra-arbeid at Norge på miljøområdet følger det meste av EUs miljølovgiving, men ikke habitatdirektivet.

### Soria Moria-erklæringen: Mer samarbeid med EU på miljøområdet

En innlemmelse av habitatdirektivet og fugledirektivet synes å stemme godt overens med målsetningene i den rødgrønne regjeringens felles politiske plattform (Soria Moria-erklæringen). Regjeringspartiene anfører her følgende:

- Regjeringen går inn for å videreutvikle et tett samarbeid mellom Norge og de andre landene i Europa. Regjeringen vil samarbeide med EU basert på EØS-avtalen. (kap. 2)
- Norge er gjennomgående tjent med utvikling av felles regler og standarder for virksomheten i det europeiske markedet. (kap. 2)
- Regjeringen vil følge opp gode miljøinitiativer fra EU og ta i bruk det beste i EUs miljølovgiving, også der de ikke omfattes av EØS. (kap. 2)
- Norge skal gjenreises som foregangsland i miljøpolitikken gjennom en langt mer aktiv miljøpolitikk, både nasjonalt og internasjonalt. (kap. 12)
- Regjeringen vil stanse tapet av norsk naturmangfold innen 2010 og legge fram et forslag til ny Naturmangfoldlov. (kap. 12)

### Hvordan gjøre det i praksis?

EØS-avtalen er en dynamisk avtale; et rammeverk for løpende overføring av EU-lovgiving til EØS-partnerne Norge, Island og Liechtenstein. Det er formelt sett intet i veien for å inkludere habitatdirektivet og fugledirektivet i EØS-avtalen. Hvis de tre EØS-partnerne blir enige om det, kan saken tas opp med EU-Kommisjonen på et av de faste møtene i EØS-komiteen. Resten er prosedyre.

Om habitatdirektivet og fugledirektivet gjøres gjeldende for Norge, må listene over arter og naturtyper som omfattes av direktivet oppdateres, slik at de avspeiler norske forhold. Listene refererer til forskjellige bioregioner. Den boreale (nordlige) region kom til da Sverige og Finland ble EU-medlemmer, og listene skulle tilpasse svensk og finsk natur. Norge har imidlertid, pga. særlig vårt spesielle kystklima, en rekke arter og naturtyper som er sjeldne/truet i et europeisk perspektiv og som ikke finnes i andre EU-land. De figurerer derfor heller ikke på direktivets lister. Ved innføring av habitatdirektivet i Norge vil norske myndigheter foreslå tilpasninger til listene for EU-kommisjonen. Disse vil bli vurdert av en vitenskapelig komité, som da også vil inkludere norske fagfolk. Etter at EU-kommisjonen og norske myndigheter har blitt enige om tillegget til listene, gjøres direktivets krav gjeldende i Norge for listenes arter og naturtyper.

Relevant norsk lovgiving må også tilpasses kravene i direktivene. Dette gjelder naturvernlovverk så vel som sektorlovverk som for eksempel Plan- og bygningsloven. Den kommende naturmangfoldloven vil være et av de viktigste nasjonale lovverkene som konkretiserer disse direktivenes forpliktelser i Norge. En inkludering av direktivene i EØS gjør altså ikke naturmangfoldloven overflødig. En inkludering av habitatdirektivet i EØS-avtalen vil styrke en rekke av de grunnpremisser og mål som lovforslaget inneholder, gjennom at en overnasjonal instans får myndighet til å overvåke etterlevelsen.

### **Anbefalinger til naturmangfoldlovforslaget**

Naturmangfoldloven skal sikre en ny og helhetlig norsk lovgiving for naturmangfoldet som helhet, i tråd med biomangfoldkonvensjonen og målet om å stoppe tapet av naturmangfold innen 2010.

#### Vern og bærekraftig bruk av truet natur

*Den nye naturmangfoldloven må legge det lovmessige grunnlaget i Norge for ivaretagelse av truede arter og naturtyper samt opprettelse av et nettverk av verneområder. Dette nettverket må knyttes opp mot Natura 2000.*

#### Kartlegging og overvåking

Dersom målet om å stanse tapet av biologisk mangfold skal nås, må vi ha kunnskap om mangfoldet og vi må ha tilstrekkelig overvåking. Kunnskap gjennom kartlegging og overvåking er grunnleggende for at gode tiltak skal kunne iverksettes. Gjennom EUs vannrammedirektiv (2000/60/EØF) har Norge forpliktelser til å kartlegge, overvåke og sette inn tiltak for å oppnå klare mål for økologisk tilstand i vannforekomster i Norge.

*Den nye naturmangfoldloven må sikre minst like strenge krav til kartlegging, overvåking og oppfølging av biologisk mangfold som vannrammedirektivet legger opp til.*

#### Tilstandsmål

EUs vannrammedirektiv setter krav til at det skal fastsettes tilstandsmål for vannøkosystemer. Tilstandsmål gir grunnlag for faglig basert langsiktig forvaltning innenfor rammer som sikrer bevaring (ev. restaurering der nødvendig) av natur og setter barrierer mot ytterligere naturtap. Tilstandsmål gir samtidig rom for reell lokalbasert forvaltning.

*Den nye naturmangfoldloven må hjemle krav til at det skal fastsettes nasjonale, eventuelt regionale, tilstandsmål for truede naturtyper, arter eller bestander.*

## Handlingsplikt

Dersom bevaringsmålene i loven skal nås, kreves det at myndighetene har klare forpliktelser dersom en art eller en naturtype holder på å gå tapt.

*Naturmangfoldloven må inneholde en handlingsplikt hos myndighetene dersom arter eller naturtyper viser en utvikling som er i strid med bevaringsmålene/tilstandsmålene.*

## Fremmede arter

Fremmede arter er en av de viktigste truslene mot biologisk mangfold.

*Naturmangfoldloven må sette strenge begrensninger for introduksjon og utsetting av fremmede arter samt forplikte til gjennomføring av tiltak for å bekjempe allerede etablerte fremmede arter som gjør stor skade på økosystemer.*

## Miljøombud og sanksjoner

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. I EU-systemet sikrer EU-Kommisjonen at landene ikke tilsidesetter naturvernforpliktelser av politiske eller økonomiske hensyn. WWF foreslår at loven oppretter et politisk uavhengig kontrollorgan – et ”miljøombud” - som kan vurdere og kontrollere om de overordnede mål og prinsipper blir ivaretatt i forvaltningen. Det må for øvrig være straffbart å ødelegge viktig natur.

*Naturmangfoldloven bør derfor inneholde hjemmel for opprettelse av et miljøombud. Den nye loven må inneholde sanksjonsmuligheter og andre mekanismer som bidrar til at naturødeleggelse ikke skjer.*

## Styrket fagkompetanse og tydelige krav til kommunene

Dersom naturmangfoldloven skal oppfylle sitt formål, kreves fagkompetanse på de ulike forvaltningsområdene. Særlig kommunene 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.

*Den nye loven må utløse krav til faglig kompetanse hos forvaltningsmyndigheter, også i kommunene. Naturmangfoldloven må videre sette strenge krav til kommunenes prioritering av utvalgte naturtyper for å unngå en fortsatt ”bit-fo-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.*

## Litteratur og kilder

Biomangfoldlovutvalget (2004): *Naturmangfoldloven. Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold*, Norges Offentlige Utredninger 28 / 2004.

Christensen, H. et al. (2004): *En framtid for villreinen*, WWF fagrapport 6 / 2004.

Direktoratet for Naturforvaltning (1999): *Nasjonal rødliste for truede arter i Norge 1998*. DN-rapport 1999-3.

Hustad, H. (2002): *EUs habitatdirektiv og norsk naturforvaltning. Forundersøkelse*, WWF arbeidsnotat 1 / 2002.

Håpnes, A. (2004): *WWFs verneplan for å bevare Norges fantastiske skognatur*, WWF fagrapport 3 / 2004.

IUCN (2005): *Implementation of Natura 2000 in New EU Member States of Central Europe Assessment Report*, IUCN Programme Office for Central Europe, mai 2005.

Miljøverndepartementet (2004): *Forslag til ny naturmangfoldlov*, pressemelding 7.12.04.

Naturvårdsverket (2006): *Natur og Naturvård / Natura 2000 – Värdefull natur i EU*, [www.naturvardsverket.se](http://www.naturvardsverket.se)

OECD (2001): *Environmental Performance Reviews: Norway*, Paris: OECD Publ. Service.

Reinvang, R. (2003): *Defensiv norsk miljøpolitikk – i og utenfor EØS. Om kjemikalier og biologisk mangfold*, utgitt av Framtiden i våre hender og WWF (WWF fagrapport 4 / 2003).

Reinvang, R. et al.: (2004): *Vanndirektivet – et miljøløft med startvansker*, fagrapport utgitt av WWF, SABIMA og Norges Jeger og Fiskerforbund.

Rosendal, K.G. (2004): "Biodiversity: International Bungee Jump - Domestic Bungle", i Skjærseth (red.): *International Regimes and Norway's Environmental Policy: Crossfire and Coherence*, Ashgate Studies in Environmental Policy and Practice, pp. 161-195.

Soria Moria-erklæringen (2005). Regjeringspartienes politiske plattform. Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, Soria Moria 13. oktober 2005.

Teien, K. T. (2005): *Naturindeks for Norge 2005: Langsiktige trender i norsk natur*, WWF fagrapport 3 / 2005.

WWF (2004): *Natura 2000 in the new EU Member States. Status report and list of sites for selected habitats and species*, WWF 2004.

*Dette arbeidsnotatet gjør bruk av materiale fra WWF-notatet "EUs habitatdirektiv og norsk naturforvaltning", utarbeidet av Håkon Hustad (2002). Sitater og avsnitt fra dette notatet er til tider anvendt uten at notatet er nevnt eksplisitt som kilde i teksten.*