

# Naturavtalens betydning for norsk rett

En juridisk utredning på oppdrag fra

WWF Verdens naturfond, Birdlife Norge, Forum for utvikling og miljø,  
Framtiden i våre hender, Naturvernforbundet, Sabima og Spire.



Utarbeidet av  
Holth & Winge AS

Juni 2023

## Innhold

Sammendrag .....	4
1. Innledning .....	10
1.1 Tema .....	10
1.2 Rettslige virkemidler for å ivareta naturmangfold .....	11
1.3 Utredningens oppbygning og problemstillinger .....	12
2. Naturavtalens innhold .....	13
2.1 Hva er Naturavtalen og hva innebærer den for Norge? .....	13
2.2 Naturavtalens mål som danner grunnlag for utredningen .....	14
3. Naturavtalens betydning for naturmangfoldloven .....	17
3.1 Naturmangfoldlovens formål og virkemidler .....	17
3.2 Lovens bestemmelser om bærekraftig bruk .....	20
3.3 Miljøkvalitetsnormer som virkemiddel for å oppfylle Naturavtalen .....	23
3.4 Områdevern .....	25
3.5 Særlig om dispensasjon fra områdevern og endring av verneforskrifter .....	27
3.6 Særlig om restaurering og ekspropriasjon til restaureringsformål etter naturmangfoldloven ..	29
3.7 Oppsummering og forslag til endringer .....	32
4. Naturavtalens betydning for plan- og bygningsloven .....	34
4.1 Hvilke mål i Naturavtalen kan gi grunnlag for en diskusjon om behovet for endringer i plan- og bygningsloven? .....	34
4.2 Kjennetegn ved plan- og bygningsloven .....	34
4.3 Plan- og bygningslovens formål som ramme for myndighetsutøvelse .....	35
4.3.1 Lovens formålsbestemmelse .....	35
4.3.2 Behov for endringer i lovens formål .....	36
4.4 Prosessregler i plan- og bygningsloven som bygger opp under målene i Naturavtalen .....	37
4.4.1 Dagens prosessregler .....	37
4.4.2 Behovet for endringer i prosessregler i plan- og bygningsloven for å sikre at målene i Naturavtalen nås .....	39
4.5 Materielle regler i plan- og bygningsloven som bygger opp under målene i Naturavtalen .....	41
4.5.1 Innledning .....	41
4.5.2 Nærmere om arealformål .....	41
4.5.3 Nærmere om hensynssoner .....	43
4.5.4 Nærmere om planbestemmelser .....	44
4.5.5 Behovet for endringer i materielle bestemmelser for å sikre at målene i Naturavtalen nås .....	45
4.6 Oppsummering og forslag til endringer .....	48

5. Naturavtalens betydning for utvalgte sektorlover .....	49
5.1 Innledning.....	49
5.2 Samferdselssektoren – veiutbygging.....	49
5.2.1 Innledning.....	49
5.2.2 Krav til konsekvensutredning etter veiloven.....	50
5.2.3. Krav til medvirkning etter veiloven .....	50
5.2.4 Krav til utarbeidelse av reguleringsplan etter veiloven.....	50
5.2.5 Oppsummering av behov for endringer .....	50
5.3 Jordlova og skogbrukslova.....	51
5.3.1 Innledning.....	51
5.3.2 Krav til offentligrettslig tillatelse og utredning etter jordlova og skogbrukslova.....	51
5.3.3. Krav til medvirkning etter jordlova og skogbrukslova.....	53
5.3.4 Krav til utarbeidelse av reguleringsplan for skog- og jordbrukstiltak etter plan- og bygningsloven.....	54
5.3.5 Oppsummering.....	55
5.4 Akvakulturloven og mineralloven.....	56
5.4.1 Innledning.....	56
5.4.2 Krav til konsekvensutredning etter akvakulturloven og mineralloven .....	56
5.4.3 Krav til medvirkning etter akvakulturloven og mineralloven.....	57
5.4.4 Krav til utarbeidelse av reguleringsplan etter plan- og bygningsloven.....	57
5.4.5 Oppsummering.....	58
5.5 Energiloven og kort om vassdragslovgivningen .....	58
5.5.1 Innledning.....	58
5.5.2 Krav om offentlig rettslig tillatelse og utredninger .....	58
5.5.3 Krav til utarbeidelse av reguleringsplan etter plan- og bygningsloven.....	60
5.5.5 Særlig om vernede vassdrag.....	60
5.6 Kort om havressurslovens regler om marine beskyttende områder .....	61
5.7 Oppsummering og forslag til endringer i sektorlovgivningen .....	62
6. Særlig om det varslede forbudet mot nedbygging av myr som virkemiddel for å nå målene under Naturavtalen.....	63
6.1 Innledning.....	63
6.2 Stortingets signaler om de rettslige rammene for dispensasjonsadgangen.....	65
6.3 Kort om dispensasjonsmyndighet .....	66

## Sammendrag

Denne utredningen reiser to hovedspørsmål:

- Hvilke virkemidler gir norsk lovgivning for å sikre at Naturavtalens krav etterleves?
- Hvilke lovendringer er nødvendig for å sikre at Naturavtalens krav etterleves?

Naturavtalens delmål 1 krever at all arealforvaltning skjer med naturhensyn i sentrum, og delmål 14 krever at hensynet til natur integreres i alle samfunnets sektorer. Når spørsmålene over skal besvares, må det derfor foretas en bred analyse av det rettslige rammeverket. Det er avgjørende at nye virkemidler for å sikre gjennomføring av Naturavtalen ikke begrenses til de lover som har til formål å ivareta natur. Det er vel så viktig å rette blikket mot revisjon av lover som regulerer virksomhet som truer naturverdier.

Utredningen foretar en bred analyse av lovgivningen som legger rammen for arealforvaltningen, hvor både naturmangfoldloven, plan- og bygningsloven og et utvalg sektorlover inngår. Den viser at norsk lovgivning allerede i dag har en rekke virkemidler som kan bidra til at naturmangfoldet ivaretas. For det første har lovgivningen hjemler som gir myndighetene rettslig grunnlag til å beskytte natur mot fremtidige arealinngrep og arealbruksendringer. For det andre finnes det bestemmelser som setter krav til saksbehandlingen, og som skal sikre at beslutninger om ny eller endret arealbruk skjer med kunnskap om virkningene for naturmangfoldet. Videre gir lovverket myndighetene vide fullmakter til å avgjøre om, og eventuelt på hvilke vilkår, utbygging og andre former for arealinngrep skal gjennomføres. Samlet sett viser utredningen at lovverket inneholder de fleste virkemidler som er nødvendig for at Naturavtalens krav *kan* oppnås. Det er etter vår vurdering ikke er nødvendig med omfattende lovendringer for at Naturavtalens krav skal kunne oppnås her hjemme.

Samtidig gir ikke dagens lovverk noen rettslig garanti for at dette *vil* skje. Her peker utredningen på et kjennetegn, og en grunnleggende utfordring, ved norsk arealforvaltningsrett. Hvorvidt, og eventuelt i hvilken utstrekning, naturmangfoldet ivaretas beror i all hovedsak på politisk vilje i den enkelte sak. Dette gjelder både når det er tale om å treffe vedtak som beskytter naturmangfoldet mot fremtidige inngrep, og når det gjelder spørsmålet om i hvilken grad hensynet til naturmangfoldet skal vektlegges i saker som gjelder arealinngrep. Et kjennetegn ved arealforvaltningsretten er at det stort sett beror på faglige og politiske vurderinger å avgjøre om, hvor og hvordan utbygging skal skje. Noe forenklet kan man si at veien frem til et vedtak om arealinngrep er brolagt med juridiske krav til saksbehandlingen, mens selve beslutningen i all hovedsak vil bero på politiske prioriteringer. Spørsmålet er om Naturavtalen innebærer at vi må tenke nytt omkring jussens funksjon som styringsmiddel innen arealforvaltningen generelt, og innen forvaltningen av naturmangfoldet spesielt

Dagens forvaltningssystem, hvor ivaretagelse av naturmangfoldet langt på vei beror på politisk vilje, har både styrker og svakheter med hensyn til etterlevelse av Naturavtalen. Styrken er at myndighetene har vid adgang til å treffe vedtak som innebærer at naturmangfoldet ivaretas. Det er med andre ord muligheter for raske omstillinger innen arealforvaltningen. Svakheten ligger i at dagens regler gir ingen rettslig garanti for at dette

skjer. Systemet er slik sett sårbart med hensyn til oppnåelse av Naturavtalens krav. På denne bakgrunn foreslås flere endringer i lovgivningen som i større grad vil forplikte myndighetene til å sikre at Naturavtalens delmål oppnås.

Videre viser utredningen at plan- og bygningsloven er den loven som har størst betydning for hvordan naturmangfoldet ivaretas, og videre at det er kommunene som i all hovedsak bestemmer hvordan arealene skal, og ikke skal, brukes. Det lokale selvstyret har sterkt forankring i norsk rett generelt, og i plan- og bygningsloven spesielt. Plan- og bygningsloven gir kommunene et vidt handlingsrom til å treffe beslutninger som innebærer at naturmangfoldet ivaretas, og dermed at Naturavtalens krav etterleves. For at dette skal skje i praksis, må følgende forutsetninger være på plass:

- *For det første* må kommunene ha kunnskap om det handlingsrom loven gir. Vår erfaring er at det er store mangler i kunnskapen blant kommuner når det gjelder hvilke virkemidler plan- og bygningsloven gir for å ivareta både klima- og naturhensyn. Vi foreslår derfor flere lovendringer som kan bidra til at naturhensynet synliggjøres i loven, slik at dette handlingsrommet blir tydeligere.
- *For det andre* må det foreligge tilstrekkelig lokalpolitisk vilje til å ta virkemidlene i bruk. Kommunene må være villige til å treffe avgjørelser som kan være til ulempe for grunneiere og næringsutviklere med hensyn til mulighet for økonomisk fortjeneste.
- *For det tredje* må det finnes velfungerende kontrollmekanismer i forvaltningen. Det siste behandles særskilt i en egen utredning om makt- og ansvarsfordeling i miljøforvaltningen.<sup>1</sup>

Utredningen kommer med en rekke forslag til endringer i plan- og bygningsloven, som etter vår vurdering vil bidra til å synliggjøre lovens betydning som virkemiddel i naturforvaltningen. Blant annet foreslås at kommunene kan avsette områder i kommuneplanen til naturformål, samt at kommunene får hjemmel til å sette krav om restaurering av natur som et rekkefølgekrav og som et krav i en utbyggingsavtale.

Endelig diskuterer utredningen hvilke lovendringer som vil kunne bidra til å styrke hensynet til naturmangfoldet ved håndheving av sektorlovgivningen. Her er et sammendrag av utredningens forslag til mulige lovendringer:

### **Naturmangfoldloven:**

Utredningen viser at naturmangfoldloven inneholder mange virkemidler som kan bidra til at Naturavtalens mål oppnås her hjemme. Samtidig er en grunnleggende svakhet ved loven at det kreves politisk vilje for å treffe vedtak som innebærer at naturmangfoldet beskyttes mot fremtidige inngrep. Dersom naturmangfoldloven skal spille en mer sentral rolle for gjennomføring av Naturavtalen, må spørsmålet om ivaretagelse av naturmangfoldet gå fra å være politisk styrt til å bli mer rettslig forpliktende. Her er et sammendrag av de endringer i

---

<sup>1</sup> Holth & Winge og Gro Sandkjær Hanssen; *Maktfordeling og kontroll innen arealforvaltningen*, juni 2023.

naturmangfoldloven vi mener bør vurderes som et ledd i diskusjonen om hvordan Naturavtalen skal gjennomføres i Norge:

1. Et utvalg av Naturavtalens delmål kan komme direkte til uttrykk i naturmangfoldlovens formålsbestemmelse. Mest nærliggende er å lovfeste delmål 3 om 30 prosent representativt vern og delmål 4 om at tapet av naturmangfold skal stanses. Dette er en modell vi kjenner igjen fra klimaloven, som har lovfestet de utslippsmål som ble fastsatt i Parisavtalen.
2. Naturavtalens delmål 4, 5 og 9 for artsforvaltning kan inntas i naturmangfoldloven § 5 om forvaltningsmål for arter.
3. Naturmangfoldloven kan inneholde et krav om en landsomfattende naturkartlegging. Bestemmelsen om vitenskapelig kunnskap i § 8 kan endres slik at kunnskapsgrunnlaget kobles til den nasjonale naturkartleggingen.
4. Naturmangfoldloven § 13 kan endres, slik at det er mulig å fastsette rettslig bindende miljøkvalitetsnormer for arter og naturtyper. En slik endring vil begrense forvaltningens adgang til å gi tillatelse til arealinngrep som kan forringe miljøkvaliteten, og dermed være et effektivt virkemiddel for å sikre bedre rettsvern for naturmangfold som er spesielt sårbar for arealinngrep.
5. Naturmangfoldloven kapittel 5 kan lovfeste delmål 3 om 30 prosent representativt vern, og formulere dette som et krav fremfor et mål. I tilfeller der det søkes om dispensasjon fra vernevedtak, eller der verneforskrifter vurderes endret eller opphevet, skal det foretas en begrunnet vurdering av hvordan dette vil påvirke kravet om 30 prosent vern.
6. Det bør utredes nærmere om det er behov for en generell hjemmel for ekspropriasjon til restaureringstiltak også utenfor verneområder.
7. Dispensasjonsbestemmelsen i § 48 kan endes, slik at det ikke åpnes opp for dispensasjon til tiltak som påvirker verneverdiene negativt. I slike tilfeller må verneforskriften endres eller oppheves. Se for øvrig punkt fem over.
8. Dersom det fremdeles skal kunne gis dispensasjon til tiltak som forringer verneverdiene, kan bestemmelsen tydeliggjøre at forvaltningen kan kreve at tiltakshaver bærer kostandene ved å restaurere et naturområde som et kompensierende tiltak.

### **Plan- og bygningsloven:**

Utredningen viser at plan- og bygningsloven er den viktigste loven når det gjelder oppfyllelse av Naturavtalens krav. Helt sentralt er bestemmelsene som setter krav og rammer for kommunale arealplaner. Plan- og bygningsloven inneholder både saksbehandlingsregler og bestemmelser som setter rammen for kommunenes skjønn, og som kan bidra til Naturavtalens mål oppnås her hjemme. Samtidig er en grunnleggende svakhet ved loven at hensynet til naturmangfoldet er lite synlig i loven. For å gjøre plan- og bygningsloven til et mer effektivt virkemiddel for gjennomføring av Naturavtalen, er det flere lovendringer som bør vurderes. Her er et sammendrag av våre forslag:

1. Plan- og bygningslovens formål kan endres, slik at naturmangfoldet synliggjøres som et av de viktigste hensynene loven skal ivareta. En mulighet er å lovfeste en variant av Naturavtalens delmål 1 om at all arealforvaltning (planlegging) skal skje med naturen i sentrum. Dette vil markere at ivaretagelse av naturmangfoldet alltid skal være et viktig premiss ved håndhevelse av loven.
2. Det kan lovfestes et krav om at planer eldre enn ti år ikke gir grunnlag for behandling av byggesak uten at kommunen har videreført planen for en ny tiårsperiode.
3. Klima- og naturregnskap kan få forankring i plan- og bygningsloven, og inngå som en del av de kravene som oppstilles i lovens kapittel 4.
4. Dagens tette bånd mellom utbyggere og utredere bør brytes. Det bør være kommunene, som på utbyggers regning, bestiller og stiller krav til de som gjennomfører konsekvensutredninger.
5. Konsekvensutredninger kan rendyrkes som et virkemiddel for å utrede miljøhensyn.
6. Hensynet til naturmangfold kan i større grad være utløsende for når konsekvensutredninger skal utarbeides.
7. Kravene til hva som skal inngå i konsekvensutredninger kan i større grad tilpasses Naturavtalen. F.eks. kan det vurderes om det alltid skal foretas en kartlegging og vurderingen av mulige områder for restaurering som en kompensasjon for et arealinngrep.
8. Arealformålet LNFR i kommuneplanens arealdel bør kunne deles inn i to kategorier arealformål; landbruksområder og naturområder. Friluftsområder og reindriftsområder bør kunne vises som hensynsoner, med utvidet mulighet for å gi bestemmelser.
9. Det bør gis adgang til å bruke arealformålet «naturområde» både på arealer som har gitte naturkvaliteter og arealer som gjennom restaurering skal får bestemte kvaliteter.
10. Adgangen til å oppstille rekkefølgekrav jf. pbl. § 11-9 nr. 4 og 12-7 nr. 10 bør også omfatte «grønn» infrastruktur som eksempelvis restaurering av myrer slik at disse tar opp og forsinker vann som ellers vil kunne påvirke utbyggingsområder, nye så vel som eksisterende.

### **Sektorlovgivningen:**

I utredningen har vi sett på en rekke sektorlover som også legger rammene for bruk av areal og ressursforvaltning, herunder veiloven, akvakulturloven, mineralloven, landbrukslovgivningen og energilovgivningen. Utredningen viser at hensynet til naturmangfoldet i varierende grad inngår i sektorlovenes saksbehandlingsbestemmelser. Samtidig vil de fleste utbyggingstiltak av en viss størrelse falle inn under plan- og bygningslovens bestemmelser om reguleringsplanplikt og KU-plikt, slik at utrednings- og samordningskrav ivaretas gjennom disse bestemmelsene. Her er det imidlertid viktige unntak som gjør at enkelte sektortiltak utredes og vurderes uavhengig av plan- og KU-bestemmelser, og dermed uten tilstrekkelig krav om synliggjøring av konsekvensene overfor

naturmangfoldet. Akvakulturanlegg, landbruksveier og til dels energiltak er eksempler på dette.

Videre viser utredningen at det er få sektorlover som uttrykkelig viser til naturmangfoldet som et viktig hensyn ved lovanvendelsen. Selv om sektormyndigheter har rett og plikt til å vektlegge hensynet til naturmangfoldet, har ikke lovgiver gitt et signal om at dette skal vektes tungt. Som et ledd i arbeidet med å gjennomføre Naturavtalen her hjemme, anbefaler vi at det nedsettes et utvalg som får i oppgave å gjennomgå all lovgivning som har betydning for naturmangfoldet. Det må foretas en mer grundig og helhetlig gjennomgang av sektorlovgivningen enn det vi har hatt anledning til innenfor oppdragets rammer. Et slikt utvalg bør vurdere om Naturavtalens delmål 10 – om naturbaserte næringer på naturens premisser – skal inngå i sektorlovenes formålsbestemmelser. I tillegg bør også muligheten for å sikre en mer konsekvent samordning mellom sektorlovgivningen og plan- og bygningsloven utredes. Ut over dette foreslår vi følgende lovendringer innenfor de undersøkte sektorlovene:

*Forslag til tiltak og endringer i reguleringen av hogst og landbruksveier:*

1. Når det gjelder hogst og andre skogbrukstiltak, mener vi at det er behov for regler og tiltak som i større grad sikrer kontroll, medvirkning og kunnskap, særlig om virkningen av hogst av større omfang. Etter vårt syn er det behov for en evaluering av skogbrukslova og den forskriftsverk i sin helhet, hvor lovens virkemidler (og mangler på virkemidler) for å nå målene i Naturavtalen utredes i sin fulle bredde. En slik prosess vil imidlertid være tidkrevende. Et nærliggende tiltak, som skogbrukslova § 11 i dag åpner for, er innføring av meldeplikt for hogst av større omfang gjennom sentral forskrift. Vedtakelse av en slik forskrift krever ingen endringer i skogbrukslova, og er dermed et tiltak som kan iverksettes forholdvis raskt.
2. KU-forskriften vedlegg II bør endres slik at hogst av større omfang som kan få vesentlig virkning for miljø, må vurderes i lys av KU-plikten.
3. For landbruksveier, mener vi kravene til konsekvensutredning burde vært strengere. Dagens terskelverdi på 5 km, sikrer etter vårt syn ikke at alle nye landbruksveitiltak som kan medføre vesentlig virkning for miljø, blir underlagt KU-plikt. Det bør inntas en ny bestemmelse i KU-forskriften vedlegg II om at det også for landbruksveier under 5 km, skal vurderes KU dersom det ikke kan utelukkes at tiltaket kan få vesentlige virkninger for naturmangfoldet eller for andre viktige miljøhensyn.
4. I forføyningssaken i Nordre Follo har to rettsinstanser slått fast at plan- og bygningsloven ikke inneholder et generelt unntak fra planplikten for landbruksveier. Denne rettsoppfatningen bør umiddelbart følges opp av sentrale myndigheter, f.eks. ved at KDD utarbeider veiledningsmaterieil for kommunenes håndtering av landbruksveier i arealplanlegging.



*Forslag til endringer i reguleringen av akvakultur og mineralutvinning:*

5. Tiltak etter akvakulturloven utløser i dag aldri en ubetinget plikt til å gjennomføre konsekvensutredning. Akvakultur vil imidlertid nesten alltid få negative konsekvenser for natur. Etter vårt syn bør søknad om tillatelse til etablering av akvakulturanlegg (evt. bare større akvakulturanlegg) være omfattet av KU-forskriften vedlegg I - dvs. tiltak som alltid utløse krav om konsekvensutredning av virkningene for natur.
6. På samme måte som for landbruksveier, er det behov for en avklaring av planplikten for akvakultur og at dette følges opp av sentrale myndigheter. Akvakultur er, som landbruksveier, unntatt fra søknadsplikten, men ikke fra planplikten i pbl. § 12-1 tredje ledd. Underlegges akvakultur en planprosess etter plan- og bygningsloven, vil det kunne bøter på noen av de svakhetene som ligger i akvakultuturloven, særlig med hensyn til medvirkning.

*Forslag til endringer i energiloven:*

7. Etter vårt syn er energiloven kommet til et punkt hvor loven i dag i for liten grad reflekterer hvordan konsesjonsordning praktiseres. Loven inneholder ikke klare bestemmelser som trekker opp rammene for når det kan gis konsesjon. Vi mener derfor det bør tilføyes nye bestemmelser i energiloven som klargjør rammen for når det kan gis konsesjon, og som fremhever at ulemper og skader for miljøet, herunder naturmangfold, står sentralt i konsesjonsvurderingen av energiltak.

## 1. Innledning

### 1.1 Tema

I desember 2022 ble det inngått en avtale i FN, med tittelen «Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework», heretter omtalt som Naturavtalen. Med dette har avtalepartene forpliktet seg til å bidra til en snuoperasjon innen naturforvaltningen.<sup>2</sup> Gjennom 23 delmål har Naturavtalen satt en rekke krav som blant annet skal sikre et representativt vern av areal og stanse tapet av arter.

Denne utredningen gjelder oppfølgingen av Naturavtalen i norsk rett. Gjennom en analyse av et utvalg lover som styrer arealbruken, gjør vi rede for og diskuterer hvilke virkemidler dagens lovgivning gir for å ivareta naturmangfold i offentlige beslutningsprosesser. Med dette dannes grunnlaget for å ta stilling til behov for eventuelle endringer. Vi vil peke på både styrker og svakheter ved gjeldende rett, og fortløpende vise hvordan rettsreglene kan endres for å styrke muligheten for at Naturavtalens mål oppnås her hjemme.

Selv om hensynet til naturmangfoldet har fått styrket forankring i lovgivningen de senere år, er det fremdeles en realitet at norsk natur ikke forvaltes i tråd med de mål Stortinget har satt for en bærekraftig arealbruk.<sup>3</sup> Det er mange årsaker til dette. Manglende rettslige styringsmidler som gir myndighetene rett og plikt til å treffe vedtak som alene, og i sum, skjer innenfor naturens tålegrenser, er likevel en av hovedårsakene. Det er endret arealbruk som utgjør den klart største trusselen mot naturmangfoldet. Bruk av natur til utbygging av veier, kraftlinjer, energiltak, hytter m.m. vil alltid medføre negative konsekvenser for naturmangfoldet. Selv om vi har rettsregler som skal sikre at naturmangfoldet ivaretas i slike beslutningsprosesser, må det erkjennes at dagens lovgivning ikke har fungert i tråd med lovgivers intensjoner om en bærekraftig arealforvaltning. Det er ikke nødvendigvis et problem *at* det bygges mer. Det er *hvor og hvordan* det bygges som skaper utfordringer med hensyn til ivaretagelse av naturmangfoldet. I tillegg er det vanskelig å spore problemet tilbake til de enkelte tillatelsene som gis. Det er *summen* av alle store og små endringer av arealene over tid som gir et utilsiktet og uønsket resultat. Herunder er det en utfordring at det ikke alltid foreligger tilstrekkelig kunnskap om *konsekvensene* av de arealbruksendringer det gis tillatelse til.

Regjeringen skal nå lage en handlingsplan for å sikre gjennomføringen av Naturavtalen her hjemme. Hensikten med vår utredning er å gi et innblikk i, og et grunnlag for diskusjon av, hvilke rettslige spørsmål som bør vurderes som en del av handlingsplanen. Med utgangspunkt i Naturavtalens delmål, vil vi se nærmere på både naturmangfoldloven, plan- og bygningsloven, samt et utvalg sektorlover som har betydning for hvordan arealene forvaltes. Som utredningen vil vise, er det mange rettsregler som gir forvaltningen *mulighet* til å sikre at naturmangfoldet ivaretas. Samtidig er det få rettsregler som *sikrer* at dette skjer i praksis. Spørsmålet er om Naturavtalen innebærer at vi må tenke nytt omkring jussens

---

<sup>2</sup> Naturavtalen er en avtale mellom medlemslandene i Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD). 192 land har sluttet seg til konvensjonen, og dermed også Naturavtalen. USA er ett av få land som ikke har ratifisert avtalen.

<sup>3</sup> Dette ble for alvor satt på agendaen da Riksrevisjonen publiserte rapporten: «Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge» Dok. nr. 3:11 (2006-2007).

funksjon som styringsmiddel innen arealforvaltningen generelt, og innen forvaltningen av naturmangfoldet spesielt.

## 1.2 Rettslige virkemidler for å ivareta naturmangfold

I denne utredningen er det rettslige virkemidler for å ivareta naturmangfoldet som er gjenstand for analyse. Nærmere bestemt ser vi på lovgivningen som setter rammer for forvaltningens kompetanse til å treffe vedtak av betydning arealene, og dermed også naturmangfoldet.<sup>4</sup> Det finnes en rekke rettsregler som har til formål å sikre at naturmangfoldet ivaretas. I denne utredningen er det i all hovedsak to kategorier virkemidler vi skal se nærmere på:

*For det første* skal vi gjøre rede for rettsregler som gir forvaltningen hjemmel til å ivareta naturmangfoldet, uavhengig av konkrete utbyggingstiltak eller andre former for arealbruksendringer. Det mest kjente virkemiddelet, er vedtak om vern. Både naturmangfoldlovens bestemmelser om områdevern, prioriterte arter og utvalgte naturtyper har til formål å sikre ivaretagelse av naturmangfoldet før konflikter oppstår. Vedtakelse av arealplaner i medhold av plan- og bygningsloven gir også mulighet til å sikre at områder skjermes for inngrep av hensyn til naturmangfoldet. Et tredje virkemiddel er ordningen med frivillig vern av skog som ble etablert tidlig på 2000-tallet.<sup>5</sup> Vern av skog med utgangspunkt i denne ordningen skjer etter initiativ fra skogeierne selv, og formaliseres gjennom frivillig avtale mellom skogeier og miljømyndighetene. Vi går ikke nærmere inn på denne ordningen her. Felles for disse virkemidlene er at det kreves politisk vilje til å ta dem i bruk. En annen fellesnevner er at slike vedtak ikke gir noe absolutt vern, verken mot at det gis unntak i den enkelte sak eller mot at vedtakene senere blir opphevet eller endret. Det er også store forskjeller med hensyn til hvor strengt de ulike vernekategoriene vil virke i praksis. Et sentralt spørsmål er om dagens virkemidler for vern av naturmangfold er egnet til å etterleve Naturavtalens mål om 30 prosent representativt vern innen 2030.

*For det andre* finnes det rettsregler som har til formål å sikre at naturmangfoldet hensyntas når forvaltningen skal ta stilling til om hvorvidt, og eventuelt hvor og hvordan, utbyggingstiltak og andre former for arealbruksendringer skal skje. En variant av slike rettsregler er saksbehandlingsbestemmelser. Dette er regler som blant annet setter krav til kunnskapsgrunnlaget før vedtak treffes. Gjennom krav til høring, medvirkning og utredninger skal saken være «så godt opplyst som mulig» før vedtak treffes, slik det heter i forvaltningsloven § 17. Dette generelle kravet må alltid tolkes i lys av de spesifikke krav til saksbehandling som følger av den enkelte lov. Det er viktig å merke seg at spørsmålet om saksbehandlingsbestemmelsene er fulgt, alltid utgjør et rettslig vurderingstema. Det vil si at i en klagesak eller et søksmål for domstolene, vil spørsmålet om saksbehandlingsreglene er

---

<sup>4</sup> Vi avgrensner utredningen til forvaltningens av landareal. Mange av temaene vi diskuteres vil også gjøre seg gjeldende for havforvaltning. Forvaltning av havareal er også underlagt særskilt lovgivning og reiser egne problemstillinger, men disse underlegges begrenset omtale i denne utredningen, se punkt 5.5. På generelt grunnlag er det likevel grunn til å hevde at naturens rettsvern er svakere i havet enn hva som er tilfelle på land.

<sup>5</sup> St.meld.nr.25 (2002–2003) og Innst.S.nr.46 (2003–2004). Se også Skjeggedal et al. (2010) Frivillig vern av skog – evaluering av arbeidsformen. Norsk institutt for by- og regionforskning.

fulgt alltid kunne prøves fullt ut. Dersom det er begått feil i saksbehandlingen, hvor det er en viss mulighet for at feilen har virket inn på vedtaket, vil resultatet bli at vedtaket er ugyldig.<sup>6</sup>

En annen variant rettsregler som aktualiseres i utbyggings- og arealbruksaker, er bestemmelser som gir forvaltningen *rett og plikt* til å stanse planforslag eller avslå søknader om arealbruksendringer, av hensyn til naturmangfoldet. Som vi skal se har rettsutviklingen kommet nokså langt når det gjelder forvaltningens *rett* til å nekte arealbruksendringer. For eksempel kan en kommune alltid si nei til forslag eller søknader om ny utbygging, selv der det søkes om tillatelse i tråd med gjeldende plan. En side av dette er at det også finnes bestemmelser som gir forvaltningen rett til å sette krav om avbøtende tiltak som vilkår i en tillatelse til nye arealinngrep. I denne utredningen skal vi se på forskjellige varianter av slike vilkårshjemler, og vurdere hvor langt forvaltningen kan gå i å sette krav om restaurering av areal som et kompensere krav i byggeprosjekter. Når det gjelder forvaltningen *plikt* til å avslå søknader, har rettsutviklingen kommet nokså kort. Et kjennetegn ved arealforvaltningsretten er at det stort sett beror på faglige og politiske vurderinger å avgjøre om, hvor og hvordan utbygging skal skje. Noe forenklet kan man si at veien frem til et vedtak om arealinngrep er brolagt med juridiske krav til saksbehandlingen, mens selve beslutningen i all hovedsak vil bero på politiske prioriteringer. Dette innebærer også at det er begrenset mulighet for å utøve kontroll med de prioriteringer som ligger bak en beslutning om å tillate et naturinngrep. Her er vi i kjernen av en av de store utfordringene ved norsk arealforvaltningsrett. Når forvaltningen har rett, men i begrenset grad en plikt, til å ivareta miljøinteresser, gis det ingen rettslig garanti for at forvaltningen velger å bruke det handlingsrommet loven gir. Det krever at forvaltningen har kunnskap om de muligheter loven gir for å sikre naturmangfoldet, og at det foreligger politisk vilje til å ta virkemidlene i bruk. All den tid slike beslutninger koker ned til en politisk prioritering i den enkelte sak, er det fare for at de kortsiktige og økonomiske gevinster trumfer hensynet til naturmangfoldet. Med Naturavtalen settes nye krav til ivaretagelse av naturmangfoldet, som utfordrer vårt tradisjonelle skille mellom juss og politikk innen den offentlige forvaltningen av arealer.

### 1.3 Utredningens oppbygning og problemstillinger

Utredningens tema og problemstillinger er omfattende. Hensikten med vår utredning er på ingen måte å gi en uttømmende fremstilling og vurdering av alle rettslige spørsmål som reises i lys av Naturavtalen. Hensikten er snarere å danne et grunnlag for de diskusjoner som kommer i kjølvannet etter inngåelsen av Naturavtalen, og som nå må tas her hjemme. Gjennom å peke på sentrale styringsmidler i norsk rett for å ivareta naturmangfold, vil vi vise både styrker og svakheter med dagens lovgivning. Utredningen tar sikte på å belyse to hovedspørsmål: *For det første* ser vi på systemet av lover og regler som har betydning for ivaretagelse av naturmangfold. Slike systembetragtninger er viktig for å synliggjøre forvaltningens handlingsrom på tvers av lovgivning, sektorer og beslutningsnivåer. *For det andre* ser vi på et utvalg problemstillinger i enkeltlover, som vi mener bør vurderes nærmere som ledd i oppfølgingen av Naturavtalen.

---

<sup>6</sup> Terskelen for når saksbehandlingsfeil fører til ugyldig vedtak, er meget lav. I Rt. 2009 s. 661 slo Høyesterett fast at det er tilstrekkelig med «en ikke helt fjerntliggende mulighet» for at man kan konstatere at feilen kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.

Som et grunnlag for de rettslige drøftelsene, gjør vi i kapittel 2 kort rede for innholdet i Naturavtalen, hvor vi reflekterer omkring dens betydning for norsk rett. Vi vil her peke på de delmålene som har størst betydning for det rettslige rammeverket, og sette dette i sammenheng med relevante lover og beslutningssystemer innen norsk arealforvaltning.

Kapittel 3 og 4 tar for seg hhv. naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven. Kapitlene er bygd opp etter samme struktur. Først gjøres det rede for hvilke virkemidler lovene inneholder for å sikre at naturmangfoldet ivaretas. Herunder vil vi peke på både styrker og svakheter i regelverket med hensyn til etterlevelse av Naturavtalens mål. Til slutt vil vi diskutere eventuelle endringer i regelverket som bør vurderes som et ledd i oppfølgingen av Naturavtalen.

I kapittel 5 behandler vi et utvalg sektorlover som har betydning for arealbruk. Her undersøker vi hvilke krav lovene setter når det gjelder utredning av miljøvirkninger, krav til medvirkning og hvordan lovene er koblet til plansystemet i plan- og bygningsloven. Kapittel 6 tar opp en særskilt problemstilling; hvordan et lovfestet forbud mot nedbygging av myr kan bidra til at utvalgte deler av Naturavtalens mål kan oppnås.

## 2. Naturavtalens innhold

### 2.1 Hva er Naturavtalen og hva innebærer den for Norge?

Naturavtalen er en avtale mellom medlemslandene i Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD). Konvensjon om biologisk mangfold ble ratifisert av Norge i 1993. I St.prp. nr. 56 (1992-93) skriver Utenriksdepartementet:

*Konvensjonen er den første globale avtale som omfatter vern og bærekraftig bruk av alt biologisk mangfold. Den er prosessorientert og har på flere områder preg av å være en rammekonvensjon som krever videreforhandlinger om protokoller og mer detaljerte oppfølgingsforpliktelser mellom partene. Det er nødvendig med utdypende tolkninger av konvensjonsteksten for å finne et omforent nivå for oppfølgingen.*

Grovt sett har konvensjonen til formål å sikre at:

- det biologiske mangfoldet bevares
- bruk av biologiske ressurser skjer på en bærekraftig måte
- fordelingen av fordelene som oppnås ved utnyttelse av genetiske ressurser skjer på en rimelig og rettferdig måte

Naturavtalen er dermed en oppfølging av konvensjonen. Enighet om innholdet i avtalen ble oppnådd den 19. desember 2022. Det er viktig å understreke at avtalen ikke er gjort til en del av Konvensjonen om biologisk mangfold. Et viktig utgangspunkt i konvensjonen finner vi dens art. 3, hvor det slås fast at statene innenfor rammene av deres suverenitet har rett til å utnytte sine ressurser i tråd med egne miljøkrav, men at de er forpliktet til ikke å påføre andre stater miljøskader. Etter vårt syn er Naturavtalen særlig viktig og interessant opp mot konvensjonens artikkel 8 og 9, som slår fast målsetningene om vern av biologisk mangfold in-situ og ex-situ. Artikkel 8 pålegger statene å etablere og utvikle systemer som sikrer

naturmangfoldet og en bærekraftig utvikling og bevaring på stedet for å hindre skade på naturmangfoldet. Artikkel 9 pålegger statene å sikre ivaretagelse av naturmangfoldet og en bærekraftig utvikling og bevaring på nærliggende områder eller andre steder enn der skade skjer eller er skjedd. Disse artiklene hviler i bakgrunnen når vi i denne utredningen skal se nærmere på målene fastsatt i Naturavtalen. I disse målene ligger prinsipper om vern, bevaring, flytting, restaurering osv.

Naturavtalen pålegger ikke statene juridiske forpliktelser, men oppstiller målsetninger frem mot 2030. Det er ikke gitt mulighet for å sanksjonere brudd på de målene avtalen oppstiller. Det er dermed i stor grad opp til de enkelte medlemslandene å gjøre de endringene som er nødvendige for at målene i Naturavtalen nås. Mye kan oppnås gjennom endring i forvaltningspraksis. For å sikre at målene nås er det trolig også helt avgjørende at det også skjer visse endringer i lovgivningen. Det er også dette som danner utgangspunktet for vår utredning. Ettersom Naturavtalen ikke oppstiller konkrete krav til medlemslandene vil vår utredning, i tillegg til å vise hvilke virkemidler som ligger i dagens lovgivning, ta for seg forslag til lovendringer som kan bidra til at målene nås.

Målene i Naturavtalen oppstiller, er av svært ulik karakter. Det kan derfor være tale om endringer i en rekke lover, og endringer av svært ulikt omfang. Et hovedskille når det kommer til spørsmålet om hvilke endringer som er nødvendige, er om Naturavtalen retter seg mot offentlig saksbehandling, materielle bestemmelser eller begge deler. Slik flere av målene er formulert, er det mer presist å snakke om krav. Mangel på sanksjoner gjør det imidlertid vanskelig å omtale dette som krav i rettslig forstand. I denne utredningen bruker vi både formuleringene «mål» og «krav» om hverandre, alt etter hvilke deler av Naturavtalen som behandles.

I norsk rettspraksis finner vi svært få spor av henvisninger til Konvensjon om biologisk mangfold.<sup>7</sup> Dette er ikke særlig overraskende. Konvensjonen og Naturavtalen bygger på forutsetninger om at statene selv sørger for at lovverket i de enkelte landene er innrettet på en slik måte at målene nås. I et slikt lys er det interessant å stille spørsmål ved om Norge har innrettet lovverket på en slik måte at forpliktelsene etter konvensjonen, og målene i Naturavtalen, kan nås.

## 2.2 Naturavtalens mål som danner grunnlag for utredningen

Naturavtalen oppstiller fire kategorier hovedmål (goals), som hver består av flere delmål (targets). De fire hovedmålene er:

### GOAL A

*The integrity, connectivity and resilience of all ecosystems are maintained, enhanced, or restored, substantially increasing the area of natural ecosystems by 2050; Human induced extinction of known threatened species is halted, and, by 2050, extinction rate and risk of all species are reduced tenfold and the abundance of native wild species is increased to healthy and resilient levels; The genetic*

<sup>7</sup> Et eksempel fra rettspraksis, hvor det er vist til konvensjonen, er RG-2008-577. Under henvisning til konvensjonens art. 8 uttaler lagmannsretten i forbindelse med prøving av vedtak om tillatelse til felling av ulv; Lagmannsretten kan ikke se at dette kan ha avgjørende betydning. Retten viser her til innledningen i art. 8: «Hver kontraherende Part skal så langt det er hensiktsmessig».

## HOLTH & WINGE

*diversity within populations of wild and domesticated species, is maintained, safeguarding their adaptive potential.*

### GOAL B

*Biodiversity is sustainably used and managed and nature's contributions to people, including ecosystem functions and services, are valued, maintained and enhanced, with those currently in decline being restored, supporting the achievement of sustainable development for the benefit of present and future generations by 2050.*

### GOAL C

*The monetary and non-monetary benefits from the utilization of genetic resources, and digital sequence information on genetic resources, and of traditional knowledge associated with genetic resources, as applicable, are shared fairly and equitably, including, as appropriate with indigenous peoples and local communities, and substantially increased by 2050, while ensuring traditional knowledge associated with genetic resources is appropriately protected, thereby contributing to the conservation and sustainable use of biodiversity, in accordance with internationally agreed access and benefit-sharing instruments.*

### GOAL D

*Adequate means of implementation, including financial resources, capacity-building, technical and scientific cooperation, and access to and transfer of technology to fully implement the Kunming-Montreal global biodiversity framework are secured and equitably accessible to all Parties, especially developing countries, in particular the least developed countries and small island developing States, as well as countries with economies in transition, progressively closing the biodiversity finance gap of 700 billion dollars per year, and aligning financial flows with the Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework and the 2050 Vision for Biodiversity.*

I vår utredning tar vi for oss ulike delmål som gir grunnlag for å diskutere behov for lovendringer i den delen av vår lovgivning som styrer arealbruk. Dette er følgende delmål:<sup>8</sup>

- **Delmål 1: AREALFORVALTNING MED NATUREN I SENTRUM.** Alle arealer skal forvaltes på en måte som sikrer naturen, og at områder som har stor betydning for naturmangfold, ikke går tapt.
- **Delmål 2: 30 PROSENT RESTAURERING.** Minst 30 prosent av ødelagte og skadede naturområder skal være under restaurering innen 2030.
- **Delmål 3: 30 PROSENT VERN OG BEVARING.** Minst 30 prosent av alle land- og havområder skal bevares og beskyttes mot skadelig påvirkning fra menneskelig aktivitet innen 2030 Områdene som vernes, skal dekke alle naturtyper, og de skal henge godt sammen. I slike områder skal kun aktivitet som er i overensstemmelse med verneformålet, være tillatt.
- **Delmål 4: STANS I UTRYDDELSE AV ARTER.** Forhindre at mennesker utrydder arter, og la truede arter bygge seg opp igjen til livskraftige nivåer. Sikre genetisk mangfold innen bestander. Forhindre konflikter mellom mennesker og ville dyr, og sikre sameksistens.

---

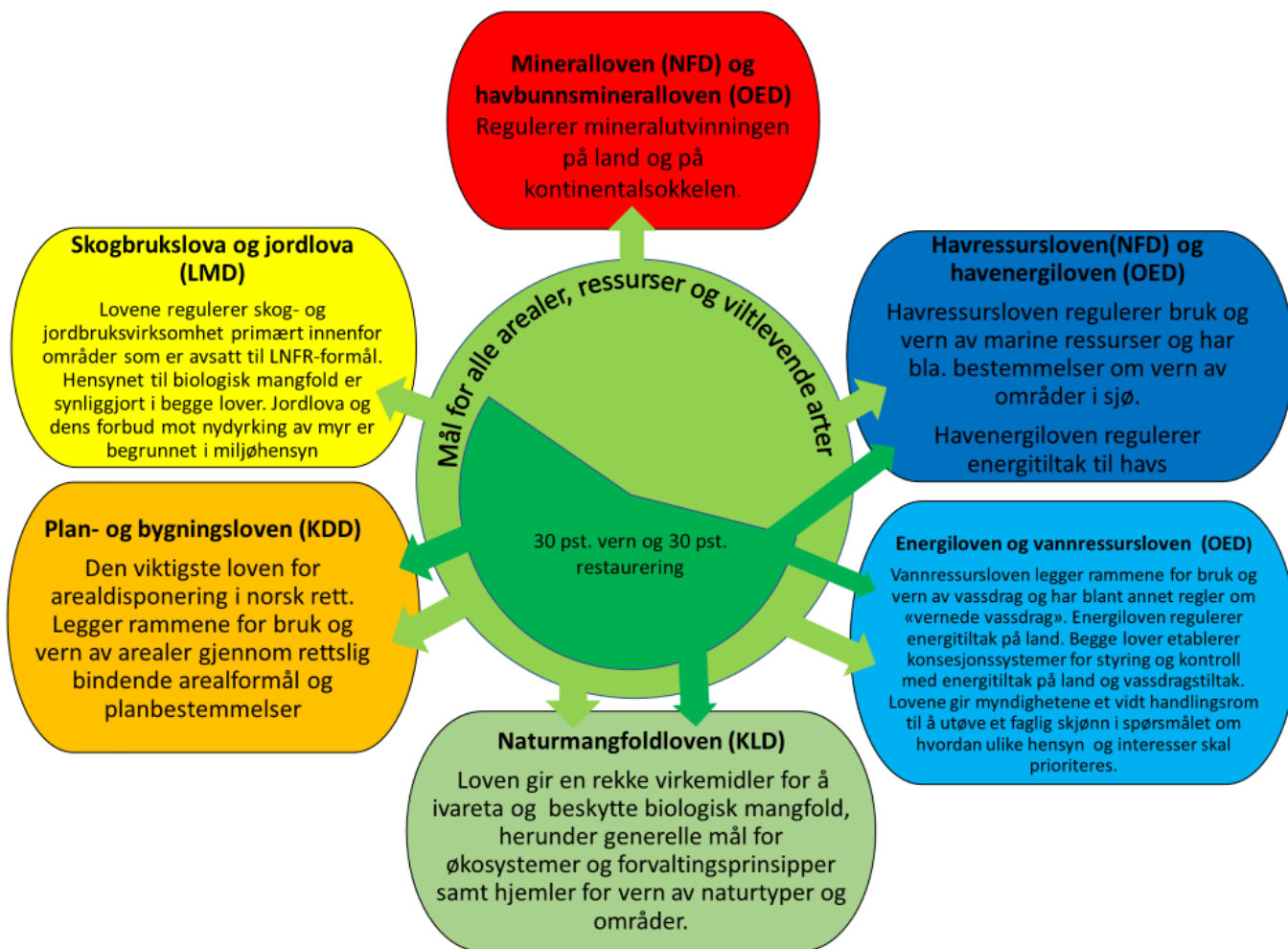
<sup>8</sup> Av pedagogisk hensyn, gjengis ikke delmålene slik disse kommer til uttrykk i den engelske originalversjonen av Naturavtalen. Oversikten over delmål tar utgangspunkt i WWFs forenklete oppsummering av delmålene.

- **Delmål 7: REDUSERE FORURENSNING.** Redusere forurensing og de negative virkningene fra alle forurensningskilder til nivåer som ikke er skadelige for naturen, inkludert fra næringsstoffer, sprøytemidler, farlige kjemikalier, og plastforsøpling.
- **Delmål 9 FORVALTNING AV VILLE ARTER.** Forvaltningen og bruken av ville arter skal være bærekraftig.
- **Delmål 10: BÆREKRAFTIGE NÆRINGER.** Naturbaserte næringer som skogbruk, fiskeri, havbruk og landbruk skal drives på naturens premisser og bidra til matsikkerhet, bevaring og restaurering av naturmangfold og økosystemfunksjoner
- **Delmål 11: NATURGODER TIL ALLE.** Restaurere og ivareta naturens viktige bidrag til menneskers livsgrunnlag, som for eksempel frisk luft, rent vann, klimaregulering, jordhelse, pollinering, beskyttelse mot naturskader og reduksjon av sykdomsrisiko.
- **Delmål 12: GRØNNE BYER.** Vesentlig utvide naturområder og folks tilgang på disse, i urbane og tettbefolkede strøk, samt integrere bevaring og bærekraftig bruk av naturmangfold i politikk og forvaltning.
- **Delmål 14: NATURHENSYN I ALLE SAMFUNNETS SEKTORER.** Sørge for at naturen og naturverdier blir godt innarbeidet i politikk, lover og plan- og utviklingsprosjekter etc. på tvers av alle forvaltningsnivåer og i alle sektorer, for å sikre at Naturavtalens mål blir gjennomført. Alle offentlige og private tiltak, i tillegg til alle finansstrømmer, skal være i tråd med målene i avtalen.
- **Delmål 21: KUNNSKAPSBASERT FORVALTNING.** Sikre at best mulig kunnskap og data er tilgjengelig for myndigheter, forvaltere og allmenheten, slik at naturforvaltningen er effektiv, rettferdig og inkluderende. I tillegg sikre styrket kommunikasjon og bevissthet om natur, utdanning og forskning.
- **Delmål 22: MEDVIRKNING OG MEDBESTEMMELSE.** Sikre medvirkning og medbestemmelse i forvaltning og politikkutvikling for urbefolkninger og lokalsamfunn, samt for kvinner og jenter, barn og unge, folk med nedsatt funksjonsevne, og miljøforkjempere.

Vi tar utgangspunkt i disse delmålene i det følgende, men er samtidig klar over at grensene til de øvrige delmålene i Naturavtalen til dels uklare og til dels overlappende. Enkelte av de nevnte delmålene er mer relevante enn andre, slik at de dekkes i ulik grad.

Videre avgrensner vi mot mål i Naturavtalen som i all hovedsak må gjennomføres ved bruk av andre virkemidler enn de juridiske. Dette gjelder blant annet Naturavtalens mål om å identifisere og redusere miljøskadelige subsidier, målet knyttet til finansiering av naturtiltak, samt målet om å styrke kapasitetsbygging, deling av teknologi og andre typer vitenskapelig samarbeid mellom land.





Et eksempel på hvordan Naturavtalens mål kan knyttes opp mot relevant regelverk i norsk rett. Her illustrert med delmål som gjelder for forvaltning av all natur (lysegrønn) som f.eks. delmål 1 og 14, og delmål som knytter seg til en andel av arealene (mørkegrønn) som delmål 2 om restaurering og delmål 3 om vern.

### 3. Naturavtalens betydning for naturmangfoldloven

#### 3.1 Naturmangfoldlovens formål og virkemidler

Da Stortinget vedtok naturmangfoldloven ble den omtalt som en «milepæl i arbeidet med å ta vare på og utvikle naturen sitt mangfold i Noreg.»<sup>9</sup> Den erstattet naturvernloven av 1970, som i all hovedsak ga virkemidler for vern av areal. Med naturmangfoldloven ønsket lovgiver en sektorovergripende naturforvaltning, hvor hensynet til naturmangfoldet skulle integreres på tvers av sektorer og beslutningsnivåer i forvaltningen. Dette har også kommet til uttrykk i lovens formål i § 1, som har følgende utforming:

*Lovens formål er at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik*

<sup>9</sup> Innst. O. nr. 100 (2008-2009) s. 12.

*at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur.*

Formuleringen «bærekraftig bruk og vern» viser at loven ikke kun er ment å være en rammelov for miljøvernmyndighetene. Like viktig er at loven også retter seg mot de forvaltningsorganer som treffer vedtak som innebærer bruk av, eller inngrep i, naturen. Formålet viser videre at ivaretagelse av naturmangfold både er et kortsiktig og langsiktig mål, jf. formuleringen «nå og i fremtiden». Det langsiktige perspektivet har en klar forbindelseslinje til GrL § 112, hvor bærekraftprinsippet er gitt konstitusjonell rang. Dertil fremgår det av bestemmelsen at loven både har et biosentrisk og antroposentrisk perspektiv. Naturmangfoldet skal med andre ord ivaretas både ut fra hensynet til naturen selv og ut fra hensynet til de goder naturen gir menneskene. Disse perspektivene finner vi også igjen i Naturavtalen, eksempelvis i delmål 1, 9 og 14. Naturens verdi for menneskers liv og helse er inntatt som et særskilt krav i delmål 11.

Det kan nok stilles spørsmål ved hvilken betydning formålsbestemmelsen har i den praktiske forvaltningen. I likhet med formålsbestemmelser flest, er nok hensikten først og fremst å signalisere hvilke særlige hensyn og interesser loven søker å ivareta. I lys av Naturavtalen er det likevel grunn til å drøfte om formålsbestemmelsen bør endres. Rettslig sett er det ikke noe i veien for at en formålsbestemmelse blir mer konkret med hensyn til hva som søkes oppnådd. Det er også mulig å løfte enda tydeligere frem hvilke hensyn og verdier som særlig skal vektlegges, eller virkemidler som anses særlig viktige, uten at dette vil forringe lovens som et fleksibelt styringsverktøy i den praktiske forvaltningen. Til sammenligning kan det vises til plan- og bygningslovens formålsbestemmelse, som viser til formålet med de sentrale delene av loven, i tillegg til å liste opp de hensyn som anses som spesielt viktige ved rettsanvendelsen. I tillegg utgjør plan- og bygningslovens formålsbestemmelse en materiell skranke for forvaltningens vedtakskompetanse, ved at det ikke kan gis dispensasjon dersom dette innebærer vesentlig tilsidesettelse av formålsbestemmelsen, jf. pbl. § 19-2 andre ledd.

Det er naturlig å reise spørsmålet om formålsbestemmelsen kan og bør inneholde en direkte henvisning til Naturavtalen, f.eks. ved at det fremheves at loven skal bidra til at avtalens målsetninger oppnås. Det er imidlertid liten tradisjon for, og heller ikke uproblematisk, å henvise til denne type internasjonale avtaler i norsk lovgivning. For det første kan dette skape utfordringer med hensyn til tolkningsgrunnlag i enkeltsaker. Selv med en direkte henvisning til Naturavtalen i lovteksten, vil det være usikkert om avtalens formuleringer er tilstrekkelig presise til at de kan anvendes som et grunnlag for å prøve forvaltningens vedtak. Videre vil en direkte henvisning til Naturavtalen skape usikkerhet, ved at avtalen kan endres eller erstattes med en ny avtale. Dette er neppe en risiko lovgiver kan eller bør ta. En annen ulempe er at Naturavtalen inneholder delmål som ikke har direkte relevans med hensyn til håndhevelse av naturmangfoldloven, noe som i seg selv vil kunne svekke betydningen av en generell henvisning i loven.

En annen, og kanskje mer nærliggende mulighet, er at de mest relevante delmålene i Naturavtalen synliggjøres i lovens formål. F.eks. kunne det vedtas et nytt ledd i formålsbestemmelsen, hvor det fremgår at naturmangfoldloven skal bidra til 30 prosent representativt vern (Naturavtalens delmål 3) og at loven skal bidra til at tapet av

naturmangfold stanses (Naturavtalens delmål 4). Dette er en modell vi kjenner igjen fra klimaloven, som har lovfestet de utslippsmål som ble fastsatt i Parisavtalen.

En slik lovfesting vil etter vår mening være mer hensiktsmessig enn en direkte henvisning til Naturavtalen, og vil styrke naturmangfoldloven som styringsmiddel for å oppnå Naturavtalens målsetninger. I tillegg vil dette være et aktivt grep fra lovgivers side for å tydeliggjøre en ny retning innen naturforvaltningen, og dermed vise at Naturavtalens krav tas på alvor.

Som vi skal se, inneholder naturmangfoldloven en rekke virkemidler for å sikre at lovformålet operasjonaliseres i praksis. Selv om formålsbestemmelsen både har et biosentrisk og antroposentrisk perspektiv, er det imidlertid få rettighetsbestemmelser i loven. Det vil si bestemmelser som gir borgerne rettslig krav på en bærekraftig naturforvaltning, og som kan prøves og håndheves i rettsapparatet. De fleste bestemmelsene i loven retter seg mot forvaltningen og deres myndighetsutøvelse i enkeltsaker.

Et hovedskille i loven kan trekkes mellom virkemidler for *aktivt* vern av naturmangfoldet og bestemmelser som retter seg mot myndighetsutøvelse etter annen lovgivning, se nærmere om dette skillet i punkt 1.2 over. Aktivt vern kan skje gjennom å treffe vedtak om prioriterte arter, utvalgte naturtyper og områdevern. Forarbeidene presiserer at under formuleringen «vern» i lovens formål, hører også tiltak som innebærer skjøtsel eller restaurering.<sup>10</sup> I likhet med de fleste andre lover av betydning for arealbruk, er naturmangfoldloven en utpreget «fullmaktslov». Naturmangfoldloven etablerer i seg selv ikke et lovfestet vern verken av områder, arter eller naturtyper, men gir forvaltningen vide fullmakter til å vedta vern gjennom forskrifter. Det vil si at det alltid vil kreves politisk vilje hos forvaltningen for å gi naturmangfoldet vernestatus. Det kan diskuteres om myndighetene til nå har ført en for passiv miljøvernpolitikk. Dommen må eventuelt felles av andre enn oss. Men det er verdt å nevne at det i skrivende stund kun er 14 arter som er gitt status som «prioritert art», jf. nml. § 23. Dette er relativt få arter sett i lys av at det er 2752 arter som ifølge Rødlista står i fare for å bli utryddet. Videre er det kun åtte naturtyper som har fått status som «utvalgte naturtyper», jf. nml. § 52.<sup>11</sup>

Et sentralt spørsmål er om oppfyllelse av Naturavtalen nødvendiggjør bestemmelser som i større grad pålegger myndighetene til å ta i bruk virkemidler for vern av naturmangfold. Dette kommer vi tilbake til senere i dette kapitlet. I kapittel 6 nedenfor, ser vi nærmere på det varslede forbudet mot nedbygging av myr, som skal inntas i naturmangfoldloven.

De sektorovergripende bestemmelsene finner vi i all hovedsak i lovens andre kapittel, som fastsetter alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk. Med disse bestemmelsene skal all myndighetsutøvelse som berører naturmangfoldet skje med kunnskap om, og hensyntagen til, virkningene for naturmangfoldet. Som vi skal se, er det i all hovedsak tale om bestemmelser som setter krav til forvaltningens vurderinger. Selve utfallet av vurderingene,

---

<sup>10</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 371.

<sup>11</sup> Se forskrift 13. mai 2011 nr. 512 om utvalgte naturtyper.

det vil si om hensynet til naturmangfoldet skal tillegges størst vekt, er etter dagens regler i all hovedsak overlatt til forvaltningen skjønn i den enkelte sak.

I det følgende skal vi se nærmere på et utvalg av virkemidler i naturmangfoldloven. Spørsmålet som søkes besvart er om dagens lovbestemmelser i tilstrekkelig grad sikrer at Naturavtalens delmål oppnås her hjemme, samt hvilke lovendringer som eventuelt bør vurderes som et ledd i oppfølgingen av Naturavtalen.

### 3.2 Lovens bestemmelser om bærekraftig bruk

Naturmangfoldlovens kapittel 2 oppstiller sektorovergripende bestemmelser for ivaretagelse av naturmangfoldet. Bestemmelsenes sektorovergripende karakter innebærer at de retter seg mot alle forvaltningssektorer på både lokalt, regionalt og statlig styringsnivå, og at de vil gjelde ved håndhevelse av all offentligrettslig lovgivning som kan påvirke naturmangfoldet.

Bestemmelsene i naturmangfoldlovens kapittel 2 bygger på det miljørettslige integrasjonsprinsippet. Dette går ut på at miljøhensyn skal integreres og hensyntas i enhver beslutning som direkte eller indirekte kan ha betydning for miljøet.<sup>12</sup> Det samme prinsippet finner vi igjen i Naturavtalens delmål 14 om at hensynet til naturen skal inngå i alle samfunnets sektorer. Dette reiser spørsmålet om bestemmelsene i naturmangfoldloven kapittel 2 sikrer at dette delmålet etterleves i praksis.

I nml. §§ 4 og 5 er det vedtatt forvaltningsmål for henholdsvis naturtyper og økosystemer, samt for arter. Bestemmelsene har likhetstrekk med formålsbestemmelser, ved at de fastsetter overordnede mål uten å angi konkrete virkemidler for å sikre at målene oppnås i praksis. Bestemmelsene innebærer dessuten ingen rettslige forpliktelser, verken for forvaltningen eller borgerne. Målene er likevel ikke uten rettslig betydning. Som det fremgår av forarbeidene, har forvaltningsmålene relevans for lovtolkning og skjønnsutøvelse etter både naturmangfoldloven og andre lover, samt ved utforming av regelverk.<sup>13</sup> Vi går ikke nærmere inn på bestemmelsenes innhold og rettsvirkninger her. Når det gjelder oppfølging av Naturavtalen, kan det likevel være grunn til å reise spørsmål om enkelte av avtalens delmål burde synliggjøres i bestemmelsene. Dette gjelder særlig i § 5 om forvaltningsmål for arter, hvor det bør vurderes om delmål 4, om stans i tap av arter og delmål 9 om en bærekraftig artsforvaltning, burde komme direkte til uttrykk i bestemmelsen. En slik lovendring vil være en direkte oppfølging av Naturavtalen, og gjøre at målet om stans av tap av naturmangfoldet går fra å bli en politisk erklæring her hjemme, til også å få rettslig forankring. Utover dette vil det etter vår mening være av begrenset betydning å endre forvaltningsmålene i naturmangfoldloven. All den tid det er tale om målsetninger, som i liten grad kan prøves for domstolene, vil det være av større interesse å se på mulige endringer i andre deler av loven.

La oss se videre på de miljørettslige prinsippene inntatt i §§ 8 til 12. Disse sektorovergripende bestemmelsene skal sikre at enhver offentligrettslig beslutning av betydning for naturmangfoldet, skjer med en vurdering av de lovfestede prinsippene. Dette er bestemmelser som først og fremst aktualiseres i konkrete saker som gjelder ny arealbruk.

<sup>12</sup> Se Hans Christian Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 6. utg. 2022 s. 150-153.

<sup>13</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 373.

Når forvaltningen skal ta stilling til om, hvor og hvordan ny arealbruk skal tillates, skal det altså foretas en vurdering av prinsippene i §§ 8 til 12. Vurderingsplikten følger av § 7, som også slår fast at det skal fremgå av det enkelte vedtak hvordan prinsippene er vurdert. At det er tale om retningslinjer innebærer at bestemmelsene ikke legger rettslige begrensninger på forvaltningens adgang til å treffe vedtak med negative virkninger for naturmangfoldet. Hensikten er snarere å sikre at forvaltningens vurdering og vektlegging av naturmangfoldet blir synliggjort. Etter vedtakelsen av disse bestemmelsene er det altså ikke lenger mulig for forvaltningen å treffe vedtak ut fra «en skjønnsmessig helhetsvurdering», noe som ofte var en standardformulering tidligere. I hvilken grad forvaltningen hensyntar naturmangfoldet skal fremgå i det enkelte vedtak. En annen virkning av at det er tale om retningslinjer, er at det er begrenset mulighet for å overprøve forvaltningens vurderinger. Prøvingen vil i all hovedsak være begrenset til en kontroll av at prinsippene er vurdert og at begrunnelsen er tilstrekkelig.<sup>14</sup>

§ 7	Prinsippene skal legges til grunn som retningslinjer. Vurderingen skal fremgå av vedtaket
§ 8	Vitenskapelig kunnskapsgrunnlag
§ 9	Føre-var-prinsippet
§ 10	Økosystemtilnærming og samlet belastning
§ 11	Kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver
§ 12	Miljøforsvarlige teknikker, lokalisering og driftsmetoder

Vi skal ikke her gå gjennom alle disse bestemmelsene i detalj. Det er verdt å merke seg at § 8, som setter krav til kunnskapsgrunnlaget, har en klar parallell til Naturavtalens delmål 21 om en kunnskapsbasert forvaltning. Her fremkommer det blant annet at myndighetene skal sørge for å ha tilgang til de best tilgjengelige dataene, informasjon og kunnskap som grunnlag for beslutninger som kan påvirke naturmangfoldet. Videre har § 10 om økosystemtilnærming og samlet belastning, kommet til uttrykk i Naturavtalens delmål 5.

Etter vår vurdering er det i all hovedsak § 8 som reiser de mest interessante spørsmålene når det gjelder utredningens tema. Kravet til kunnskapsgrunnlaget er en nøkkelfaktor for å nå målene i Naturavtalen (særlig delmål 14 og 21), både når det gjelder den enkelte sak og på mer aggregert nivå. Vi vil derfor konsentrere oss om denne bestemmelsen her, men hvor enkelte prinsipielle spørsmål knyttet til omtalen av § 8 også vil kunne gjøre seg gjeldende for de øvrige prinsippene i §§ 9 til 12.

Ifølge § 8 skal forvaltningen «så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av

<sup>14</sup> Se f.eks. Sivilombudets uttalelse i sak 2018/1219, hvor forvaltningen fikk kritikk for manglende vurdering av prinsippene i en plansak.

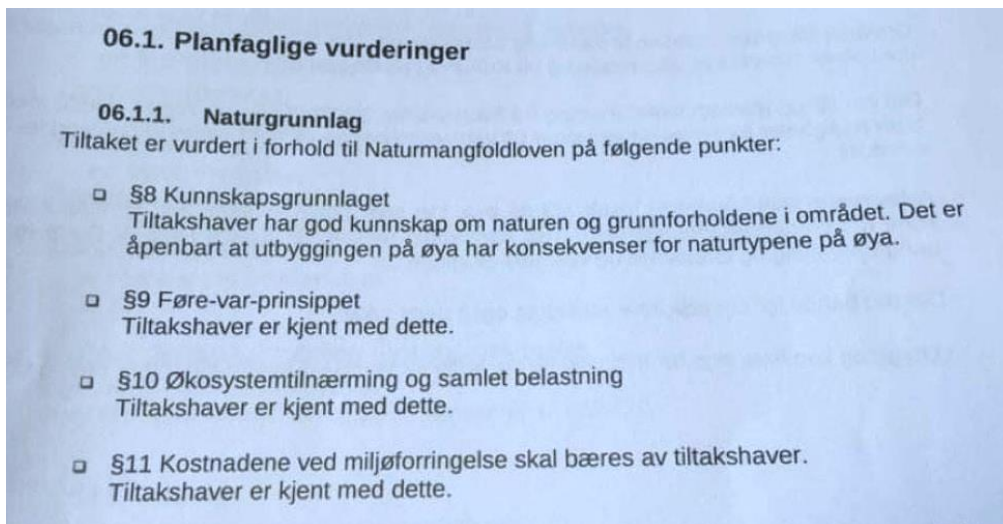
påvirkninger». Prinsippet slår fast en av de viktigste forutsetningene for å sikre at det tas hensyn til naturmangfoldet i den offentlige arealforvaltningen; nemlig at det foreligger et forsvarlig kunnskapsgrunnlag før vedtak treffes. Det må både foreligge kunnskap om naturmangfoldet på stedet og om de konsekvenser endret arealbruk vil kunne medføre. Bestemmelsen kan dermed ses som en presisering av det generelle kunnskapskravet i forvaltningsloven § 17, om at en sak skal være «så godt opplyst som mulig» før vedtak treffes.

Det er særlig to utfordringer naturmangfoldloven § 8 reiser. For det første er det usikkerhet knyttet til *hva slags* kunnskap som skal innhentes. Begrepet «vitenskapelig kunnskap» er upresist. Det er heller ikke nærmere definert i lovens forarbeider, utover at det vises til at det kan omfatte både eksisterende kunnskap og kunnskap som må innhentes i den enkelte sak. For det andre er det usikkerhet knyttet til *hvor omfattende* kunnskap som skal innhentes. Bestemmelsen viser at det ikke er tale om noe absolutt krav om at det foreligger vitenskapelig kunnskap. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et «rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet». Ved å oppstille kunnskapskravet som en avveining av hensynet til effektivitet og økonomi på den ene siden, og hensynet til naturmangfoldet på den andre siden, er det fare for at det i den enkelte sak legges for stor vekt på utbyggingsinteresser. Dagens bestemmelse gir dermed ingen garanti for at det treffes beslutninger om ny arealbruk med tilstrekkelig kunnskap om naturmangfoldet, slik Naturavtalens delmål 21 krever.

Vår erfaring er at det er store variasjoner med hensyn til hvordan forvaltningen går frem for å fremskaffe kunnskap om naturmangfoldet i konkrete saker. En undersøkelse av praktiseringen av bestemmelsen som ble gjennomført i 2014, viste til dels store svakheter, både når det gjaldt kunnskapsinnhenting og hvordan forvaltningen vurderte kravet i § 8.<sup>15</sup> Samtidig pågår det stadig arbeidet med å kartlegge naturtyper, arts mangfold m.m. i Norge, og det etter hvert utviklet omfattende databaser hvor forvaltningen kan hente ut oppdatert kunnskap om naturmangfoldet. Etter vår mening bør det vurderes om naturkartlegging bør lovfestes, og at Klima- og miljødepartementet får det overordnede ansvaret for å sikre at dette gjennomføres og ajourføres. Med dette kan også § 8 endres, slik at det settes mer presise krav om *hva slags kunnskap* som skal anvendes, eventuelt et krav om at ethvert vedtak skal hente informasjon fra en nasjonal database for naturkartlegging. En slik endring vil være en direkte oppfølging av Naturavtalens delmål 21 om en kunnskapsbasert forvaltning av naturmangfoldet.

---

<sup>15</sup> Se blant annet Multiconsults rapport; Gjennomgang av praktisering av naturmangfoldloven, 30. september 2014.



*Eksempel på at en tiltakshaver som selv forsøker seg på en vurdering av naturmangfoldloven §§ 8 til 12. Resultatet er ikke vellykket.*

Et spørsmål som også kan reises, er om miljørettslige prinsipper er tilstrekkelig som virkemidler for å sikre at naturmangfoldet hensyntas i enkeltsaker. Naturmangfoldloven § 7 fastslår at bestemmelsene i §§ 8 til 12 skal «legges til grunn som retningslinjer». Som nevnt innebærer dette at forvaltningen er forpliktet til å vurdere prinsippene i den enkelte sak. Videre skal det fremgå av vedtaket hvordan prinsippene er vurdert. Det er mulig å se for seg at bestemmelsene endres, slik at de legger rettslige begrensninger for når forvaltningen kan treffe vedtak. F.eks. kunne § 8 satt et tydeligere minstekrav til hva som utgjør forsvarlig kunnskap om naturmangfoldet og konsekvensene av arealbruksendringer, og som må foreligge før vedtak kan treffes. Som nevnt vil en kobling til en nasjonal kunnskapsbase gjøre bestemmelsen lettere å håndheve. Naturmangfoldlovens § 9, om føre-var-prinsippet, kunne også vært utformet som en rettslig skranke, i den forstand at der det foreligger stor usikkerhet om konsekvensene av ny arealbruk, kan ikke forvaltningen gi tillatelse før denne kunnskapen innhentes. Vanskeligere er det å se for seg §§ 10, 11 og 12 som rettslige skranke. Rettslig sett er det mulig å endre de miljørettslige prinsippene i §§ 8 til 12 slik at de i større grad begrenser forvaltningens vedtakskompetanse, men dette kan skape en del utfordringer i praksis. Det ligger i prinsippenes natur og utforming at de ikke skal båndlegge forvaltningen, men være rammer for skjønnsutøvelsen. Etter vår mening er det derfor mer interessant å se på mulige endringer i andre deler av naturmangfoldloven, f.eks. endring av bestemmelsen om miljøkvalitetsnormer, som er temaet i det følgende.

### 3.3 Miljøkvalitetsnormer som virkemiddel for å oppfylle Naturavtalen

Flere av Naturavtalens mål stiller krav om at forvaltningen av areal og arter skal sikre at viktige naturgoder og økosystemtjenester ivaretas. Miljøkvalitetsnormer er en fellesbetegnelse på rettsregler som setter krav til hvordan miljøtilstanden skal eller bør være, og har i flere sammenhenger blitt fremhevet som et sentralt virkemiddel for å sikre at aktivitet og bruk av areal ikke kommer i konflikt med naturens tålegrense og evne til å produsere viktige økosystemtjenester. Et kjennetegn ved miljøkvalitetsnormer er at de fokuserer på *resultatet*, fremfor årsakene til at miljøtilstanden endres. Gjennom miljøkvalitetsnormer defineres forsvarlig miljøtilstand på forhånd, uavhengig av konkrete

arealbrukssaker. Miljøkvalitetsnormer kan dermed betegnes som et aktivt virkemiddel for beskyttelse av naturmangfoldet, og som et virkemiddel som bidrar til å sette naturen og miljøet i sentrum for areal- og ressursforvaltningen. Dette er for øvrig i tråd med Naturavtalens delmål 1.

Det er i dag flere lover som gir hjemmel til å fastsette miljøkvalitetsnormer. Blant annet gir plan- og bygningsloven hjemmel til å fastsette krav til miljøkvalitet i planbestemmelser både til kommuneplanens arealdel (pbl. § 11-9 nr. 6) og til reguleringsplaner (pbl. § 12-7 nr. 3). Videre gir vannressursloven § 9 og forurensningsloven § 9 hjemmel for å fastsette miljøkvalitetsnormer for henholdsvis vassdragsmiljøet og for konsentrasjon av forurensning i alle resipienter (vann, luft og jord), som er rettslig bindende for utøvelse av offentlig myndighet. Dette innebærer at offentlige myndigheter ikke kan treffe vedtak som kan komme i konflikt med de miljøkrav normene setter, f.eks. ved konsesjonsbehandlingen av nye tiltak som påvirker miljøkvaliteten. Det er disse bestemmelsene som utgjør de viktigste hjemmelsgrunnlagene for vannforskriftens miljømål om «god økologisk og kjemisk tilstand», samt forbudet mot ytterligere forringelse. Disse reglene, som gjennomfører EUs vanddirektiv i norsk rett, utgjør materielle skranke for utøvelse av offentlig myndighet som har betydning for den kjemiske og økologiske vannkvaliteten i vassdrag.

Ved vedtakelsen av naturmangfoldloven i 2008 ble det innført en ny bestemmelse som gir hjemmel til å fastsette miljøkvalitetsnormer også for naturmangfoldet utenfor vassdragene, bl.a. om forekomsten av en art eller utbredelsen eller økologisk tilstand av en naturtype. Denne hjemmelen finner vi lovens § 13. Biomangfoldlovutvalget pekte på at hjemmelen til for å fastsette miljøkvalitetsmål må ses i sammenheng med prinsippet om økosystemtilnærming, slik dette kommer til uttrykk i biomangfoldkonvensjonen. Utvalget uttalte videre:<sup>16</sup>

*Bestemmelsen gjør det mulig å lage en helhetlig forvaltningsplan for ett eller flere økosystemer der flere påvirkninger ses i sammenheng og i forhold til klare miljømål.*

Bestemmelsen i naturmangfoldloven § 13 skiller seg på et vesentlig punkt fra de lignende bestemmelsene i forurensningsloven § 9 og vannressursloven § 9. Mens miljøkvalitetsnormer fastsatt etter vannressursloven og forurensningsloven kan gjøres rettslig bindende for utøvelse av offentlig myndighet, åpner naturmangfoldloven § 13 bare for «retningsgivende» miljøkvalitetsnormer. I dette ligger det at miljøkvalitetsnormer fastsatt etter § 13 ikke vil utgjøre en rettslig skranke for utøvelse av offentlig myndighet. Naturmangfoldloven § 13 har i dag blitt benyttet til å fastsette retningsgivende miljøkvalitetsnormer både for villrein og for atlantisk laks.

Biomangfoldlovutvalget foreslo på sin side at miljøkvalitetsnormer fastsatt med hjemmel i naturmangfoldloven § 13, skulle kunne gjøres *rettslig bindende* for utøvelse av offentlig myndighet, etter mønster fra bestemmelsen om miljøkvalitetsnormer i vannressursloven §

---

<sup>16</sup> Jf. NOU 2004: 28 s. 188.



9.<sup>17</sup> I høringen av Biomangfoldlovutvalgets lovforslag, ble det blant annet av Olje- og energidepartementet bedt om klargjøring av når miljøkvalitetsnormer eventuelt skal kunne legge begrensninger på andre myndigheter enn miljømyndighetene. Uten noen nærmere begrunnelse, utover å konstatere at retningsgivende normer måtte anses som tilstrekkelig for å sikre ivaretagelsen av naturens mangfold sett i sammenheng med lovens øvrige bestemmelser, ble utvalgets forslag forkastet av daværende Miljøverndepartement.<sup>18</sup> Dette er etter vår mening nok et eksempel på lovgivers aversjon mot å begrense forvaltningens vedtakskompetanse ut fra hensynet til naturmangfoldet. Med Naturavtalen er det grunn til å reise spørsmålet om Biomangfoldlovutvalgets forslag bør tas opp til ny behandling.

I tråd med Biomangfoldlovutvalgets opprinnelige forslag, mener vi nml. § 13 bør åpne for å fastsette rettslig bindende miljøkvalitetsnormer for naturmangfoldet. Vi kan ikke se noen tungtveiende grunner for at adgangen til å fastsette rettslig bindende miljøkvalitetsnormer skal være forbeholdt konsentrasjon av forurensning og miljøkvaliteten i vassdrag. I denne sammenheng er det viktig å påpeke at myndigheten til å fastsette miljøkvalitetsnormer etter nml. § 13 ligger til Kongen i statsråd, ikke til Klima- og miljødepartementet alene. En hjemmel til å gi forskrifter om rettslige bindende miljøkvalitetsnormer, medfører heller igjen plikt for Kongen i statsråd til å bruke kompetansen.

For at Norge skal være i stand til å nå målene under Naturavtalen innen 2030, må forvaltningens rett og plikt til å ivareta naturmangfoldet tydeliggjøres i lovgivningen. Regjeringen har varslet at det er satt i gang et arbeid med å etablere en meny av ulike tiltak som skal bidra til å opprettholde et mangfold av økosystemer i god økologisk tilstand, hvor vurdering av kvalitetsnormer vil være en integrert del av arbeidet.<sup>19</sup> En hjemmel til å vedta rettslig bindende miljøkvalitetsnormer også etter naturmangfoldloven, vil gi forvaltningen et kraftfullt virkemiddel som kan sikre at tiltak og arealbruk gjennomføres innenfor rammene av en forsvarlig miljøkvalitet.

### 3.4 Områdevern

Naturmangfoldloven kapittel fem inneholder bestemmelser om vern av areal (områdevern). Loven opererer med fem vernekategorier hvor nasjonalparker (§ 35), naturreservat (§ 37) og biotopvern (§ 38) er det viktigste vernekategoriene for å ivareta biologisk mangfold. Lovens kapittel fem gjelder for hele fastlandet i Norge, inkludert vassdrag. For havområdene kommer naturmangfoldlovens regler om områdevern bare til anvendelse innenfor territorialfarvannet, og omfatter dermed bare en del av de norske havområdene. Regjeringen har varslet at det skal utredes et forslag til ny havmiljølov med egne hjemler for å opprette verneområder. En slik lov vil kunne legge til rette for å nå målet om 30 prosent vern også av havområdene, samt at den vil kunne operasjonalisere de krav som følger av FNs Havmiljøavtale.

<sup>17</sup> Jf. NOU 2004: 28 s. 585. I Utvalgets forslag til § 13 første ledd, var følgende tilleggsbestemmelse inntatt: «Det kan bestemmes at kvalitetsmålet skal være bindende for utøving av offentlig myndighet etter denne eller andre lover». Se også Ot. prp.nr.52 (2008–2009) s. 383.

<sup>18</sup> Ot. prp. nr. 52 (2008–2009) s. 109.

<sup>19</sup> Klima- og miljødepartementet, Prop. 1 S (2022–2023) s. 57.

For territorialfarvannet utenfor kystområdene vil det kunne være aktuelt å benytte naturmangfoldlovens hjemler for å etablere marine verneområder (§ 39). Det er likevel viktig å merke seg at naturmangfoldloven ikke åpner for å opprette marine verneområder hvis det utelukkende er utøvelse av fiske som begrenses av vernet. Vern må i så fall opprettes etter havressursloven § 19 om marint beskyttet område. Vi kommer kort tilbake til disse reglene i havressursloven i punkt 5.6 nedenfor.<sup>20</sup>

Områdevern er et av lovgivningens sentrale styringsmidler for å sikre ivaretagelse av naturmangfoldet. Vedtak om vern gir myndighetene mulighet til å beskytte naturområder mot arealinngrep, uavhengig av konkrete arealbruksaker. Dermed vil hensynet til naturmangfoldet legge premisset for forvaltningens vedtak, fremfor at det skjer en avveining av hensynet til naturen i forbindelse med et bestemt utbyggingsprosjekt.

I naturmangfoldloven § 33 er det angitt mål for områdevern. Målene har mange paralleller til Naturavtalens delmål 3 om et representativt vern. Samtidig sier naturmangfoldloven intet om hvor store deler av Norges land og farvannsområder som skal gis vernestatus. Dermed ser vi en klar forskjell fra Naturavtalen, som setter krav om 30 prosent representativt vern. Etter vår vurdering er det nærliggende å foreslå at 30 prosent-kravet skal komme direkte til uttrykk i § 33. Med dette vil forvaltningen være rettslig forpliktet til å oppfylle Naturavtalens mål. Som nevnt innledningsvis er bruk av vern som styringsmiddel avhengig av at det foreligger politisk vilje. Ved å lovfeste et krav om minst 30 prosent representativt vern, vil dette spørsmålet endres fra å være et politisk mål, til å bli et rettslig krav. Dette vil innebære at forvaltningen må arbeide mer aktivt for å sikre at 30 prosent-kravet oppnås, og kanskje viktigere er at det vil kunne legge begrensninger på adgangen til å tillate inngrep i eksisterende verneområder. Det siste kommer vi tilbake til om litt.

Det er viktig å understreke at Naturavtalen ikke uttømmende angir hvilke egenskaper og kvaliteter ved naturen og økosystemene som skal beskyttes gjennom verneområde som opprettes i medhold av nasjonal lovgivning. Avtalen gir i delmål 3 enkelte overordnede føringer ved at det slås fast at vernet skal omfatte landjorden, vann og elver, kystområder og havområder – og særlig områder som er spesielt viktige for naturmangfoldet og økosystemenes funksjoner og tjenester. Innenfor disse rammene, vil det langt på vei være opp til medlemslandene å avgjøre hvilke områder som er egnet for vern.

Naturmangfoldloven § 33 gir etter vår mening noe mer presis angivelse av hvilke kvaliteter verneområder skal ha.

For verneområder opprettet etter naturmangfoldloven, vil verneformålet og hva som anses for å være i strid med verneformålet, variere fra én vernekategori til én annen og med angivelsen av verneformålet i den enkelte verneforskrift. F.eks. vil verneformålene for naturreservater ofte innebære strengere restriksjoner enn verneformålene for

---

<sup>20</sup> Klimautvalget 2050 har nylig publisert to rapporter som gir en god oversikt over lovgivning av betydning for kyst- og havområder, se Ole Kristian Fauchald; [Lovgivning om bruk av kyst- og havarealer – rapport fra Fridtjof Nansens Institutt – Klimautvalget 2050](#), og Sigrid Eskeland Schütz og Elise Johansen; [Faglig grunnlag for overordnede prinsipper for arealbruk til havs](#), 15. mars 2023.

nasjonalparker. Felles for samtlige vernekategorier er likevel at tiltak og bruk som forutsetter større tekniske inngrep normalt ikke vil være forenelig med verneformålet.

Det sentrale i Naturavtalens delmål 3, slik vi forstår kravet, er at bærekraftig aktivitet ikke skal komme i konflikt med de verneverdiene for natur og økosystemer som i medhold av nasjonal lovgivning er fastsatt for det enkelte områdevernet. Et slikt krav gir god mening, ettersom det (sammen med de øvrige kvalifikasjonskravene i avtalens delmål 3) vil bidra til å unngå at «proforma-verneområder» medregnes i målet om 30 prosent globalt vern. Det har lite for seg å verne 30 prosent av all natur, dersom rettsreglene og forvaltningssystemene som legger rammene for bruk og tiltak i verneområdene, ikke sikrer at verneverdiene ivaretas. Samtidig åpner Naturavtalen med dette for at det kan legges til rette for bærekraftige aktiviteter i verneområder, forutsatt at aktivitetene ikke kommer i konflikt med verneformålet.

### 3.5 Særlig om dispensasjon fra områdevern og endring av verneforskrifter

Naturavtalen gir grunnlag for å se nærmere på reglene om dispensasjon fra områdevern etter norsk rett. Etter naturmangfoldloven § 48 kan det etter søknad gis dispensasjon fra vernebestemmelser. Bestemmelsen har følgende utforming:

**§ 48. (dispensasjon fra vernevedtak)**

Forvaltningsmyndigheten kan gjøre unntak fra et vernevedtak dersom det ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig, eller dersom sikkerhetshensyn eller hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig.

I avveiningen mellom øvrige vesentlige samfunnsinteresser og hensynet til verneområdet skal det særlig legges vekt på verneområdets betydning for det samlede nettverket av verneområder og om et tilsvarende verneområde kan etableres eller utvikles et annet sted. Tiltakshaveren kan pålegges å bære rimelige kostnader ved ivaretagelsen, opprettelsen eller utviklingen av et slikt tilsvarende område.

Trenger et tiltak tillatelse både etter verneforskriften og etter annet lovverk, kan tiltakshaver velge å søke om tillatelse parallelt. Vedtak skal i slike tilfeller først fattes etter verneforskriften, dersom ikke annet følger av verneforskriften eller forvaltningsmyndighetens samtykke.

Søknad om dispensasjon etter første ledd skal inneholde nødvendig dokumentasjon om tiltakets virkning på verneverdiene. I dispensasjon etter første ledd skal begrunnelsen for vedtaket vise hvordan forvaltningsmyndigheten har vurdert virkningene som dispensasjonen kan få for verneverdiene, og hvilken vekt det er lagt på dette.

Første ledd oppstiller to alternative grunnlag for at en dispensasjonssøknad kan innvilges. For det første kan dispensasjon gis dersom tiltaket «ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig». Forarbeidene viser til at terskelen for å gi dispensasjon etter dette kriteriet skal være høy. Som eksempler på tiltak som kan få dispensasjon nevnes blant annet bagatellmessige inngrep eller forbigående forstyrrelser som er av stor betydning for søker sammenholdt med verneinteressene.<sup>21</sup>

Det andre alternativet for dispensasjon omfatter tiltak som vil kunne medføre at verneverdiene forringes. Dispensasjon kan likevel gis dersom «sikkerhetshensyn eller hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig». Med «sikkerhetshensyn» siktes det til sikkerhet for liv og helse, smittsomme sykdommer fra dyr og sikkerhet mot

<sup>21</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 424.

omfattende og direkte skade på eiendom. Forarbeidene viser også til at utførelse av politi-, oppsyns-, ambulanse- og redningstjeneste skal kunne skje uhindret av vernet.<sup>22</sup>

Formuleringen «hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig» er langt vagere, og er dessuten gitt lite omtale i lovens forarbeider. Formuleringen ble tilføyd ved departementets behandling av Biomangfoldlovutvalgets forslag.<sup>23</sup> Fra praksis er dette en bestemmelse som har blitt anvendt ved utbygging av både kraftlinjer og veiprosjekter. Det er ikke tvil om at slike tiltak i seg selv kan kvalifiseres som «vesentlige samfunnsinteresser». Dette må imidlertid vurderes konkret i den enkelte sak. I saken om dispensasjon fra Lågendeltaet naturreservat til utbygging av ny E6, ble søknaden avslått av Miljødirektoratet.<sup>24</sup> Begrunnelsen var at veiprosjektet hadde en estimert negativ samfunnsøkonomisk nytte på 5.9 milliarder kroner, og at tiltaket dermed ikke kunne anses å ha en «vesentlig samfunnsinteresse» etter nml. § 48. Nødvendighetskriteriet har også vært gjenstand for diskusjon i praksis. I saken om utbygging av en kraftlinje i Sjørdalen naturreservat kom Borgarting lagmannsrett til at nødvendighetskriteriet ikke var oppfylt.<sup>25</sup> Ifølge retten var det mulig å fremføre kraftlinjen utenom reservatet. I samme sak slo retten også fast at spørsmålet om vilkårene for dispensasjon er oppfylt, beror på et rettsanvendelsesskjønn, og at dispensasjonsvedtak derfor kan overprøves fullt ut av domstolene. Dette er av sentral betydning, ved at loven dermed setter en rettslig skranke for når forvaltningen kan gi dispensasjon, og som kan prøves fullt ut av domstolene. Mens vedtak om vern beror på politisk vilje, er det et rettslig spørsmål å avgjøre om forvaltningen senere kan gi dispensasjon fra vernet.

Det er viktig å understreke av Naturavtalen i seg selv ikke er til hinder for at det etter norsk rett kan gis dispensasjon til tiltak som kommer i konflikt med verneverdiene. Spørsmålet vi stiller er om verneområder hvor det er gitt dispensasjon til tiltak og bruk som kommer i konflikt med verneverdiene, vil oppfylle de kravene som Naturavtalen stiller til verneområder som kan medregnes i målet om 30 prosent vern. Etter vår vurdering vil et område med større tekniske inngrep neppe kunne karakteriseres som et verneområde i Naturavtalens forstand.

I lys av de krav Naturavtalen stiller, mener vi det er grunn til å vurdere endringer i dispensasjonsbestemmelsen. Rettsreglene må for det første, i større grad enn i dag, sikre at konflikter mellom verneinteressene i verneområder og realisering av tiltak som tjener andre samfunnsinteresser, unngås. I den grad det ikke er mulig lokalisere et tiltak som departementene mener er viktigere for samfunnet enn å opprettholde verneverdiene, bør konflikten etter vårt syn alltid løses ved at verneforskriften endres, f.eks. ved endring av verneområdets grenser, samtidig som tilsvarende verneområde etableres eller utvikles et annet sted. Med dette kan dispensasjonsbestemmelsen endres slik at det ikke er anledning til å gi dispensasjon til tiltak som bryter med verneformålet.

---

<sup>22</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 425.

<sup>23</sup> Se NOU 2004: 28 s. 616.

<sup>24</sup> Miljødirektoratet 19. desember 2022 – sak 2022/10291.

<sup>25</sup> Borgarting lagmannsrett, LB-2014-40408.

I alle tilfeller bør spørsmålet om endring av verneforskrifter bringes på banen så tidlig som mulig. I både Sjørdalen-saken og i Lågendeltaet ble dispensasjonssøknaden behandlet mange år etter at traseene for utbyggingen var fastlagt og vedtatt. Dette legger et betydelig press på myndighetene til å innvilge en dispensasjonssøknad, eller alternativt å endre verneforskriften. Utbygger kan vise til betydelige investeringer i den planlagte og godkjente løsningen. Dette kan unngås dersom forholdet til områdevernet ble avklart på et tidligere stadium i prosessen.

Både når det gjaldt kraftlinjen i Sjørdalen og veiutbyggingen i Lågendeltaet, ble tiltakene til slutt gitt godkjenning ved at verneforskriftene ble endret. Utbygging krevde dermed ikke dispensasjon. Naturavtalens krav om 30 prosent vern vil gjøre det vanskeligere å endre verneforskrifter. Dette gjelder både innskrenkning av verneområdets geografiske utstrekning, samt gi uttrykkelig tillatelse til tekniske inngrep i forskriften. Et lovfestet krav om 30 prosent representativt vern i Norge, vil dermed kunne være et effektivt virkemiddel for å etterleve dette kravet. Loven vil her virke som en rettslig skranke, ikke bare for dispensasjon, men også for adgang til å endre eller oppheve verneforskrifter. For å synliggjøre dette kan det vurderes å innta en bestemmelse i naturmangfoldloven som regulerer endring og oppheving av vedtatte verneforskrifter. Et naturlig krav i så måte vil være at endringen skal vurderes opp mot 30 prosent-kravet, og det er kun der tiltaket ikke bryter dette kravet, at forvaltningen har adgang til å endre eller oppheve verneforskriften.

Etter vår vurdering vil effekten av de forslåtte endringene kunne ha størst virkning ved at utbyggingsprosjekter i mindre grad vil planlegges i områder som har vernestatus. Det bør vedtas regler som i større grad enn i dag sikrer at nye tiltak ikke planlegges og lokaliseres i verneområder. Det kan f.eks. innebære strengere krav til utredning av alternativer og krav om tidlig involvering fra vernemyndighetene. Det bør være vanskelig og kostbart å gjøre inngrep i områder underlagt vern, og dermed mer attraktivt å velge andre alternativer.

### 3.6 Særlig om restaurering og ekspropriasjon til restaureringsformål etter naturmangfoldloven

Naturavtalens delmål 2 oppstiller et krav om at minst 30 prosent av ødelagte og skadede naturområder skal være under restaurering innen 2030. I dette punktet skal vi se nærmere på hvilke muligheter naturmangfoldloven gir for å sikre restaurering av natur, og vurdere hvilke eventuelle lovendringer som er nødvendig for sikre at kravet etterlevs her hjemme. Senere, i kapittel 4, skal vi se på hvilke muligheter plan- og bygningsloven gir for å sikre restaurering av natur.

Restaurering av skadet natur på privates eiendommer, uten grunneiers samtykke, krever et klart hjemmelsgrunnlag. Restaureringstiltak i regi av det offentlige må også ses i sammenheng med virkemidler som sikrer at det ikke senere gjøres inngrep i restaureringsområdet. Restaureringstiltak kan være kostbare, og det er derfor viktig at restaurerte områder samtidig sikres mot fremtidige inngrep. Det mest nærliggende, og trolig mest egnede, virkemidlet for å sikre kontroll med at restaurerte arealer ivaretas i fremtiden, er områdevern eller lignende vedtak som legger offentlig rettslige restriksjoner på bruken av arealene. Vedtak som begrenser bruken av fast eiendom kalles gjerne for rådgighetsinnskrenkninger, og innebærer at grunneier beholder eiendomsretten til arealene.

Også offentlig eierskap (ervert av eiendomsretten) kan nok i enkelte tilfeller være et egnet virkemiddel for å sikre kontroll over områder som er restaurert. Vi er kjent med at det er enkelte kommuner som har vurdert mulighetene for å kjøpe eller ekspropriere eiendomsretten til arealer med sikte på restaurering og langsiktig bevaring. Vi kommer tilbake til ekspropriasjon til restaureringsformål senere i dette punktet.

I de aller fleste tilfeller vil nok myndighetenes vedtak som begrenser bruken av fast eiendom være tilstrekkelig for å sikre restaurerte arealer mot senere inngrep. Dette bringer oss over til naturmangfoldlovens hjemler for å opprette restaureringsreservater.

Vi kan innledningsvis slå fast at naturmangfoldloven ikke gir en generell hjemmel for forvaltningen til å beslutte at skadet natur skal restaureres. Loven gir likevel en begrenset adgang for forvaltningen til å vedta områdevern for restaureringsformål. For naturreservat fremgår det uttrykkelig av nml. § 37 andre ledd at som «naturreservat kan også vernes et område som er egnet til ved fri utvikling eller aktive gjenopprettingstiltak å få verneverdier som nevnt i første ledd». Også for biotopvern, som reguleres av nml. § 38, åpner loven for vern som forutsetter at områdets egenskaper som økologisk funksjonsområde for arter, må gjennomrettes gjennom aktive restaureringstiltak. Gjennom disse reglene åpner naturmangfoldloven for restaurering av skadet natur med sikte på å beskytte fremtidige kvaliteter mot nye inngrep.

Naturmangfoldloven ble i sin tid utarbeidet under hensyntaken til Norges forpliktelser etter Biomangfoldkonvensjonen og andre konvensjoner som angår biologisk mangfold. Adgangen til å opprette «restaureringsreservater» og «restaureringsbiotopvernområder» må ses i sammenheng med at noen av disse konvensjonene allerede da naturmangfoldloven var under utarbeidelse, påla partene å vurdere restaureringstiltak der dette er mulig og hensiktsmessig.<sup>26</sup> At forholdet til Norges internasjonale forpliktelser var en sentral del av begrunnelsen for disse reglene, skinner klart gjennom i Biomangfoldlovutvalgets merknader til forslaget til bestemmelsen om naturreservat, hvor det uttales:<sup>27</sup>

*Utvalget foreslår også – i tråd med internasjonale forpliktelser – hjemmel til å frede områder som i dag ikke fremstår med de kvalitetene som forutsettes i første ledd, men som kan få dem enten ved aktive gjenopprettingstiltak eller ved fri utvikling.*

Felles for adgangen til å vedta områdevern for restaureringsformål etter nml. § 37 og § 38, er at området gjennom aktive restaureringstiltak (eller fri utvikling) i fremtiden kan få de kvaliteter som ellers gir grunnlag for henholdsvis naturreservater eller biotopvernområde. Vilklårene for å opprette naturreservat og biotopvernområde er forholdvis strenge. For reservatvern er det et vilkår at området enten inneholder truet, sjelden eller sårbar natur, representerer en bestemt type natur, på annen måte har særlig betydning for biologisk mangfold. I dette ligger det en klar begrensning med hensyn til disse virkemidlenes betydning for å nå restaureringsmålet i Naturavtalen. Det er neppe grunn til å tro at all

<sup>26</sup> Se særlig biomangfoldkonvensjonen art. 8 (f).

<sup>27</sup> NOU 2004: 28 s. 326.

skadet eller ødelagt natur gjennom fri utvikling eller aktiv restaurering, kan få de egenskaper som reservatvern og biotopvern forutsetter.

Innenfor allerede etablerte verneområder gir naturmangfoldloven hjemler for å gjennomføre skjøtsel- og restaureringstiltak for å opprettholde eller oppnå den naturtilstanden som er formålet med vernet. Dette følger av nml. § 47. Tiltak som kan gjennomføres i medhold av § 47 er blant annet tiltak for å hindre gjengroing, fjerning av fremmede arter og naturrestaurering. Enkel merking av stier, utlegging av klopper, steinsetting og lignende som er nødvendig for å kanalisere ferdsel og redusere slitasje av hensyn til verneverdiene, omfattes også. Skjøtselstiltak kan likevel ikke innebære en «vesentlig endring» i naturtilstanden slik den var da et påtenkt verneforslag ble kunngjort.

Er det behov for skjøtselstiltak som går lengere enn det § 47 åpner for, kreves det avtale med grunneier eller rettighetshaver, eventuelt ekspropriasjon etter oreigningslova. I forbindelse med vedtakelsen av naturmangfoldloven i 2009 ble det tilføyd en ny bestemmelse i oreigningslova § 2 nr. 55. Denne slår fast at det mot vederlag fastsatt av domstolene kan besluttes ekspropriasjon så langt det er nødvendig for «skjøtsel og istandsetjing til naturvernformål». Bestemmelsen hjemler bare en begrenset adgang til ekspropriasjon av rett til skjøtels- eller restaureringstiltak i verneområder. Bestemmelsen gir ingen alminnelig adgang til å ekspropriere privat eiendom som ønskes vernet etter naturmangfoldloven.<sup>28</sup> Ved ekspropriasjon i medhold av denne bestemmelsen vil eieren beholde de beføyelser over eiendommen som ikke er forbudt etter vernevedtaket, og som ikke er til hinder for gjennomføring av skjøtselen eller restaureringen.

Spørsmålet om en generell ekspropriasjonsadgang til naturvernformål har vært vurdert ved flere anledninger.<sup>29</sup> Spørsmålet ble også vurdert av Biomangfoldlovutvalget som konkluderte med at det ikke var behov for å foreslå en hjemmel for ekspropriasjon som generelt overfører eiendomsretten til vernede områder til staten.<sup>30</sup>

Diskusjonen om ekspropriasjon i forarbeidene til naturmangfoldloven, knytter seg til verneområder. Hjemmelen i oreigningslova § 2 nr. 55 begrenser seg også til ekspropriasjon for istandsetting til naturvernformål. Et spørsmål som bør utredes nærmere er om det er behov for en generell hjemmel for ekspropriasjon av rettigheter til å gjennomføre mindre restaureringstiltak også utenfor verneområder. Et eksempel her kan være tetting av gamle dreneringsgrøfter i myrområder hvor det ikke pågår noen aktivitet, men hvor grunneier motsetter seg restaureringstiltaket. I en nærmere utredning av dette spørsmålet må kontroll med etterbruken av restaureringsarealene stå sentralt. Det er i den forbindelse viktig å være oppmerksom på at kontroll med etterbruken også kan sikres gjennom et ekspropriasjonsvedtak. Et vedtak om ekspropriasjon kan både gi rett til å gjennomføre tiltak på en eiendom, og begrense eiers senere bruk av eiendommen ved å påhefte eiendommen en såkalt negativ servitutt. Grunneiere og rettighetshavere har i alle tilfeller krav på erstatning når det offentlig erverver rettigheter ved ekspropriasjon.

<sup>28</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 457.

<sup>29</sup> For en kort gjennomgang, se NOU 2004: 28 s. 390 flg.

<sup>30</sup> NOU 2004: 28 s. 391.

Avslutningsvis vil vi knytte noen kommentarer til dispensasjonsbestemmelsen i naturmangfoldloven § 48, og spørsmålet om denne gir hjemmel til å sette krav om restaurering. Bestemmelsen har følgende ordlyd i andre ledd:

*I avveiningen mellom øvrige vesentlige samfunnsinteresser og hensynet til verneområdet skal det særlig legges vekt på verneområdets betydning for det samlede nettverket av verneområder og om et tilsvarende verneområde kan etableres eller utvikles et annet sted. Tiltakshaveren kan pålegges å bære rimelige kostnader ved ivaretagelsen, opprettelsen eller utviklingen av et slikt tilsvarende område.*

Det fremgår ikke uttrykkelig av bestemmelsen at forvaltningen kan sette krav om restaureringstiltak som et vilkår for dispensasjon. Bestemmelsen må snarere forstås som en retningslinje for det skjønnet som skal utøves i vurderingen av om dispensasjon skal gis. Bestemmelsen bruker heller ikke formuleringen «restaurering». Det er snarere tale om å opprette et «tilsvarende verneområde» som en erstatning for det som eventuelt vil forringes ved at det gis dispensasjon. Samtidig trekker formuleringen «utvikles» i retning av at et krav om restaurering også kan omfattes. Tolket i lys av lovens formålsbestemmelse, hvor begrepet «vern» ifølge forarbeidene også omfatter skjøtsel eller restaurering,<sup>31</sup> er det nokså klart at § 48 gir hjemmel til å sette vilkår om restaurering som i en dispensasjon.

Forvaltningens adgang til å sette vilkår for dispensasjonsvedtak følger uansett av den ulovfestede vilkårs lære, som innebærer at det alltid kan settes tyngende vilkår som en del av en tillatelse. Vilkårskompetansen begrenses imidlertid av de ulovfestede kravene til saklighet og forholdsmessighet. Saklighetskravet innebærer at vilkåret må ha saklig sammenheng med den tillatelse som gis. Et krav om restaurering av natur vil i seg selv være saklig avbøtende tiltak når det tillates inngrep i et område som er underlagt vern. Dette må imidlertid vurderes konkret, og her kan både den geografiske avstanden mellom verneområdet og det potensielle restaureringsområde, samt sammenhengen mellom inngrepets konsekvenser og gevinsten ved restaureringen innebære at kravet til saklighet ikke er tilstede. Kravet om forholdsmessighet innebærer på sin side at kostnadene ved vilkåret ikke må være uforholdsmessig tyngende sammenlignet med den fordel som åpnes ved selve tillatelsen. Dette har til en viss grad kommet til syne i nml. § 48 andre ledd, ved at tiltakshaver kan pålegges «å bære rimelige kostnader» ved ivaretagelse, opprettelse eller utvikling av et annet verneområde.

Etter vår vurdering kan nml. § 48 anvendes til å sette krav om restaurering av natur som et vilkår for dispensasjon. Samtidig kunne dette med fordel vært tydeliggjort i lovbestemmelsen.

### 3.7 Oppsummering og forslag til endringer

Dette kapitlet har vist at naturmangfoldloven inneholder mange virkemidler som kan bidra til at Naturavtalens mål oppnås her hjemme. Samtidig er en grunnleggende svakhet ved loven at ivaretagelse av naturmangfoldet i stor grad er avhengig av politisk vilje. Dersom naturmangfoldloven skal spille en mer sentral rolle for gjennomføring av Naturavtalen, må spørsmålet om ivaretagelse av naturmangfoldet gå fra å være politisk styrt til å bli mer

<sup>31</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 371.



rettslig forpliktende. Her er et sammendrag av de lovendringer vi mener bør vurderes som et ledd i diskusjonen om hvordan Naturavtalen skal gjennomføres i Norge:

1. Et utvalg av Naturavtalens delmål kan komme direkte til uttrykk i naturmangfoldlovens formålsbestemmelse. Mest nærliggende er å lovfeste delmål 3 om 30 prosent representativt vern og delmål 4 om at tapet av naturmangfold skal stanses. Dette er en modell vi kjenner igjen fra klimaloven, som har lovfestet de utslippsmål som ble fastsatt i Parisavtalen.
2. Naturavtalens delmål 4, 5 og 9 for artsforvaltning kan inntas i naturmangfoldloven § 5 om forvaltningsmål for arter.
3. Naturmangfoldloven kan inneholde et krav om en landsomfattende naturkartlegging. Bestemmelsen om vitenskapelig kunnskap i § 8 kan endres slik at kunnskapsgrunnlaget kobles til den nasjonale naturkartleggingen.
4. Naturmangfoldloven § 13 kan endres, slik at det er mulig å fastsette rettslig bindende miljøkvalitetsnormer for arter og naturtyper. En slik endring vil begrense forvaltningens adgang til å gi tillatelse til arealinngrep som kan forringe miljøkvaliteten, og dermed være et effektivt virkemiddel for å sikre bedre rettsvern for naturmangfold som er spesielt sårbar for arealinngrep.
5. Naturmangfoldloven kapittel 5 kan lovfeste delmål 3 om 30 prosent representativt vern, og formulere dette som et krav fremfor et mål. I tilfeller der det søkes om dispensasjon fra vernevedtak, eller der verneforskrifter vurderes endret eller opphevet, skal det foretas en begrunnet vurdering av hvordan dette vil påvirke kravet om 30 prosent vern.
6. Det bør utredes nærmere om det er behov for en generell hjemmel for ekspropriasjon til restaureringstiltak også utenfor verneområder.
7. Dispensasjonsbestemmelsen i § 48 kan endes, slik at det ikke åpnes opp for dispensasjon til tiltak som påvirker verneverdiene negativt. I slike tilfeller må verneforskriften endres eller oppheves. Se for øvrig punkt fem over.
8. Dersom det fremdeles skal kunne gis dispensasjon til tiltak som forringer verneverdiene, kan bestemmelsen tydeliggjøre at forvaltningen kan kreve at tiltakshaver bærer kostandene ved å restaurere et naturområde som et kompenserende tiltak.

## 4. Naturavtalens betydning for plan- og bygningsloven

### 4.1 Hvilke mål i Naturavtalen kan gi grunnlag for en diskusjon om behovet for endringer i plan- og bygningsloven?

Plan- og bygningsloven er utvilsomt den viktigste loven når det kommer styring av arealbruk. Dermed er det også plan- og bygningsloven som har størst betydning for hvordan naturmangfoldet ivaretas. En rekke av målene i Naturavtalen er direkte knyttet til hvordan arealene skal disponeres. I diskusjonen omkring Naturavtalens betydning for plan- og bygningsloven, mener vi særlig følgende delmål er av interesse:

Delmål 1: Arealforvaltning med naturen i sentrum

Delmål 2: 30 prosent restaurering

Delmål 3: 30 prosent vern og bevaring

Delmål 8: Klimatilpassing

Delmål 11: Naturgoder til alle

Delmål 12: Grønne byer

Delmål 14: Naturhensyn i alle samfunnssektorer

Delmål 21: Kunnskapsbasert forvaltning

Delmål 22: Medvirkning og medbestemmelse

I det følgende skal vi se nærmere på plan- og bygningslovens virkemidler for styring av arealbruk. Spørsmålet vi diskuterer, er om dagens lov gir tilstrekkelige virkemidler for å sikre at målene som er satt i Naturavtalens nås, samt hvilke lovendringer som kan være nødvendige for å nå de opplistede delmålene. Vi vil både se på bestemmelser som oppstiller krav til saksbehandlingen og bestemmelser som setter rammer for forvaltningens skjønnsutøvelse.

### 4.2 Kjennetegn ved plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven skiller seg fra andre lover som regulerer arealbruk. Som et virkemiddel for oppfyllelse av Naturavtalen, er det særlig tre kjennetegn ved loven det er viktig å merke seg:

*For det første* er planer etter plan- og bygningsloven sektorovergripende. Kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner er rettslig bindende for borgerne, kommunene og andre myndigheter. Hva som er bestemt gjennom kommunale arealplaner vil dermed få stor betydning for om målene i Naturavtalen vil oppnås. Dette reiser også spørsmål ved om loven gir kommunene det handlingsrommet som er nødvendig for at målene kan nås.

*For det andre* er loven i stor grad en prosesslov. Med dette menes at loven, i alle fall lovens plandel, i all hovedsak oppstiller krav til saksbehandlingen. Selve beslutningen – det vil si hvilken arealbruk som skal tillates – er på sin side i all hovedsak et spørsmål om planfaglige og politiske prioriteringer. Dette kan på den ene siden skape utfordringer ved at man har avhengig av beslutningstakernes evne og vilje til å bruke loven slik at Naturavtalen etterleveres, selv om dette innebærer nedprioritering av hensyn og interesser som på kort sikt ville gitt mer synlige resultater og økonomisk gevinst. På den andre siden skaper også det vide handlingsrommet muligheter, ved at det raskt kan skje endringer i praksis. Mens jussens kvern maler langsomt, kan politikken endres i dag. Dette gjør loven til et godt utgangspunkt

for å sikre ivaretagelse av naturmangfold på relativt enkle måter, uten å måtte gjennomføre omfattende endringer av lovens struktur og bestemmelser.

*For det tredje* er det et kjennetegn ved loven at den i stor grad legger beslutningsmyndigheten til kommunene. Selv om loven bygger på en tanke om et planhierarki, er det i all hovedsak de kommunale planene som avgjør hvordan arealene skal, og ikke skal, brukes. Selv om det lokale selvstyret står sterkt i plan- og bygningsretten, er det ikke uten begrensninger. Noe absolutt kommunalt selvstyre eksisterer ikke, blant annet ved at kommunenes beslutninger alltid vil kunne være gjenstand for kontroll og overprøving.

Disse kjennetegnene, sett opp mot målene i Naturavtalen, gir etter vårt syn en god indikasjon på den betydningen plan- og bygningsloven har, og kan ha, for å nå målene. Samtidig gir kjennetegnene også en indikasjon på mulige svakheter ved dagens lov.

### 4.3 Plan- og bygningslovens formål som ramme for myndighetsutøvelse

#### 4.3.1 Lovens formålsbestemmelse

I plan- og bygningslovenes formålsbestemmelse, jf. § 1-1 første ledd, er det slått fast at:

*Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner.*

Dette kan forstås som en føring i loven om at arealforvaltningen *kan* skje med naturen i sentrum. Etersom bærekraftbegrepet rommer så mangt, herunder også sosial og økonomisk utvikling, kan det like fullt hevdes at formålsbestemmelsen ikke gir grunnlag for å si at naturen *skal* stå i sentrum, slik Naturavtalens delmål 1 krever.

Da Planlovutvalget utredet forslag til ny plan- og bygningslov ble det diskutert om enkelte hensyn og interesser skulle synliggjøres i lovens formålsbestemmelse, slik at den avspeilet de viktigste målene og verdiene loven skulle ivareta. Planlovutvalgets forslag til formålsbestemmelsens første ledd lød slik:<sup>32</sup>

*Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner. Den skal legge til rette for verdiskaping, næringsutvikling, gode boliger og bomiljøer, og gode oppvekst- og levekår i alle deler av landet, og fremme folkehelse og samfunnssikkerhet. Den skal sikre vern av verdifulle landskap og natur- og kulturmiljøer og sikre naturgrunlaget for samisk kultur. Den skal vareta hensynet til estetikk og god byggeskikk.*

I forslaget er flere hensyn listet opp, deriblant hensynet til *natur*. Forslaget møtte en del motstand i høringsrunden. Enkelte mente at formålet burde være mer verdinøytralt, mens andre mente at forslaget utelot viktige hensyn og interesser som burde vært nevnt uttrykkelig. Departementet sa seg enig i at formålsbestemmelsen burde ha bærekraftig utvikling som overordnet formål, men mente samtidig at den burde være kort og presis uten angivelse av for mange hensyn og interesser. Departementet ga følgende forklaring i lovproposisjonen:<sup>33</sup>

<sup>32</sup> NOU 2003: 14 s. 239.

<sup>33</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 170.

*For å unngå at bestemmelsen blir for lang regnes ikke opp alle hensyn, forhold og interesser som inngår i samfunnsplanleggingen. En del viktige oppgaver og hensyn i planlegging etter loven framgår av § 3-1. Oppregningen i loven er således ikke uttømmende. Det følger av flere bestemmelser utover i loven at også en rekke andre forhold inkluderes. Bestemmelsen er ikke en begrensning i forhold til virkeområdet for gjeldende lov. Den innebærer snarere en klargjøring av at loven gjelder generelt og for all samfunnsplanlegging, for arealstyring og byggesaksbehandling. På mange områder er det imidlertid spesiallover som virker sammen med plan- og bygningsloven.*

Til tross for dette, mente departementet at enkelte hensyn var så grunnleggende for all planlegging, at de burde komme direkte til uttrykk i lovens formål. Dermed ble hensynet til *universell utforming, barn og unges oppvekstsvilkår og estetisk utforming av omgivelsene* inntatt i formålsbestemmelsens femte ledd. Hensynet til natur ble med andre ord ikke tatt med i lovens formål. Snarere gir § 1-1 andre ledd uttrykk for at loven både er en utbyggingslov og en vernelov, når det der slås fast at loven gir grunnlag for vedtak om *bruk og vern av ressurser*.

I formålsbestemmelsens fjerde ledd første punktum er det videre slått fast at:

*Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter.*

Formålsbestemmelsen legger til grunn at *medvirkning og medbestemmelse* skal være ivaretatt i planprosessene. Medvirkning fra innbyggerne er sikret gjennom konkrete krav til planprosesser, herunder plikten til å legge arealplaner ut på høring med minimumskrav til høringsfrister. I byggesaker er systemet annerledes innrettet. Her knytter medvirkningen seg til varsling av naboer og gjenboere. Nabovarsel i byggesaker kan vanskelig omtales som medvirkning. I beste fall er det tale om en medvirkning av en helt annen karakter enn den vi finner i planprosesser.

#### 4.3.2 Behov for endringer i lovens formål

Vi mener det er nødvendig å diskutere om det er på tide at naturen som et hensyn (egenverdi) og en interesse (for borgerne) løftes frem i plan- og bygningslovens formålsbestemmelse. Det er i skrivende stund 15 år siden plan- og bygningsloven ble vedtatt. I lys av både Parisavtalen og Naturavtalen, samt EUs progressive miljøpolitikk, er det grunn til å hevde at klima- og naturhensyn bør få en tydeligere forankring i norsk lovgivning generelt og i plan- og bygningsloven spesielt.

Selv om universell utforming, barn og unges oppvekstsvilkår og estetisk utforming av omgivelsene er viktige hensyn i all planlegging, er det et paradoks at verken klima- og naturhensyn er nevnt i plan- og bygningslovens formål. Den kunnskapen vi har i dag taler for at klima og naturmangfold burde løftes frem som noen av de viktigste hensynene som skal ivaretas og fremmes i plan- og bygningsloven. Hensynene utgjør selvsagt en del av kjernen i bærekraftbegrepet i dagens bestemmelse. Likevel vil en tydeliggjøring i formålsbestemmelsen gi klare føringer på utøvelse av forvaltningsmyndighet etter loven, bidra til bedre begrunnelser for vedtak, samt gi grunnlag for overprøving av forvaltningens

avgjørelser, eksempelvis ved dispensasjoner. I tillegg vil dette i større grad legitimere bruk av innsigelse som kontrollmekanisme i de tilfeller naturhensyn ikke blir ivaretatt i tilstrekkelig grad.

En løsning er å innta Naturavtalens delmål 1, om arealforvaltning med naturen i sentrum, som en del av plan- og bygningslovens formål. Dette vil markere at ivaretagelse av naturmangfoldet alltid skal være et viktig premiss ved håndhevelse av loven. Dette vil trolig føre til en større aksept, både i forvaltningen og blant utbyggerne, om at arealplanlegging og utbygging i større grad må skje på naturens premisser. I tillegg bør formålsbestemmelsen slå fast at loven skal bidra til å nå målet om et lavutslippssamfunn. Klimahensynets stilling i norsk rett faller utenfor temaet i denne utredningen, men er behandlet i våre utredninger for Klimautvalget 2050.<sup>34</sup>

#### 4.4 Prosessregler i plan- og bygningsloven som bygger opp under målene i Naturavtalen

##### 4.4.1 Dagens prosessregler

Naturavtalens delmål 21 om kunnskapsbasert forvaltning og delmål 22 om medvirkning og medbestemmelse, har begge en side mot prosessreglene i plan- og bygningsloven. Det er grunnlag for å si at disse målene i stor grad allerede dekkes plan- og bygningslovens system og bestemmelser.

Formålsbestemmelsen bereder grunnen for at arealforvaltningen etter plan- og bygningsloven skal være en *kunnskapsbasert forvaltning*. Plan- og bygningsloven § 1-1 fjerde ledd andre punktum slår fast at:

*Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives.*

Dette er fulgt opp med særskilte krav til opplysning av vedtak etter loven. Disse bestemmelsene er langt mer detaljerte enn forvaltningslovens alminnelige krav til saksopplysning, jf. § 17. Plan- og bygningsloven kapittel 4 har bestemmelser om generelle utredningskrav. Her oppstilles krav om planprogram, planbeskrivelse, konsekvensutredning og risiko- og sårbarhetsanalyse. Dette skal etter loven sikre en kunnskapsbasert planlegging og utbygging.

Reglene om konsekvensutredning for planer og tiltak, er kanskje de viktigste prosessreglene når det kommer til å sikre et forsvarlig kunnskapsgrunnlag før beslutninger treffes. Reglene er en implementering av EU-direktivene om miljøkonsekvensutredning, og er gjort til norsk rett gjennom plan- og bygningsloven kapittel 4 og forskrift til plan- og bygningsloven; konsekvensutredningsforskriften (KU-forskriften).<sup>35</sup> De norske reglene om konsekvensutredninger skiller seg fra EU-reglene på et vesentlig punkt. Mens konsekvensutredninger etter EU-reglene er et virkemiddel for å sikre kunnskap om

<sup>34</sup> Klimahensynets stilling i plan- og bygningsloven er nærmere diskutert i Holth & Winges delutredning 2 for Klimautvalget 2050 (publisert februar 2023).

<sup>35</sup> Plan- og bygningsloven kapittel 14 har særskilte regler om konsekvensutredninger for tiltak som faller utenfor plankravet. Dette omfatter enkelte tiltak som gis konsesjon etter energilovgivningen og enkelte vernevedtak.

miljøhensyn, har de norske reglene et langt videre nedslagsfelt. Ifølge plan- og bygningsloven § 4-2 andre ledd skal konsekvensutredninger gjøre rede for planens virkninger for «miljø og samfunn». Dermed rommer konsekvensutredninger etter norsk rett langt flere utredningstemaer enn miljøinteresser. Umiddelbart kan det synes som positivt at norsk rett her går lenger enn de minstekrav EU oppstiller gjennom direktivene. Samtidig er det grunn til å stille spørsmål ved om det å inkludere samfunnsinteresser, vil kunne svekke betydningen av konsekvensutredninger som et virkemiddel for å kartlegge kunnskap om miljøhensyn.

I forarbeidene til en endring av plan- og bygningsloven av 1985 er begrepet «samfunn» definert slik:<sup>36</sup>

*Med «samfunn» siktes det særlig til virkningene for bosetting, sysselsetting, lokale og samfunnsmessige økonomiske virkninger, og befolkningens velferd på lokalt og regionalt plan, og for enkelte tiltak også på nasjonalt plan.*

Dette er hensyn som stor sett alltid utgjør viktige temaer i planprosesser, og som selvsagt må utredes og vurderes som en del av beslutningene som skal tas. Men ved å blande dette sammen med utredningen av miljøhensyn, er det fare for konsekvensutredningene ikke blir tilstrekkelig konsentrert mot de hensyn og interesser som reglene i utgangspunktet er ment å ivareta, i alle fall slik reglene er utformet i EU. Sett opp mot forpliktelse etter Naturavtalen er det grunn til å stille spørsmål ved om konsekvensutredninger i større grad bør rendyrkes som et virkemiddel for å kartlegge og utrede miljøhensyn, herunder hensynet til naturmangfoldet.

En bestemmelse som også fortjener omtale her, er pbl. § 12-4 femte ledd, som setter kravet til oppdatert kunnskap ved gjennomføring av eldre reguleringsplaner. Bestemmelsen lyder:

*Er bygge- og anleggstiltak som hjemles i plan fremmet med bakgrunn i privat reguleringsforslag etter § 12-11, ikke satt i gang senest ti år etter at planen er vedtatt, skal kommunen før avgjørelse av byggesøknad for nye utbyggingsområder etter planen, påse at planen i nødvendig grad er oppdatert. Tiltakshaver er ansvarlig for å skaffe nødvendige opplysninger og dokumentasjon for kommunens vurdering.*

Bestemmelsen pålegger kommunene å sikre at det foreligger oppdatert kunnskap før det gis tillatelse til bygging, dersom planen er eldre enn 10 år. Bestemmelsen ble vedtatt ved en lovendring i 2015, og erstattet en tidligere bestemmelse som satte en frist på fem år for gjennomføring av reguleringsplaner. Enkelte har tatt til orde for at kravet om oppdatert kunnskap kun gjelder planer vedtatt med hjemmel i dagens lov, slik at planer eldre enn 1. juli 2009 ikke omfattes. Etter vår mening kan dette neppe være korrekt, selv om Kommunal- og distriktsdepartementet selv har uttrykk seg i den retning tidligere.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Ot.prp. nr. 75 (1988–1989) s. 29.

<sup>37</sup> På departementets spørsmål/svar-side om plan- og bygningsloven er det stilt spørsmål om hvilke planer som omfattes av kunnskapskravet. Departementet svarer her at kravet gjelder «alle planer som faller inn under § 12-4 vedtatt etter 01.07.2009, som var tidspunktet for lovens ikrafttredelse».

Kravet om oppdatert kunnskap er viktig, særlig med tanke på hvor mange gamle reguleringsplaner som eksisterer i kommunene, og som tilrettelegger for ny utbygging. NINA har nylig utført en kartlegging av tomtereservene for fritidsbebyggelse i norske arealplaner. Kartleggingen viste at svært store arealer ligger inne som fremtidige utbyggingsområder.<sup>38</sup> Mange av disse planene er blitt til i en tid hvor klima- og naturhensyn ikke var særlig sentralt i kommunenes vurdering av arealbruken. Kanskje ett av de største paradoksene i NINAs rapport er at det er planlagt med nedbygging av ca. 130 km<sup>2</sup> myr i vedtatte og gjeldende arealplaner. Til tross for dette endres eller oppheves gamle planer i liten grad. Gjennom krav om oppdatert kunnskap før slike planer gjennomføres, vil kommunen være forpliktet til å hente inn ny kunnskap om virkningene for blant annet naturmangfoldet. Det kan likevel stilles spørsmål ved om dette er tilstrekkelig for å oppfylle Naturavtalens krav. Nedenfor diskuterer vi derfor lovendringer som kan bidra til å begrense muligheter til å gjennomføre gamle reguleringsplaner som i liten grad tar hensyn til naturmangfoldet.

#### 4.4.2 Behovet for endringer i prosessregler i plan- og bygningsloven for å sikre at målene i Naturavtalen nås

Prosessreglene i plan- og bygningsloven sikrer i stor grad etterlevelse av Naturavtalens mål om medbestemmelse og medvirkning i saker som berører naturen. Loven sikrer mulighet for medvirkning fra borgerne, fra andre myndigheter, Sametinget osv. Der dette ikke skjer i praksis, skyldes ikke dette nødvendigvis svakheter i loven, men feil i rettsanvendelsen.

Særlig viktig når det kommer til ivaretagelse av urfolksrettigheter er konsultasjonsplikten som følger av sameloven. I plan- og bygningsloven er Sametinget gitt innsigelsesadgang i spørsmål som berører samiske interesser. En slik innsigelsesadgang er antatt å gå lenger enn den konsultasjonsplikten som følger enn av sameloven.

I byggesaker er det ikke samme grad av medvirkning. Slik må det også til en viss grad også være. En rettslig bindende plan må som det klare utgangspunkt ligge til grunn for enkeltsaksbehandling uten at et krav om medvirkning skal gjelde fullt ut i disse saken. Likevel er det grunn til å stille spørsmål ved om dette bør gjelde når det gis tillatelse etter eldre planer. For å sikre større grad av medvirkning ved gjennomføring av eldre planer, kan det innføres et krav om at planer eldre enn ti år, ikke gir grunnlag for behandling av byggesak uten at kommunen, etter høring, har videreført planen for en ny tiårsperiode. Sett i sammenheng med dagens bestemmelse i pbl. § 12-4 femte ledd, som krever oppdatert kunnskap ved gjennomføring av planer eldre enn 10 år, vil en slik lovendring innebære at kommunene må ta stilling til om planen skal videreføres, endres eller oppheves. Slike beslutningen vil trolig i stor grad kunne skje etter forenklet prosess, jf. pbl. § 12-14 andre til fjerde ledd.

På denne måten sikrer man medvirkning fra borgerne og interesseorganisasjoner når man står overfor nedbygging av natur på grunnlag av en gammel plan, vedtatt av et tidligere kommunestyre. I tillegg vil kontrollmulighetene bli reaktivert ved at kommunene må treffe et nytt vedtak, i den forstand at andre myndigheter kan varsle innsigelse dersom en

<sup>38</sup> Blumentrath, S., Simensen, T. og Nowell, M. 2022. Kartlegging av tomtereserver for fritidsbolig i Norge. NINA Rapport 2171. Her estimeres tomtereservene for fritidsboliger i kommunenes arealplaner til å utgjøre 1479 km<sup>2</sup>.

kommune viderefører en eldre plan uten tilstrekkelig kunnskap, eller dersom planen kan få negative virkninger for naturmangfoldet eller andre viktige regionale eller nasjonale interesser. På denne måten kan myndighetene på alle nivåer bidra til at målene i Naturavtalen nås.

Klima- og naturregnskap er begreper vi i dag ikke finner i plan- og bygningsloven. En del kommuner og fylkeskommuner har likevel tatt i bruk slike «regnskap» for å gi et bedre grunnlag for beslutninger om arealbruk. Dette gjør det enklere for kommunene og fylkeskommunene å se hvilke arealbeslag som er gjort, hvordan summen av arealbeslag påvirker naturen, hvordan videre utvikling bør være, og slikt regnskap gir også grunnlag for vurdering av om det er behov for stans av videre utbygging. Klima- og naturregnskap bør få en forankring i lovens ordlyd, og inngå som en del av de kravene som oppstilles i lovens kapittel 4. Slike regler vil være et viktig supplement til de konkrete vurderingene av en plan eller tiltak som skjer etter reglene om konsekvensutredning.

Dette leder over til en annen viktig vurdering som bør gjøres. Det er etter vårt syn grunn til å stille flere spørsmål til dagens regler om konsekvensutredninger. Blant annet kan det vurderes om det tette båndet mellom utbyggere og utredere bør brytes. Som et alternativ kan det være kommunene, som på utbyggers regning, bestiller og stiller krav til de som gjennomfører konsekvensutredninger.<sup>39</sup> I tillegg bør det vurderes om konsekvensutredninger skal rendyrkes som et virkemiddel for å utrede miljøhensyn. Som tidligere nevnt skal en konsekvensutredning i dag gjøre rede for virkninger for «miljø og samfunn». Vurderinger av økonomiske forhold, sysselsetting mv. inngår selvsagt som sentrale elementer i enhver planprosess, men bør ikke inngå som pliktige vurderinger etter reglene om konsekvensutredninger. Etter vår vurdering kan dette være uheldig, ettersom konsekvensene for blant annet naturmangfoldet kan overskygges av en omfattende informasjonsmengde med hensyn til planen eller tiltakets virkninger. Vi stiller med andre ord spørsmål ved om den norske implementeringen av EU-reglene er heldig på dette punktet.

Vi mener også at materielle endringer i konsekvensutredningsforskriften er nødvendig for å sikre at Naturavtalens målsettinger nås. Blant annet bør hensynet til naturmangfoldet i større grad enn i dag være utløsende for konsekvensutredningsplikt. Planer som åpner for nedbygging eller endret bruk av arealer som kan betegnes som naturområder bør, som den klare hovedregel, alltid kreve en konsekvensutredning. Dette kan sikres gjennom endringer i forskriftens § 10, som oppstiller krav til vurderingen av når en plan eller et tiltak skal underlegges konsekvensutredning. Det bør også foretas en gjennomgang av forskriften vedlegg II, som oppstiller særskilte kriterier for når bestemte tiltak skal underlegges konsekvensutredning. Terskelen for KU-plikten ved bygging og utbedring av landbruksveier er åpenbart for høy, og trolig i strid med EU-direktivene. Andre tiltak, slik at akvakulturanlegg, skal alltid vurderes etter § 10, men dette gir i seg selv ingen garanti for at konsekvensutredning blir utarbeidet. Tvert i mot er det i praksis lagt til grunn at de fleste akvakulturanlegg kan gjennomføres uten krav om verken reguleringsplan eller

---

<sup>39</sup> Dette har vi tidligere foreslått i KS-rapporten; *Bærekraftig arealbruk innenfor rammen av lokalt Selvstyre* (2022). Forslaget om å bryte båndene mellom utreder og utbygger er også fremmet som et representantforslag i Stortinget, se Representantforslag 184 S (2022–2023).



konsekvensutredning. Samlet sett viser dette at dagens forskrift om konsekvensutredning bør revideres, for å sikre at reglene blir i samsvar med EU-direktivenes krav, samt de krav som Naturavtalen setter for forvaltning av naturmangfoldet.

#### 4.5 Materielle regler i plan- og bygningsloven som bygger opp under målene i Naturavtalen

##### 4.5.1 Innledning

Plan- og bygningsloven gir som nevnt kommunene et stort handlingsrom for å utøve skjønn når det kommer til å bestemme hva slags arealbruk som skal tillates. Gjennom bruk av arealformål, hensynsoner, retningslinjer og bestemmelser setter de kommunale arealplanene både føringer og rettslig bindende rammer for arealbruken. Dette gjør kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner til et av de viktigste styringsmidlene for å sikre at naturmangfoldet ivaretas.

Bruken av planer som styringsmiddel dreier seg i utgangpunktet om politiske valg, ikke rettslig styrte prioriteringer. Dette er kommet klart til uttrykk i flere rettsavgjørelser, hvor særlig den såkalte Barka-saken, inntatt i Rt. 2007 s. 281, er viktig. Her uttaler Høyesterett:

*Både valg av reguleringsformål og hvilke områder som omfattes av reguleringen, faller inn under forvaltningens frie skjønn, og er således i utgangpunktet ikke gjenstand for domstolsprøving.*

Selv om kommunene har et meget vidt handlingsrom til å bestemme hvordan arealene skal brukes, setter loven rammer for hva slags arealformål og planbestemmelser som kan anvendes. I dette punktet skal vi se nærmere på disse rettslige rammene, hvor følgende spørsmål skal søkes besvart:

- Hvilke arealformål kan kommunene bruke for å sikre naturmangfold mot arealinngrep?
- I hvilken grad kan bruk av hensynssoner og planbestemmelser være et virkemiddel for å ivareta naturmangfold?
- Gir plan- og bygningsloven hjemmel til å kreve at utbyggere restaurerer natur som et avbøtende tiltak i forbindelse med et utbyggingsprosjekt?

Redegjørelsen vil fortløpende knyttes opp mot Naturavtalens delmål, hvor vi vurderer om dagens lov inneholder de virkemidlene som er nødvendige for å sikre at målene kan oppnås. Avslutningsvis kommer vi med enkelte forslag til endringer i plan- og bygningsloven, som etter vår vurdering, vil kunne bidra til at Naturavtalens krav og målsetninger oppnås.

##### 4.5.2 Nærmere om arealformål

Det er gjennom bruk av arealformål kommunene bestemmer i hva slags arealbruk som er tillatt. Dermed vil også arealformålet langt på vei avgjøre i hvilken grad natur skal bevares eller bygges ned. Dagens lov inneholder ikke et særskilt arealformål for bevaring av områder for å sikre naturmangfold. I all hovedsak blir områder utenfor byer og tettsteder angitt til områder for landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift (LNFR) i kommuneplanens arealdel. Dette vil i noen grad kunne forhindre at områder beskyttes mot nedbygging og forringelse av natur. Det er likevel viktig å understreke at dette bare gjelder til en viss grad. I

kommuneplanens arealdel er det ikke anledning til å angi arealbruken til ett av enkeltformålene (landbruk, natur, friluft eller reindrift). Når et område er avsatt til LNFR i kommuneplanens arealdel, er landbruksvirksomhet, herunder skogsdrift og jordbruksvirksomhet, tillatt. Kommunene har innenfor dette arealformålet også anledning til å avsette områder til spredt bolig-, fritids- og næringsbebyggelse. I tillegg gis det ofte dispensasjon fra LNFR-formålet i kommuneplanens arealdel til utbygging av boliger og fritidsboliger.<sup>40</sup> Bruk av LNFR-formålet er i så måte et virkemiddel som gir naturmangfoldet svak beskyttelse mot arealinngrep og naturskadelig landbruksvirksomhet.

Når det gjelder arealformålet LNFR, er det en viktig innholdsmessig forskjell mellom kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. Mens LNFR-formålet i kommuneplanens arealdel må fastsettes samlet,<sup>41</sup> kan del-formålene under LNFR-kategorien fastsettes «hver for seg» i reguleringsplaner, jf. pbl. § 12-5 nr. 5. Dette innebærer at arealer i reguleringsplaner kan avsettes alene til «naturområde». Dermed vil planen også legge begrensninger for ny landbruksvirksomhet. En annen viktige forskjell mellom kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner, er at reguleringsplaner kan gjennomføres ved ekspropriasjon. Plan- og bygningsloven § 16-2 gir en generell hjemmel til å fatte vedtak om at rettigheter og eiendomsretten skal avstås når det er nødvendig for å gjennomføre reguleringsplanen. Denne hjemmelen omfatter også reguleringsplaner hvor arealene er avsatt til naturområdeformål. I praksis er det nok svært få arealer som i reguleringsplaner er avsatt til naturområder. Dette skyldes at reguleringsplaner i all hovedsak initieres av private forslagsstillere, samt at dette i all hovedsak er planer som er ment for utbyggingsformål.

Rettslig sett er det imidlertid arealformålet «naturområde» i reguleringsplaner som gir det sterkeste vernet mot nedbygging. Etter pbl. § 12-5 nr. 5 kan arealer avsettes til «naturvern», og med dette signaliseres det at naturområdeformålet primært tar sikte på å dekke områder med særlige naturkvaliteter og som av den grunn bør vernes mot inngrep. Pedersen m.fl., legger i sin kommentarutgave til grunn at naturvernformålet stiller krav om særpreget natur, men at det ikke er krav om samme grad av naturverdi som etter naturmangfoldloven.<sup>42</sup> Vi deler i utgangspunktet dette standpunktet om at terskelen for vern av natur etter plan- og bygningsloven er lavere enn etter naturmangfoldlovens bestemmelser om områdevern. At det likevel må påvises verneverdige kvaliteter, også etter plan- og bygningsloven, synes å være i tråd med uttalelser i forarbeidene til naturvernformålet i plan- og bygningsloven av 1985. Etter plan- og bygningsloven av 1985 var naturvern et reguleringsformål under «spesialområde» i § 25 nr. 6. I forarbeidene til denne bestemmelsen uttales det:<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> Se KDD-rapporten; Dispensasjoner fra arealplaner etter plan- og bygningsloven, Holth & Winge og Multiconsult, januar 2023.

<sup>41</sup> Det følger av pbl. § 11-7 nr. 5 (arealformål i kommuneplanens arealdel) at NLF-formålet må angis som enten a) «areal for nødvendige tiltak for landbruk og reindrift og gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag» eller b) «areal for spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse mv» Dette innebærer at det for arealer avsatt til LNF(R) i kommuneplanens arealdel ikke kan legges restriksjoner på landbruksdriften.

<sup>42</sup> Jf. Pedersen m.fl. (2018) s. 368.

<sup>43</sup> Ot.prp. nr. 56 (1984–1985) s. 63.

*Naturvernloven vil fortsatt være hjemmelsgrunnlaget for vern av områder med nasjonale verneinteresser. Reguleringsplan vil imidlertid være et nyttig og nødvendig supplement for å ivareta lokale verneinteresser. Dette vil gjelde mindre områder, blant annet til demonstrasjonsområder for skoler, lokale naturminner og andre områder som har betydning i kommunal sammenheng.*

Med utgangspunkt lovens ordlyd og uttalelsene i forarbeidene kan vi slå fast at rettslig bindende planer etter plan- og bygningsloven, gjennom å avsette arealer til naturområde i reguleringsplaner, kan brukes aktivt for å verne områder mot nye inngrep. Dette er imidlertid et virkemiddel kommunene selv må ta initiativet til, og dermed bære kostnadene ved å gjennomføre. Dette er trolig årsaken til at det finnes svært få reguleringsplaner som har til hovedformål å bevare naturområder.

I hvilken grad naturområdeformålet også kan brukes som arealformål for områder hvor verneverdiene må opparbeides gjennom aktiv restaurering, er noe mer usikkert. Som vi har sett ovenfor mener vi naturvernformålet ikke stiller krav om samme grad av naturverdi som naturmangfoldlovens bestemmelser om områdevern. Arealer som på det tidspunktet planen vedtas har noen naturverdier, men hvor kommunen ønsker å forbedre disse gjennom restaurering, kan trolig legges ut til naturvernformål. Mer usikkert er det om naturområdeformålet kan brukes for arealer som er sterkt preget av inngrep, og hvor evt. fremtidige verneverdige kvaliteter og egenskaper fullt ut er betinget av at området først restaureres av det offentlige. Dette er neppe en problemstilling som lovgiver hadde for øye da ny plan- og bygningslov ble vedtatt i 2008.

#### 4.5.3 Nærmere om hensynssoner

Med ny plan- og bygningslov i 2008 fikk loven et nytt virkemiddel. Dette var hensynssoner. I forarbeidene til loven sies det:<sup>44</sup>

*Hensikten med å skille ut hensynssoner på denne måten, er å vise hvilke viktige hensyn som må iakttas innenfor sonen, uavhengig av hvilken arealbruk det planlegges for.*

Slike hensynssoner kan i teorien brukes uavhengig av hvilke arealformål som er brukt i planen. I praksis er det nok likevel slik at hensynssonene i stor grad tilpasses underliggende arealformål. Nå det gjelder hensynet til natur er dette tatt opp i forarbeidene, hvor det uttales:<sup>45</sup>

*Hensynssonene kan også markere faktiske, naturgitte forhold som er avgjørende for arealbruken. Eksempler på dette er områder som er utsatt for flom eller skred, eller hvor det er viktige naturtyper og andre forekomster som kan være viktig for naturens mangfold, jf. naturtypekartleggingen og MiS kartleggingen i skog, eller hvor det er forurensning i grunnen. Hensynssoner skal avgrenses til de interesser som vil ha vesentlig betydning for beslutninger om å godkjenne nye tiltak i sonen.*

Hensynssoner vil på denne måten kunne få stor betydning for ivaretagelse av naturmangfoldet når det vurderes å gi tillatelser til tiltak innenfor sonen. Dette gjelder både

<sup>44</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 217.

<sup>45</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 217.

for tiltak som krever tillatelse etter plan- og bygningsloven og tiltak som krever tillatelse etter sektorlover, eksempelvis landbrukslovgivningen. Hensynssoner kan også gis for områder omfattet av vernevedtak etter naturmangfoldloven, eller områder som grenser til slike verneområder. Til hensynssoner kan det gis både bestemmelser og retningslinjer.

I soner hvor det skal tas særlig hensyn til *landskap eller bevaring av naturmiljø*, jf. pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav c, kan det bare gis retningslinjer til hensynssonen. For randsoner til nasjonalparker og landskapsvernområder gir plan- og bygningsloven dermed en vid adgang til å til å gi bestemmelser for å hindre vesentlig forringelse av verneverdiene i verneområdet. Det er viktig å understreke at slike bestemmelser bare kan gis sammen med, eller ved revisjon, av verneforskrift eller forvaltningsplan.

Dette leder over til den generelle adgangen til å gi bestemmelser til arealplaner.

#### 4.5.4 Nærmere om planbestemmelser

Et annet viktig virkemiddel for å styre arealbruken, er adgangen til å fastsette planbestemmelser til arealformålene. Gjennom bruk av planbestemmelser kan kommunene sette detaljerte krav til arealbruken innenfor et planområde. Plan- og bygningsloven gir kommunene utstrakt rom for å utøve skjønn med hensyn til *om* bestemmelser skal brukes og *hvordan* bestemmelsene skal utformes. Dette gir på den ene side kommunene rett til å sette de krav som anses som nødvendig for å sikre at ny arealbruk skjer med størst mulig hensyntagen til naturmangfoldet. Samtidig vil dette langt på vei bero på at kommunene har kunnskap om dette handlingsrommet, samt at det er politisk vilje til å ta slike virkemidler i bruk.

Når det gjelder kommuneplanens arealdel, gir pbl. § 11-9 nr. 6 kommunene hjemmel til å fastsette planbestemmelser om blant annet: «miljøkvalitet, estetikk, natur, landskap og grønnstruktur». I forarbeidene er det slått fast at dette kan være bestemmelser om:<sup>46</sup>

*Miljøkvalitetsnormer for luftkvalitet, støygrenser og vannkvalitet, eller generelle bestemmelser som tar hensyn til naturtyper og andre viktige forekomster av naturens mangfold.*

Dette gir på den ene siden kommunene et vidt handlingsrom til å fastsette bestemmelser som skal sikre at naturmangfoldet ivaretas. På den andre siden er bestemmelsen meget vag, og loven gir ingen konkrete verktøy for å sikre ivaretagelse av naturmangfold gjennom planbestemmelser.

Når det gjelder reguleringsplaner, gir pbl. § 12-7 rammen for hvilke planbestemmelser som kan fastsettes. Det er flere typer planbestemmelser som kommunene kan anvende for å sette krav til ivaretagelse av naturmangfoldet. Blant annet kan kommunene fastsette planbestemmelser om krav til «bruk av arealer» (§ 12-7 nr. 1) eller «vilkår for eller forbud mot former for bruk av arealer» (§ 12-7 nr. 2). Disse formuleringene er svært vide og gir kommunene et vidt handlingsrom til å fastsette krav som anses nødvendig for å sikre at naturmangfoldet ivaretas. Likevel er det nok § 12-7 nr. 6 som er tenkt som hjemmelsgrunnlag dersom kommunene skal fastsette planbestemmelser for å sikre

<sup>46</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 222.

naturhensyn. Etter denne bestemmelsen kan kommunene sette planbestemmelser for å «sikre naturtyper og annen verdifull natur». Vi ser dermed at kommunene har det nødvendige handlingsrommet for å sikre naturmangfoldet. I lys av Naturavtalen er det likevel grunn til å reise spørsmål om dette i seg selv er tilstrekkelig.

Ordlyden i både pbl. § 11-9 og § 12-7 er vag og lite konkret med hensyn til hva slags krav som kan settes for å sikre at naturmangfoldet ivaretas. Dermed er det opp til den enkelte kommune å selv finne frem til hvilke løsninger som kan fungere i praksis, og videre om kommunen er villig til å bruke dette som et virkemiddel for å sikre at naturmangfoldet ivaretas. Systemet er med andre ord sårbart ved at det kreves både kunnskap om handlingsrommet, samt politisk vilje til å ta dette i bruk.

Videre kan det reises spørsmål om plan- og bygningsloven gir kommunene mulighet til å iverksette tiltak som sikrer restaurering av natur. Naturavtalens delmål 2 om 30 prosent restaurering kan lettere oppnås dersom kommunene har hjemmel til å sette krav om restaurering som et avbøtende vilkår i forbindelse med tillatelse til utbyggingstiltak. Dette kunne f.eks. vært satt som et såkalt rekkefølgekrav, jf. § 11-9 nr. 4 i kommuneplanens arealdel eller § 12-7 nr. 10 i reguleringsplaner. Det er imidlertid vanskelig å se at et krav om restaurering dekkes av ordlyden i disse bestemmelsene. Videre ville slike rekkefølgekrav, slik Høyesterett har vurdert det, være problematisk da et slikt krav ikke ville «dekke reelle behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen, eller for å avhjelpe ulemper denne fører til».<sup>47</sup> Vi kan med andre ord slå fast at plan- og bygningsloven gir svært begrensede muligheter til å sette krav om restaurering av natur som er ødelagt eller bygget ned.

#### 4.5.5 Behovet for endringer i materielle bestemmelser for å sikre at målene i Naturavtalen nås

Over har vist flere svakheter når det gjelder plan- og bygningsloven som virkemiddel for å oppnå Naturavtalens mål. *For det første* er hensynet til naturmangfoldet lite synliggjort i lovens materielle bestemmelser. *For det andre* er naturmangfoldet langt på vei prisgitt kunnskapen og viljen til de enhver tid sittende kommunestyret i de forskjellige kommunene. Plan- og bygningsloven gir med andre ord kommunene mulighet til å sikre at naturmangfoldet ivaretas, men gir i seg selv ingen rettslige garantier for at dette skjer i praksis. *For det tredje* mangler plan- og bygningsloven virkemidler for restaurering av natur.

Dette leder over til spørsmålet om hvordan loven kan endres for å gi en større rettslig garanti for at kommunene treffer beslutninger som sikrer at Naturavtalen etterlevs.

Det første som bør vurderes er om dagens rammer for fastsettelse av arealformål er egnede for å sikre ivaretagelse av natur. Vi mener det er grunn til å reise spørsmål ved om LNFR-kategorien gir naturmangfoldet for svak rettslig beskyttelse. Dette gjelder i all hovedsak ved bruk av LNFR-formålet i kommuneplanens arealdel. La oss fremheve to årsaker:

*For det første* kan det være uheldig at landbrukssektoren hører inn under samme kategori som friluftsliv og naturhensyn (samt reindrift). Dette er hensyn som ofte står i et klart motsetningsforhold. Når arealformålet ikke skiller mellom disse hensynene i planer, vil det

<sup>47</sup> Se HR-2021-953-A avsnitt 58.

bero på lokalpolitisk skjønn hvilke hensyn som skal tillegges størst vekt når konflikter oppstår i praksis. Dertil kommer at LNFR-formålet ofte blir oppfattet som en «restkategori» av areal. Litt forenklet kan man si at mens utbyggingsområder markeres med ulike arealformål og detaljerte planbestemmelser, blir det meste av arealene som blir igjen samlet under kategorien LNFR. Dermed ligger det heller ikke noe sterkt signal om at dette er områder hvor utbygging i utgangspunktet ikke er tillatt. Resultatet kan dermed bli at kommunene vedtar privatinitierte reguleringsplaner for utbygging i slike områder, og at det er en lav terskel for å innvilge dispensasjon til forskjellige utbyggingstiltak.

*For det andre* er det uheldig at formålet «natur» ikke er mer differensiert. Det er store forskjeller når det gjelder verdien av ulike naturområder, samt hvor sårbar natur det er tale om. I LNFR-kategorien skilles det ikke f.eks. ikke mellom myrområder og mer skrinne utmarksområder.

Etter vår vurdering er det grunn til å spørre om det er på tide å forlate LNFR-kategorien som et felles arealformål. LNFR som arealformål, slik det er forutsatt brukt i dag, bygger ikke opp under de målene som er satt i Naturavtalen. Slik vi ser det vil heller ikke LNFR-områder slik de avsettes etter dagens lovgivning, kunne karakteriseres som vernet etter Naturavtalen. Lovgiver bør derfor vurdere om denne samlekategori skal deles opp i selve lovteksten, slik at kommunene gis mulighet til avsette et område til landbruk eller til natur. Dermed må kommunene ta uttrykkelig stilling til hvilke arealer skal avsettes til landbruksvirksomhet og hvilke områder som skal beskyttes for å ivareta naturhensyn. Viktige naturområder vil på denne måten være sterkere beskyttet mot de former for inngrep som truer de kvalitetene som ligger innenfor området, og som begrunner arealformålet. Områder som er særlig viktige for friluftsliv og reindrift bør vises gjennom hensynssoner til arealformålene, ikke som egne arealformål. Adgangen til å gi bestemmelser til slike hensynssoner bør også tydeliggjøres og utvides for å gi mulighet for å sikre viktige friluftsliv- og reindriftsinteresser.

Arealformålet *natur* åpner også opp for å integrere eksisterende verneområder etter naturmangfoldloven i kommunale arealplaner. Bruk av arealformålet *natur* med restriksjoner også for landbruksvirksomhet, reiser selvsagt prinsipielle spørsmål om erstatning for rådgighetsinnskrenkninger. Dette bør utredes særskilt. Likevel er det viktig å understreke at den klare hovedregel i norsk rett er at slike innskrenkninger må tåles uten at det utløser krav om erstatning. Dersom det er politisk ønske om at denne typen rådgighetsinnskrenkninger skal utløse krav om erstatning, eksempelvis etter de prinsipper som følger av naturmangfoldloven § 50, kan man selvsagt se hen til denne bestemmelsen. Det kan også vurderes om de ordningene som gjelder for frivillig vern skal gjelde dersom kommunene avsetter arealer til naturområder. Dette bør da inngå som en del av planprosessen, og de ansvarlige myndigheter for denne ordningen må gis anledning til å uttale og samtykke til bruk av ordningen i planprosessen.

Tanken om å splitte opp LNFR-formålet i kommuneplanens arealdel er ikke ny, men ble blant annet diskutert i Planlovutvalgets utredninger. I deres første delutredning viste Planlovutvalget til at LNFR-formålet<sup>48</sup> i kommuneplanens arealdel reiser flere utfordringer,

---

<sup>48</sup> Det var først i 2008 at kategorien ble endret til LNFR.

særlig med hensyn til å ivareta naturmangfoldet. Utvalget drøftet hvordan loven i større grad kunne sikre at naturhensyn blir ivaretatt i tradisjonelle LNF-områder, og skisserte fire mulige alternativer:<sup>49</sup>

*1) LNF opprettholdes som en samlet kategori, men loven tilføyes nye hjemler som gjør det mulig å innføre bestemmelser som gir overordnede føringer for praktisering av de sektorlover som regulerer ulike virksomheter i LNF-områdene.*

*2) Kommunen får mulighet til å splitte LNF-områder i henholdsvis landbruks-, natur- og friluftsområder. Valg av underkategori vil markere hvilket hensyn/interesse som skal ha prioritet i området, og det knyttes hjemler til å gi utfyllende bestemmelser til hver av kategoriene.*

*3) Loven tilføyes nye arealkategorier i tillegg til landbruk, natur og friluftsliv – for eksempel vern av biologisk mangfold.*

*4) En kombinasjon av flere alternativer; særlig synes en kombinasjon av alternativene 1 og 2 aktuelt.*

Planlovutvalget mente det første alternativet, hvor kommunene med bruk av hensynssoner og planbestemmelser kan styre arealbruken i LNF-områder, var mest hensiktsmessig. I dag, sett i lys av den kunnskap vi nå har om klima og naturhensyn, er det åpenbart behov for å ta opp Planlovutvalgets diskusjon på ny. Etter vår mening er det mest hensiktsmessig å se hen til det andre og tredje alternativet. Dette vil gi kommunene større mulighet til å bruke kommuneplanens arealdel til å sikre at områder beskyttes mot arealbruksendringer av hensyn til naturmangfoldet. F.eks. vil dette kunne innebære at det skal mer til for at kommunen kan innvilge dispensasjon til utbygging i områder avsatt til «naturformål». Det vil trolig også sitte lenger inne for en kommune å slippe frem private forslag om reguleringsplaner for utbygging i slike områder, og andre myndigheter vil kunne få bedre grunnlag for å fremme innsigelse dersom dette skjer.

Når det gjelder lovens ramme for planbestemmelser, mener vi det kan være behov for særskilte formuleringer som gjelder ivaretagelse av natur. Selv om dagens lov gir kommunene vid fullmakt til å gi bestemmelser som skal sikre at naturhensyn ivaretas, er dette handlingsrommet lite synlig i loven. Herunder bør loven endres slik at kommunene gis hjemmel til å fastsette krav om restaurering av natur som et ledd i planleggingen av ny utbygging. Sentralt her er å endre pbl. § 11-9 nr. 4 og 12-7 nr. 10 slik at kommunene kan sette restaurering av natur som et rekkefølgekrav i arealplaner. Dette vil kunne føre til en langt mer effektiv oppnåelse av Naturavtalens delmål 2, sammenlignet med der restaurering forblir et statlig ansvar som kun hjemles i naturmangfoldloven.

Selv om plan- og bygningsloven i dag gir kommunene hjemmel til å legge restriksjoner på arealbruk ut fra hensynet til naturmangfoldet, og selv med lovendringer som vil styrke slike virkemidler, kan det reises spørsmål om dette vil være tilstrekkelig for å oppnå Naturavtalens mål. Vi tenker her spesielt på målet om 30 prosent representativt vern. Utfordringen er at restriksjoner gjennom planvedtak ikke nødvendigvis vil kvalifisere som

---

<sup>49</sup> NOU 2001: 7 s. 126.

vern i Naturavtalens forstand. For selv om et område er lagt ut som «naturområde» i rettslig bindende planer, sier dette ikke noe om kvaliteten av de naturverdier som finnes i området. Det gir heller ingen garanti for at det ikke foretas planendringer eller gis dispensasjon til tiltak som vil forringe verneverdiene. Vi går ikke videre inn på disse spørsmålene her, men gjør oppmerksom på at dette er en problemstilling man bør være oppmerksom på når det gjelder plan- og bygningslovens rolle for gjennomføring av Naturavtalen.

#### 4.6 Oppsummering og forslag til endringer

Dette kapitlet har vist at plan- og bygningsloven inneholder både saksbehandlingsregler og rammer for kommunenes skjønn, som kan bidra til Naturavtalens mål oppnås her hjemme. Samtidig er en grunnleggende svakhet ved loven at hensynet til naturmangfoldet er lite synlig i loven. For å gjøre plan- og bygningsloven til et mer effektivt virkemiddel for gjennomføring av Naturavtalen, er det flere lovendringer som bør vurderes. Her er et sammendrag av våre forslag:

1. Plan- og bygningslovens formål kan endres, slik at naturmangfoldet synliggjøres som et av de viktigste hensynene loven skal ivareta. En mulighet er å lovfeste en variant av Naturavtalens delmål 1 om at all arealforvaltning (planlegging) skal skje med naturen i sentrum. Dette vil markere at ivaretagelse av naturmangfoldet alltid skal være et viktig premiss ved håndhevelse av loven.
2. Det kan lovfestes et krav om at planer eldre enn ti år ikke gir grunnlag for behandling av byggesak uten at kommunen har videreført planen for en ny tiårsperiode.
3. Klima- og naturregnskap kan få forankring i plan- og bygningsloven, og inngå som en del av de kravene som oppstilles i lovens kapittel 4.
4. Dagens tette bånd mellom utbyggere og utredere bør brytes. Det bør være kommunene, som på utbyggers regning, bestiller og stiller krav til de som gjennomfører konsekvensutredninger.
5. Konsekvensutredninger kan rendyrkes som et virkemiddel for å utrede miljøhensyn.
6. Hensynet til naturmangfold kan i større grad være utløsende for når konsekvensutredninger skal utarbeides.
7. Kravene til hva som skal inngå i konsekvensutredninger kan i større grad tilpasses Naturavtalen. F.eks. kan det vurderes om det alltid skal foretas en kartlegging og vurderingen av mulige områder for restaurering som en kompensasjon for et arealinngrep.
8. Arealformålet LNFR i kommuneplanens arealdel bør kunne deles inn i to kategorier arealformål; landbruksområder og naturområder. Friluftsområder og reindriftsområder bør kunne vises som hensynsoner, med utvidet mulighet for å gi bestemmelser.
9. Det bør gis adgang til å bruke arealformålet «naturområde» både på arealer som har gitte naturkvaliteter og arealer som gjennom restaurering skal får bestemte kvaliteter.
10. Adgangen til å oppstille rekkefølgekrav jf. pbl. § 11-9 nr. 4 og 12-7 nr. 10 bør også omfatte «grønn» infrastruktur som eksempelvis restaurering av myrer slik at disse tar opp og forsinker vann som ellers vil kunne påvirke utbyggingsområder, nye så vel som eksisterende.



## 5. Naturavtalens betydning for utvalgte sektorlover

### 5.1 Innledning

Alle beslutninger om arealbruk tas ikke etter plan- og bygningsloven. En rekke sektorlover regulerer, gjennom ulike former for tillatelsessystemer og generelle regler, hvordan arealene skal brukes. Slike lover får dermed også stor betydning for naturmangfoldet. Et viktig grep som kan bidra til at målene i Naturavtalens nås er, slik vi ser det, at beslutningssystemene i sektorlovene i større grad koordineres og samordnes både med naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven.

For å nå målene i Naturavtalen er det etter vårt syn helt nødvendig at alle beslutninger om arealbruk tar utgangspunkt i noen sentrale krav til prosessen. Som et utgangspunkt for drøftelsen ser vi her hen til Naturavtalens delmål 10 om bærekraftige næringer, delmål 14 om at naturhensynet integreres i alle sektorer, delmål 21 om en kunnskapsbasert forvaltning og delmål 22 om medvirkning og medbestemmelse. Med dette undersøker vi i hvilken grad hensynet til naturmangfoldet er integrert i sektorlovgivningen. Videre undersøker vi om sektorlovene inneholder virkemidler som sikrer at beslutninger om arealbruk blir tilstrekkelig utredet. Vi undersøker også sektorlovgivningens virkemidler for å sikre medvirkning og medbestemmelse i beslutningsprosessene. Dette har også en side til sektorlovgivningens kobling til plansystem i plan- og bygningsloven, herunder krav til utarbeidelse av reguleringsplan for tiltak som behandles etter sektorlover.<sup>50</sup> Vi vil fortløpende peke på mulige svakheter i de undersøkte sektorlovene med hensyn til gjennomføring av de nevnte delmålene i Naturavtalen, og komme med forslag til endringer vi mener bør vurderes som et ledd i handlingsplanen.

### 5.2 Samferdselssektoren – veiutbygging

#### 5.2.1 Innledning

Veier legger beslag på store arealer. Samlet har vi noe i underkant av 90.000 kilometer offentlige veier i Norge. Det bygges stadig nye veier, og eksisterende veier utvides og utbedres. Mye natur går dermed med til veiutbygging. Særlig gjelder dette motorveier som legger beslag på store arealer også utenfor selve veibanen.

Veiloven er fra 1963 og regulerer en rekke forhold knyttet til planlegging, bygging, drift og tilsyn av veier. På midten av 1990-tallet ble loven gjenstand for en omfattende revisjon, som blant annet innebar at planleggingssystemet i veiloven falt ut. Dette skjedde etter en utfasing og gradvis overføring av veiplanlegging til plan- og bygningslovens system. I dag slår veiloven § 12 fast at planlegging av offentlige veier skal skje etter reglene om planlegging i plan- og bygningsloven.

Som et ledd i lovrevisjonen ble det også vedtatt en særskilt formålsbestemmelse i veiloven § 1 a, som viser at veiforvaltningen skal skje med et bredt spekter av hensyn og interesser for øye. Blant annet viser formålsbestemmelsen til at loven skal sikre «eit godt miljø». Forarbeidene omtaler ikke miljøbegrepet nærmere. Selv om det er på det rene at naturmangfold dekkes av formålet, kan man slå fast at dette er hensyn som er lite synlig i

<sup>50</sup> For en mer utfyllende vurdering av sektorlovenes kobling til plansystemet vises det til NIBR-rapport 2020:17 *Bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen*.

veiloven. Med tanke på den store påvirkningen veitbygging har på naturmangfoldet, kan det argumenteres for behovet om å styrke naturmangfoldets stilling i veiloven. Samtidig vil dette, etter vår vurdering, være en mindre interessant diskusjon. Gjennom den klare koblingen til plan- og bygningsloven er ikke veilovens bestemmelser av særlig betydning når det gjelder ivaretagelse av naturmangfoldet i veiprosjekter. Langt viktigere er at hensynet til naturmangfoldet styrkes i plan- og bygningsloven. Dette vil få direkte virkning på planleggingen av vårt fremtidige veinett i Norge.

#### 5.2.2 Krav til konsekvensutredning etter veiloven

Reglene i plan- og bygningsloven om planprogram, planbeskrivelse, konsekvensutredning og ROS-analyse gjelder fullt ut for planlegging av veier. Når det kommer til konsekvensutredning, skiller KU-forskriften mellom tre typer veier; motorveier, andre veier og landbruksveier. Landbruksveier kommer vi tilbake til under gjennomgangen av landbrukslovgivningen i punkt. 5.3.

Etter KU-forskriften § 6 skal reguleringsplaner som gjelder motorveier alltid konsekvensutredes, jf. vedlegg I pkt. 7 bokstav b) i forskriften.

Andre veier skal vurderes konsekvensutredet, jf. KU-forskriften § 8 jf. vedlegg II pkt. 10 bokstav e). Etter KU-forskriften vil det i praksis være kriteriene i § 10 som vil være avgjørende for om slike veier utløser konsekvensutredningsplikt. Den planlagte veien størrelse vil være et kriterium man skal vurdere. Et annet kriterium vil være påvirkningen på omgivelsene. Her gir imidlertid § 10 anvisning på krav til «kvaliteter» på de arealene som berøres. Natur i seg selv er ikke et kriterium som utløser plikt til å vurdere konsekvensutredning. Bestemmelsen oppstiller krav til utredning der «kvalifiserte» naturinteresser kan komme i konflikt med veitiltaket, eksempelvis verneområder etter naturmangfoldloven.

#### 5.2.3. Krav til medvirkning etter veiloven

Ettersom plan- og bygningslovens prosessregler gjelder fullt ut ved planlegging av veier, er det plan- og bygningslovens regler som også gjelder når det kommer til medvirkning for parter, organisasjoner og andre myndigheter. Når det gjelder retten til å initiere planprosesser finner vi imidlertid en særregel i plan- og bygningsloven § 3-7 for samferdselsmyndigheter. Disse kan igangsette planprosesser uten kommunenes samtykke.

#### 5.2.4 Krav til utarbeidelse av reguleringsplan etter veiloven

Veiloven § 12 viser som nevnt til plan- og bygningsloven som rettslig grunnlag for veiplanlegging. Det kan derfor ikke være noen tvil om at planplikten i pbl. § 12-1 tredje ledd gjelder for offentlige veier. Dette vil innebære at bygging av veier for alle praktiske formål krever at det utarbeides reguleringsplan, med de prosessreglene som da gjelder. Lovteknisk er dette et eksempel på at plan- og bygningsloven ikke bare som en intensjon, men også rent faktisk, får en sektorovergripende funksjon.

#### 5.2.5 Oppsummering av behov for endringer

Det sterke koblingen til plan- og bygningsloven gjør at det ikke er store behov for endringer i veiloven for å nå målene som er satt i Naturavtalen. Veiloven setter i seg selv ingen rettslige begrensninger i å sikre at målene i Naturavtalen nås. Vi stiller likevel spørsmål ved om de

«tersklene» som KU-forskriften § 10 oppstiller er hensiktsmessige når det kommer til nedbygging av natur. Bygging av nye veier, eller utvidelse av eksisterende veier, vil etter vårt syn alltid kunne medføre vesentlige virkninger på miljøinteresser, og dermed burde slike tiltak som den klare hovedregel alltid underlegges krav om konsekvensutredning.

### 5.3 Jordlova og skogbrukslova

#### 5.3.1 Innledning

Landbruksvirksomhet innenfor LNFR-områder reguleres i stor grad av landbrukslovgivningen, hvor jordlova og skogbrukslova er de to mest sentrale lovene. Jordbruksnæringen har en spesiell stilling i norsk politikk. Jordbruksnæringen er en sterkt subsidiert næring, noe som også preger jordlova. Med hjemmel i jordlova er det gitt et titalls forskrifter som etablerer ulike tilskudds- og kompensasjonsordninger for jordbruket. Disse har sitt utgangspunkt i jordbruksavtalene, som vedtas av Stortinget.

I tillegg til Naturavtalens generelle mål om kunnskapsbasert forvaltning (delmål 21) og naturhensyn i alle samfunnssektorer (delmål 14), inneholder Naturavtalen et eget mål for naturbaserte næringer. Naturavtalens delmål 10 slår fast at statene skal sørge for at områder som blant annet brukes til jordbruk og skogbruk, forvaltes på en bærekraftig måte, særlig ved bærekraftig bruk av biologisk mangfold.

Både jordlova og skogbrukslovas formålsbestemmelse fremhever miljøhensyn som et av flere formål. I jordlovas formålsbestemmelse i § 1 er det uttrykkelig fremhevet at forvaltningen av arealressursene som skjer med hjemmel i jordlova skal være «miljøforsvarleg». Denne formuleringen omfatter både naturvern og vern mot forurensning.<sup>51</sup> Også i skogbrukslovas formålsbestemmelse er det synliggjort at skogbruksforvaltningen skal skje innenfor rammen av hva som er forsvarlig for andre samfunnsinteresser. Dette helhetsperspektivet er forankret i lovens formålsbestemmelse i § 1 som slår fast «bærekraftig forvaltning av skogressursane» som lovens overordnede formål. Bestemmelsen spesifiserer videre hvilke interesser en «bærekraftig forvaltning av skogressursene» skal fremme når det slås fast at forvaltningen av skogen skal sikre «det biologiske mangfaldet, omsyn til landskapet, friluftslivet og kulturverdiane i skogen».

Spørsmålet vi her vil stille, er om lovens beslutningssystemer og regler for øvrig sikrer at lovenes formål og de mål som nå Naturavtalen oppstiller, ivaretas ved forvaltningen av jordbruks- og skogressursene.

#### 5.3.2 Krav til offentligrettslig tillatelse og utredning etter jordlova og skogbrukslova

Krav om offentligrettslig tillatelse er et viktig virkemiddel for å sikre kontroll med arealbruken, blant annet av hensyn til miljøet og det biologiske mangfaldet. For nydyrking stiller nydyrkingsforskriften § 4 krav om at kommunen først godkjenner en plan for nydyrking.<sup>52</sup> Forskriften § 5 slår fast at det blant annet skal legges særlig vekt på hensynet til naturverdier ved godkjenning av planen. Nydyrking av myr er som hovedregel ikke tillatt, uten dispensasjon etter forskriften § 5a.

---

<sup>51</sup> Ot.prp. nr. 72 (1993–1994) s. 77.

<sup>52</sup> FOR-1997-05-02-423.

Skogbrukslova oppstiller ikke krav om offentligrettslig tillatelse for å gjennomføre hogst. Alle former for hogst, inkludert flatehogst av store områder, kan gjennomføres uten krav om offentlig godkjenning. Hogst, herunder hvor og hvordan hogsten gjennomføres, kan utvilsomt ha stor betydning for naturmangfoldet. Utgangspunktet etter skogbrukslova er dermed forskjellig fra jordlova, og ikke minst fra plan- og bygningslovens beslutningssystem, hvor de fleste tiltak kontrolleres av det offentlige gjennom krav om tillatelse. Som professor Ole Kristian Fauchald også har påpekt, fremstår det som et paradoks at hogst, som nærmest eneste tiltakstype, ikke krever tillatelse fra en offentlig myndighet.<sup>53</sup>

Det er heller ingen hjemmel i skogbrukslova for å innføre tillateselsplikt for hogst, kun hjemmel for å innføre meldeplikt, jf. § 11. Etter det vi er kjent med, er hjemmelen til å innføre meldeplikt for hogst i begrenset grad blitt brukt av kommunene. Ettersom hogst ikke er avhengig av en offentlig tillatelse, gjennomføres det heller ingen utredninger i regi av myndighetene før hogst gjennomføres. I praksis forvaltes skogbruket gjennom sertifiseringsordninger, som er en form for privat håndheving av miljøkravene i loven og dens forskrifter. Denne sertifiseringsordningen har sitt rettslige grunnlag i forskrift om bærekraftig skogbruk § 5, som slår fast at skogeieren ved gjennomføring av skogbrukstiltak skal sørge for at «verdiane i viktige livsmiljø og nøkkelbiotopar blir tekne vare på i samsvar med retningslinjene i Norsk PEFC Skogstandard». Skogeiere som oppfyller kravene i standarden sertifiseres av virksomheter som er godkjent som sertifiseringsorgan.

Tiltak innenfor skog- og jordbruksnæringen er ikke omfattet av vedlegg I i KU-forskriften, og utløser dermed aldri en ubetinget plikt til å gjennomføre konsekvensutredning. Nydyrking av areal over 50 dekar skal likevel vurderes konsekvensutredet før vedtak fattes. Dette følger av KU-forskriften § 8, jf. vedlegg II nr. 1 bokstav b). Det samme gjelder for nydyrkingstiltak på mindre enn 50 dekar dersom det «ikke kan utelukkes at tiltaket kan få vesentlige virkninger for naturmangfold eller for andre viktige miljøhensyn». Denne siste bestemmelsen er viktig, ettersom den bidrar til å sikre at forskriftens terskelverdi på 50 dekar ikke er avgjørende, dersom det for mindre tiltak ikke kan utelukkes vesentlige virkninger for naturmangfold eller for andre viktige miljøhensyn. Vi kan også merke oss at forskriften gjennom ordlyden «ikke kan utelukkes» oppstiller en lav terskel for når plikten til å vurdere konsekvensutredning inntreffer.

Hogst som gjennomføres som et ledd i skogsdrift utløser ikke krav om å vurdere konsekvensutredning etter KU-forskriften. For tiltak i skog oppstiller forskriften bare plikt om å vurdere KU ved nyreising av skog over større områder og ved avskoging med sikte på omlegging til annen arealbruk. Det er liten tvil om at flatehogst av store skogområder, uten at dette gjennomføres med sikte på omlegging til annen arealbruk, også kan ha store virkninger for det biologiske mangfoldet og for friluftsinnteresser. Dette gir grunn til å reise spørsmål ved om KU-forskriften på dette punktet oppfyller de minstekrav som følger av EU-direktivene om konsekvensutredninger.

---

<sup>53</sup> Fauchald, *Skogbruket – den største trusselen mot arts mangfold i Norge?* Forskingstidsskriftet Apollon, 2022.

For bygging av landbruksveier inneholder landbrukslovgivningen egne regler. Bygging av landbruksveier er søknadspliktige etter landbruksveiforskriften.<sup>54</sup> Denne forskriften er hjemlet i skogbrukslova og jordlova, og omfatter både skogsbilveier og driftsveier tilknyttet jordbruket. Med landbruksveier menes veier hvor landbruksvirksomhet utgjør hovedformålet (mer enn 50 prosent) og som bygges i tråd med veinormaler og byggebeskrivelser for landbruksveier.<sup>55</sup>

For bygging av landbruksveier i LNFR-områder, slår KU-forskriften fast at plikten til å vurdere om det skal gjennomføres KU først inntre for nybygging av landbruksveier med en lengde på over 5 kilometer. I lys av både EU-direktivene om konsekvensutredninger og Naturavtalens målsetninger, mener vi at denne terskelen for vurdering av konsekvensutredningsplikten for landbruksveier er problematisk. Virkningene for natur, friluftsliv, og klimagassutslipp ved bygging av vei vil ofte være de samme, uavhengig av hvilket formål en vei tjener. Det er vanskelig å se at behovet for å utrede miljøkonsekvensene av veier som tjener landbruket, skulle være noe mindre enn for andre type veier som tjener andre formål. La oss peke på noen problemer med dagens regler:

*For det første* er det åpenbart grunn til å stille spørsmål ved om en generell terskel på 5 kilometer alltid fanger opp veietableringer som har vesentlig virkning for miljøet, noe som er et krav etter EU-retten. Etablering av veier opp til 5 kilometer utgjør betydelige arealinngrep. *For det andre* er denne formen for terskler generelt sårbar for det som i EU-retten omtales som «salami-slicing», dvs. at tiltak og prosjekter deles opp i flere mindre tiltak som hver for seg ikke utløser KU-plikt. Som vi har sett ovenfor, følger det av KU-forskriften at også nydyrking under 50 dekar, kan utløse plikt til å vurdere KU dersom det «ikke kan utelukkes at tiltaket kan få vesentlige virkninger for naturmangfold eller for andre viktige miljøhensyn». I tillegg til at den generelle terskelen på 5 kilometer bør fjernes, mener vi at tilsvarende bestemmelse må inntas for landbruksveier. Det vil sikre at forvaltningen alltid må gjøre en vurdering av om også nyetablering av veier under 5 kilometer, kan medføre virkninger som tilsier at tiltaket må pålegges krav om KU.

Det er viktig å være oppmerksom på bestemmelsen i KU-forskriften vedlegg II nr. 13. Denne bestemmelsen slår fast at KU-plikt skal vurderes nærmere for utvidelser eller endringer av tiltak nevnt i vedlegg I og vedlegg II som kan få «vesentlige virkninger». Dette innebærer at utvidelser av eksisterende landbruksveier ikke nødvendigvis faller utenfor. Mange av landbruksveiene som bygges i dag er oppgraderinger av eksisterende veier. Vesentlige oppgradering som f.eks. legger til rette for helårsdrift og bruk av tungtransport, kan i mange tilfeller innebære betydelige arealinngrep og virkninger for miljøet. Slik utvidelser må vurderes etter KU-forskriften vedlegg II nr. 13.

### 5.3.3. Krav til medvirkning etter jordlova og skogbrukslova

Nydyrkingsforskriften har i § 9 regler om saksforberedelsen ved godkjenning av plan for nydyrking. Av denne bestemmelsen følger det at kommunen, før vedtak treffes, skal innhente de uttalelser som er nødvendige for å ivareta forskriftens formål som blant annet

<sup>54</sup> FOR-2015-05-28-550.

<sup>55</sup> Hva som menes med landbruksvei, følger av landbruksveiforskriften §§ 1-2 og 1-3.

omfatter hensynet til «biologisk mangfold». Videre fremgår det at Statsforvalteren skal gis anledning til å uttale seg der nydyrkingen kan berøre vesentlige naturverdier.

Når det gjelder behandlingen av søknader etter landbruksveiforskriften, kan det stilles spørsmål ved om forskriftens regler om medvirkning og uttalelser fra andre offentlige myndigheter sikrer at miljø- og klimavirkninger blir tilstrekkelig belyst før kommunen treffer vedtak i landbruksveisaker.

Vi kan her merke oss at det i forskriften § 3-1 fremgår at Statsforvalters rett til å gi uttalelse til søknad om bygging av landbruksveier, begrenser seg til veiltak som berøre områder med reindriftsinteresser. Forskriften § 3-1 slår riktignok også fast at kommunen skal innhente de uttalelser som er nødvendig for å sikre at hensynene som er reflektert i forskriftens formålsbestemmelse blir klarlagt. Hensynet til naturmangfold er fremhevet som et formål også i landbruksveiforskriften. Som statens viktigste miljømyndighet i fylkene, mener vi likevel at forskriftens bestemmelser om Statsforvalters rett til å uttale seg, bør utvides til å omfatte alle søknader om bygging av landbruksveier som kan berøre viktige klima- og miljøinteresser. Etablering av landbruksveier reiser særlige spørsmål i forhold til plan- og bygningslovens reguleringsplanplikt, som vi vil se nærmere på nedenfor.

#### 5.3.4 Krav til utarbeidelse av reguleringsplan for skog- og jordbrukstiltak etter plan- og bygningsloven

Skog- og jordbruksvirksomhet drives som nevnt innenfor områder som i kommuneplanens arealdel er avsatt til LNFR-områder. Ved å velge dette arealformålet har kommunene signalisert at landbruksvirksomhet er en ønsket aktivitet innenfor området. Som vi har sett ovenfor, slår plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd fast at det for gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, kreves reguleringsplan. Verken nydyrking eller hogst faller naturlig inn under lovens ordlyd «bygge- og anleggstiltak». Planplikten i § 12-1 er også nært knyttet til plan- og bygningslovens tiltaksbegrep i § 1-6. Hogst er ikke omfattet av lovens definisjon av «tiltak».

Landbruksveier er et «tiltak» i plan- og bygningslovens forstand. Det er heller ingen tvil om at etablering av landbruksveier, på lik linje med andre veier, kan være omfattet av ordlyden «større bygge- og anleggstiltak» og tiltak som kan få «vesentlige virkninger for miljø og samfunn», jf. pbl. § 12-1 tredje ledd.

Som nevnt er det for landbruksveier etablert et særskilt tillatelsesregime gjennom landbruksveiforskriften av 2015. Landbruksveier som er godkjent etter landbruksveiforskriften er eksplisitt unntatt fra søknadsplikten og en rekke andre bestemmelser i plan- og bygningslovens byggesaksdel. Unntaket fra søknadsplikten for landbruksveier som er godkjent etter landbruksveiforskriften, følger av byggesaksforskriften § 4-3 første ledd bokstav e. Denne forskriften gjør ikke unntak fra plan- og bygningslovens regler om reguleringsplan i § 12-1.

Til tross for at lovgivningen ikke inneholder noe unntak fra planplikten for landbruksveier (tilsvarende unntaket for energitiltak i pbl. § 12-1 tredje ledd), kreves det i praksis ikke reguleringsplan for denne typen tiltak. Etter vår oppfatning er denne praksisen i strid med den generelle planplikten som plan- og bygningsloven oppstiller. Plan- og bygningsloven,

herunder planplikten for større bygge- og anleggstiltak i pbl. § 12-1, er sektorovergripende. Med det som utgangspunkt er det etter vårt syn et eventuelt unntak fra planplikten som krever hjemmelsgrunnlag.

Spørsmålet om planplikt for landbruksveier er nylig behandlet i en forføyningssak for Eidsivating lagmannsrett.<sup>56</sup> I tråd med vårt standpunkt, kom tingretten i denne saken (Follo og Nordre Østfold tingrett) til at spørsmålet om planplikt for landbruksveier beror på om tiltaket omfattes av ordlyden «større bygge og anleggstiltak» i § 12-1 tredje ledd. Lagmannsrettens avgjørelse i saken er noe mer uklar. I likhet med tingretten, legger flertallet til grunn at det ikke gjelder et generelt unntak fra planplikten for landbruksvirksomhet når det uttales:

*Flertallet legger til grunn at det ikke er vedtatt et generelt unntak fra reguleringsplankravet i § 12-1 tredje ledd for større bygge- og anleggsarbeider innen landbruksvirksomhet.*

En samlet lagmannsrett kom likevel til at spørsmålet om planplikt etter plan- og bygningsloven er uten betydning for gyldigheten av tillatelser gitt etter landbruksveiforskriften.<sup>57</sup>

Etter vårt syn er det viktig at den rettsoppfatning som flertallet i Eidsivating lagmannsrett (og tingretten legger til grunn i denne saken, følges opp i praksis. Landbruksveier som etableres innenfor LNFR-områder utgjør store arealinngrep i urørt natur. Ifølge tall fra SSB utgjør landbruksveinettet pr. 1. januar 2022 om lag 49.600 kilometer noe som tilsvarer litt mer enn halvparten av det offentlige veinettet. Naturavtalens delmål 21 og 22 stiller krav om rett til medvirkning og at kunnskapsbasert naturforvaltning integreres på alle samfunnsområder. Saksbehandlingen etter landbruksveiforskriften oppfyller ikke de kravene som gjelder for vedtakelse av reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven. Vi er kjent med saker hvor lokale miljø- og friluftsansjoner ikke har fått mulighet til å gjøre seg kjent med søknader om å bygge større landbruksveier i skog, og som dermed ikke har fått anledning til å uttales seg før vedtak fattes. Sammenlignet med en reguleringsplanprosess, er prosessen for godkjenning av landbruksveier etter landbruksveiforskriften svært enkel. I en reguleringsplanprosess stilles det mer detaljerte og omfattende krav både til offentlig medvirkning, høring og utredning, som i liten grad ivaretas etter landbruksveiforskriften.

### 5.3.5 Oppsummering

Vi har sett at hensynet til miljø og biologisk mangfold er fremhevet både i jordlova og i skogbrukslova. Samtidig er det grunn til å stille spørsmål ved om reglene i lovene i tilstrekkelig grad sikrer kontroll, kunnskap og medvirkning i saker som angår skog- og landbrukstiltak. Dette gjelder særlig skogbrukslovas regulering av hogst og reglene i KU-forskriften om utredning av miljøvirkninger av hogst og landbruksveier.

For å sikre at hogst og skogbrukstiltak forvaltes innenfor rammene av Naturavtalen, mener vi flere tiltak og endringer bør vurderes nærmere. Vi mener også at det er grunn til å stille

<sup>56</sup> LE-2023-22977.

<sup>57</sup> Avgjørelsen fra Eidsivating lagmannsrett ble anket til Høyesterett, men anken ble ikke tillatt fremmet.



spørsmål ved om et beslutningssystem, som i stor grad legger utrednings- og forvaltningsansvaret til skogeierne og sertifiseringsordninger, sikrer at skognæringen forvaltes innenfor de rammer som Naturavtalen setter. Det er behov for regler som sikrer både kontroll, medvirkning og mer kunnskap om virkningen av hogst av større omfang.

#### 5.4 Akvakulturloven og mineralloven

##### 5.4.1 Innledning

Etablering av akvakultur er betinget av at det gis tillatelse etter en rekke lover, herunder forurensningsloven, matloven og akvakulturloven som er vårt tema her. I tillegg reises spørsmål om koblingen til plansystemet i plan- og bygningsloven.

Akvakulturloven § 1 slår fast at:

*Loven skal fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten.*

Loven må med dette utgangspunktet først og fremst defineres som en næringslov. Samtidig er miljøhensynet tydelig fremhevet i flere av lovens enkeltbestemmelser. Blant annet oppstiller loven i § 10 en generell miljønorm som slår fast at akvakultur skal etableres, drives og avvikles på en «miljømessig forsvarlig måte.» At tiltaket er «miljømessig forsvarlig» er også en betingelse for å tildele akvakulturtillatelse etter § 4, jf. § 6.

Det er ingen tvil om at loven får stor betydning for bruken av sjøarealene langs kysten. Det sentrale spørsmålet her blir dermed om lovens system med hensyn til utredning og medvirkning skiller seg fra plan- og bygningslovens system, herunder om reguleringsplanplikten i pbl. § 12-1 tredje ledd også gjelder for akvakulturtiltak i sjø.

Mineralloven § 1 slår fast at:

*Formålet med loven er å fremme og sikre samfunnsmessig forsvarlig forvaltning og bruk av mineralressursene i samsvar med prinsippet om en bærekraftig utvikling.*

Vi ser at sammenlignet med akvakulturloven er næringselementet tonet noe ned, og fokuset ligger på *forsvarlig forvaltning og bruk av mineralressursene*. Gjelder plan- og bygningslovens regler om utredning og medvirkning fullt ut for bruk av mineralressurser, og gjelder planplikten i pbl. § 12-1 tredje ledd for slike tiltak?

##### 5.4.2 Krav til konsekvensutredning etter akvakulturloven og mineralloven

For tiltak der planplikten utløses vil det være pbl. kapittel 4 som regulerer konsekvensutredningsplikten. For tiltak etter akvakulturloven og mineralloven som eventuelt ikke utløser planplikt vil det være pbl. kapittel 14 om konsekvensutredning for tiltak og planer etter annet lovverk, jf. KU-forskriften, som regulerer konsekvensutredningsplikten. I praksis er dette også i begge tilfeller nærmere regulert i KU-forskriften.

Tiltak etter akvakulturloven utløser aldri en ubetinget plikt til å gjennomføre konsekvensutredning. Slike tiltak er nemlig ikke omfattet av opplisting i KU-forskriften vedlegg I som lister opp planer og tiltak som alltid skal underlegges krav om konsekvensutredning. Etter KU-forskriften § 8, jf. vedlegg II pkt. 1 bokstav f) skal



akvakulturtiltak alltid  *vurderes*  konsekvensutredet etter kriteriene i KU-forskriften § 10. Kriteriene her fanger i liten grad opp de særlige problemene som oppstår med hensyn til akvakulturvirksomhet i sjø. Her er det særlig viktig å merke seg delmål 10 i Naturavtalen om bærekraftige næringer.

Tiltak etter mineralloven skal alltid konsekvensutredes når:

*Uttak av malmer, mineraler, stein, grus, sand, leire eller andre masser dersom minst 200 dekar samlet overflate blir berørt eller samlet uttak omfatter mer enn 2 millioner m<sup>3</sup> masse, eller uttak av torv på et område større enn 200 dekar.*

Dette følger av KU-forskriften § 6, jf. vedlegg I. Andre tiltak/uttak skal vurderes konsekvensutredet, jf. KU-forskriften § 8 bokstav b) jf. vedlegg II pkt. 2 bokstav a) når det er tale om *Mineraluttak, herunder torvskjæring*. Igjen er det kriteriene i KU-forskriften § 10 som skal legges til grunn. Som vist ovenfor, skal det noe mer til enn at uberørt natur berøres for at konsekvensutredningsplikt utløses.

#### 5.4.3 Krav til medvirkning etter akvakulturloven og mineralloven

Til tross for at tillatelser etter akvakulturloven får stor betydning for bruken av store sjøarealer, legger ikke loven opp til noen medvirkning fra innbyggere, organisasjoner og andre myndigheter før tillatelser gis. Med hensyn til de store naturområdene det er tale om er dette vanskelig å forene med delmål 22 i Naturavtalen. Et særlig stort spørsmålsteget setter vi ved at loven ikke har bestemmelser som sikrer konsultasjon med Sametinget og andre representanter for samiske interesser, der slike interesser berøres.

Heller ikke mineralloven har regler om medvirkning i beslutningsprosesser etter loven. Som vi straks skal se er koblingen mot plan- og bygningsloven sterkere etter mineralloven enn etter akvakulturloven. Dette gjør at medvirkning sikres etter plan- og bygningsloven, også ved gjennomføring av mineraltiltak.

#### 5.4.4 Krav til utarbeidelse av reguleringsplan etter plan- og bygningsloven

Koblingsbestemmelsen i akvakulturloven, mellom akvakulturloven og plan- og bygningsloven, finner vi i akvakulturloven § 15. Denne bestemmelsen slår fast at tillatelser etter akvakulturloven ikke kan gis i strid med vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven. Der kommunen som planmyndighet i arealplaner har vedtatt naturområder i sjø, kan ikke fylkeskommune gi tillatelser til akvakulturtiltak for samme område. Her er loven tydelig. Loven er ikke like tydelig på om planplikten etter pbl. § 12-1 tredje ledd gjelder for gjennomføring av tillatelser til akvakulturtiltak etter akvakulturloven. Innenfor plan- og bygningslovens system står akvakulturtiltak i samme stilling som landbruksveier. Reguleringsplanplikt for landbruksveier har vi omtalt ovenfor i punkt 5.3.4. Som for landbruksveier inneholder ikke plan- og bygningsloven bestemmelser som gjør unntak fra den generelle planplikten for akvakulturtiltak. Tiltak som behandles etter akvakulturloven er, i likhet med landbruksveier, unntatt fra behandling etter byggesaksdelen i plan- og bygningsloven, men ikke plandelen i loven. Vårt standpunkt er dermed at det må alltid foretas en konkret vurdering av om akvakulturtiltak utløser reguleringsplanplikt etter plan- og bygningsloven.

For tillatelser etter mineralloven er bildet klart. Mineralloven § 5 slår fast at tillatelser etter mineralloven ikke erstatter *krav om tillatelse, godkjenning, arealplan eller konsesjon etter annen lovgivning*. I dette ligger at den arealbruken man legger opp til etter mineralloven alltid må vurderes opp mot plankravet som følger av pbl. § 12-1 tredje ledd. Mineralloven § 5 er tydelig, men etter vårt syn ikke nødvendig for å kunne fastslå at planplikten etter pbl. § 12-1 tredje ledd uansett gjelder.

#### 5.4.5 Oppsummering

Vi mener kravene til konsekvensutredning av tillatelser etter akvakulturloven og mineralloven burde vært tydeligere og strengere. Slike tiltak vil nesten alltid få negative konsekvenser for natur, og søknad om slike tillatelser burde som den klare hovedregel alltid utløse krav om konsekvensutredning av virkningene for natur. Omfanget av utredningene ville naturlig nok variere etter potensialet for skade, jf. KU-forskriften § 17 første ledd.

Når det gjelder medvirkning i beslutningsprosessene, er det grunn til å stille spørsmål ved om akvakulturloven og mineralloven inneholder tilstrekkelige krav til at Naturavtalens delmål 22 etterleves i praksis.

Etter vårt syn er det ingen tvil om at planplikten, med det innholdet den har etter plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd, også gjelder for tiltak som reguleres etter akvakulturloven og mineralloven. Det er likevel et klart behov for å tydeliggjøre denne plikten. Dette kan skje i plan- og bygningsloven, men også i sektorlovene. Det er viktig å understreke man ved å gjennomføre en planprosess bøter på noen av de svakhetene som ligger i akvakulturloven og mineralloven, med hensyn til både utredningskrav, medvirkning og kontroll.

## 5.5 Energiloven og kort om vassdragslovgivningen

### 5.5.1 Innledning

Etablering av energitiltak på land (vindkraft og overføringsnett) utgjør samlet sett store arealinngrep i norsk natur og kan utgjøre en trussel spesielt mot fuglearter. En viktig miljøeffekt av vannkraft er at denne type tiltak ofte påvirke det biologiske mangfoldet i vassdragene. I de senere år er det særlig konfliktene i vindkraftutbyggingssakene som har stått i fokus. Vi må likevel ikke glemme at flere av våre større vannkraftutbygginger også har vært svært konfliktfylte.

Vi vil i dette punktet se nærmere på om det er behov for å styrke naturhensynet i lovgivningen som legger rammene for beslutninger om etablering av energitiltak på land og vassdragstiltak.

### 5.5.2 Krav om offentlig rettslig tillatelse og utredninger

De aller fleste vassdragstiltak og energitiltak på land krever konsesjon etter vassdragslovgivningen (vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven) og etter energiloven. Et kjennetegn ved samtlige lover på vassdrags- og energirettens område er at forvaltningen er gitt vide fullmakter til å avveie ulike hensyn og interesser i spørsmålet om konsesjon skal gis, og i spørsmålet om hvilke vilkår som skal settes. Dette er særlig betegnende for energilovens konsesjonssystem.

Konsesjonskompetansen etter vassdragslovgivningen er i noe større grad rammet inn gjennom materielle regler i vannforskriften (miljømål for økologisk tilstand) som gjennomfører EUs vanddirektiv i norsk rett.<sup>58</sup> Innlemmingen av vanddirektivet i norsk rett, har styrket norsk vassdragsforvaltning på flere områder. I tillegg til miljømålene som er fastsatt som materielle regler, har gjennomføring av vanddirektivet bidratt til mer kunnskap om vannforekomstenes miljøtilstand og, ikke minst, kunnskap om hvilke påvirkninger våre vassdrag er utsatt for. De regionale vannforvaltningsplanene har også som bærende formål å sikre medvirkning i vannforvaltningen.

Energiloven er en utpreget sektorlov som utelukkende regulerer energisektoren (produksjon, overføring og omsetning av elektrisk energi). Energiloven § 3-1 oppstiller krav om anleggskonsesjon for høyspente elektriske anlegg for produksjon, overføring og omfordeling. Det er energiloven som i dag utgjør det rettslige rammeverket for etablering av energitiltak på land (vindkraftanlegg og overføringsnett).

Energiloven inneholder ingen regler som fastlegger rammene for kompetansen til å gi anleggskonsesjon etter § 3-1. I praksis er det lagt til grunn at lovens formål i § 1-2, om «samfunnsmessig rasjonell» energiproduksjon som tar hensyn til «private» og «allmenne» interesser, er utgangspunktet for konsesjonsvurderingen. I forarbeidene til revisjonen av energiloven, er det lagt til grunn at formålet er å sikre en samfunnsøkonomisk energiforvaltning.<sup>59</sup>

Energiloven reflekterer i svært liten grad at loven i realiteten også er en arealdisponeringslov, som danner grunnlaget for behandling av tiltak som kan medføre vesentlige virkninger for natur og miljø. Energiloven bør i større grad synliggjøre hvilke samfunnshensyn som står sentralt ved utøvelse av myndighet etter lovene. Dette gjelder særlig samfunnsinteresser som produksjon og overføring av fornybar energi kan komme i konflikt med, som hensynet til naturmangfold, naturens karbonlagre, friluftsliv, reindrift mm. NVE har selv anbefalt at det tilføyes en ny bestemmelse i energiloven som synliggjør hvilke interesser som skal tillegges vekt i konsesjonsvurderingen etter loven,<sup>60</sup> og pekt på at dette kan bidra til å øke tillitten til konsesjonsprosessen.

Plan- og bygningsloven kapittel 14 regulerer plikten til konsekvensutredning av tiltak som behandles etter sektorlovgivningen. Tiltak etter energiloven og vassdragslovgivningen omfattes dels av KU-forskriften vedlegg I (tiltak som alltid skal konsekvensutredes) og dels av vedlegg II (tiltak som skal vurderes nærmere). Tiltak som alltid skal konsekvensutredes er blant annet vannkraftverk med en årlig produksjon over 40 GWh, større reguleringsmagasin, vindkraftanlegg med en installert effekt på mer enn 10 MW og kraftledninger med spenning på 132 kV eller høyere og med en lengde på mer enn 15 km. Mindre konsesjonspliktige energitiltak i vassdrag eller på land omfattes av vedlegg II, og skal konsekvensutredes dersom tiltakene kan få «vesentlige virkninger for miljø eller samfunn».

---

<sup>58</sup> Direktiv 2000/60/EF.

<sup>59</sup> Se Nikolai K. Winge, *Kampen om arealene* (2013) s. 172-246 for en nærmere redegjørelse av energilovens formål, samt lovens virkemidler for å ivareta miljøinteresser i konsesjonsbehandlingen.

<sup>60</sup> NVE, Rapport nr. 3/2020, s. 51.

Etter vårt synt bør det vurderes om tersklene for hvilke energitiltak som alltid skal konsekvensutredes bør senkes noe både for vannkraft og for overføringsnett.

#### 5.5.3 Krav til utarbeidelse av reguleringsplan etter plan- og bygningsloven

Energiltak og vassdragstiltak står i en særstilling i forhold til plan- og bygningslovens plansystem. Energiltak som er konsesjonspliktig etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven er i dag, som eneste tiltakstype, unntatt fra reguleringsplanplikten etter plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd.

OED og KDD la i januar 2023 frem et lovforslag om å innlemme vindkraftprosjekter i plan- og bygningsloven.<sup>61</sup> Lovforslaget følger opp et anmodningsvedtak fra Stortinget fra 2020, og har til formål å gi kommunene større innflytelse i vindkraftetableringer. Stortinget har med dette vedtaket signalisert at lokal forankring i vertskommunene anses som nødvendig for å nå nasjonale mål for vindkraftsatsingen. Forslaget til endring gjelder bare for vindkraftanlegg på land. For vannkraftetableringer og rene nettetableringer vil gjeldende koblingsmodell forbli uendret.

Det er viktig å påpeke at innlemming av vindkraftprosjekter i plan- og bygningsloven i seg selv ikke er en garanti for at miljøhensyn tillegges større vekt i spørsmålet om vindkraftetableringer skal tillates. Formålet med endringen er i første rekke å sikre lokal forankring og legitimitet, og med det forhåpentligvis dempe konfliktnivået. KDD og OED legger i sitt høringsnotat opp til en modell hvor reguleringsplanen bare skal fastsette de «overordnede arealmessige forutsetningene», mens plassering av internveger, turbinpunkter, antall og dimensjoner på turbiner og andre detaljer skal fastsettes i anleggskonsesjonen etter energiloven. I tillegg foreslås det en ny regel som skal begrense kommunenes adgang til å endre eller oppheve egne reguleringsplanvedtak for vindkraftanlegg. Sistnevnte forslag har til formål å sikre forutsigbarhet for utbygger, og vil forhindre at kommunene ombestemmer seg mens tiltaket er under konsesjonsbehandling og detaljplanlegging.

Vi stiller spørsmål ved om lovforslaget sikrer at kommunene i tilstrekkelig grad vet hva de sier ja til i vindkraftsaker. Formålet med lovforslaget er å sikre forankring av vindkraftprosjektene i vertskommunene. Det er i første rekke lokalbefolkningen som må leve med ulempene som følger med vindkraftetableringer. Vi antar at detaljreguleringen som etter lovforslaget først vil avklares i forbindelse med konsesjonsbehandlingen av prosjektene, som antall vindturbiner og turbinenes høyde, ikke er uten betydning sett fra et lokalt perspektiv.

#### 5.5.5 Særlig om vernede vassdrag

Vannressursloven inneholder ikke bare virkemidler for å sikre kontroll med tiltak i vassdrag, men også enkelte virkemidler for aktiv beskyttelse av vassdragsmiljøet. Hjemmelen i § 9 til å fastsette rettslig bindende miljøkvalitetsnormer for vassdragsmiljøet, som vi har behandlet tidligere, er her et illustrerende eksempel. Et annet eksempel er bestemmelsene om

---

<sup>61</sup> Prop. 111 L (2022–2023).

kantvegetasjon i lovens § 11. I dette punktet skal vi konsentrere oss om vannressurslovens kapittel 5 om vernede vassdrag.

Vannressursloven kapittel 5 lovfester vernet mot vannkraftutbygging som følger av Stortingets vernevedtak for vassdrag. Stortinget vedtok Verneplan for vassdrag i 1973, 1980, 1986, 1993, 2005 og 2009. (Verneplan I, II, III, IV, supplering og avsluttende supplering). Gjennom disse Stortingsvedtakene er i dag en rekke vassdrag beskyttet mot vannkraftutbygging. Verneplanen, som består av 390 objekter, omfatter ulike vassdrag som til sammen skal utgjøre et representativt utsnitt av Norges vassdragsnatur.

Vannressursloven § 34 slår fast at ingen må foreta kraftutbygging i strid med Stortingets vedtak om vern av vassdrag. Verneplanene utelukker imidlertid ikke enhver form for vannkraftutbygging i alle verneobjektene. I St.prp. nr. 118 (1991–92) på s. 38 er det lagt til grunn at det kan gis vassdragskonsesjon til opprustning av kraftverk i vernede vassdrag, under forutsetning av at det ikke er omfattende tiltak. Stortinget har også i enkelte vernede vassdrag åpnet for mindre vannkraftutbygging.

Det er viktig å være oppmerksom på at Stortingsvedtakene i utgangspunktet ikke beskytter vassdrag mot annen type påvirkning enn vannkraftutbygging. Verneplanene for vassdrag er på denne bakgrunn ikke et fullverdig vern som sikrer vassdragene mot alle former for fysiske inngrep. For andre typer tiltak enn vannkrafttiltak har likevel vannressursloven § 35 egne regler, som er ment å gi vernede vassdrag en viss beskyttelse også mot andre inngrep. Her slås det blant annet fast at vassdragsmyndigheten skal legge «vesentlig vekt på hensynet til verneverdiene», og at det i eventuelle konsesjoner til tiltak i vernede vassdrag skal fremgå av begrunnelsen for vedtaket hvordan verneverdiene antas å bli berørt og hvorfor dette ikke har vært avgjørende for vedtaket. For andre tiltak enn vannkraftutbygging i vernede vassdrag, oppstiller vannressursloven § 35 også et strengere minstekrav for når det kan gis konsesjon enn for vassdragstiltak ellers.

Vernede vassdrag er utvilsomt et viktig virkemiddel og signal fra Stortinget om at et representativt utvalgt av norsk vassdragsnatur skal beskyttes mot vannkraftutbygging. Samtidig kan behovet for produksjon av mer fornybar energi, som et ledd i omstilling til et lavutslippssamfunn, legge press på verneplanene. I lys av Naturavtalens mål om 30 prosent vern, er det viktig å sikre at verneplanene består, og at restriksjonene på vannkraftutbygging ikke blir gjenstand for politiske omkamper.

#### [5.6 Kort om havressurslovens regler om marine beskyttede områder](#)

Havressursloven kommer til anvendelse på all høsting og annen utnytting av viltlevende marine ressurser innenfor Norges havområder. Loven bygger på et mål om bærekraftig forvaltning kombinert med rettferdig og samfunnsmessig ønskelig fordeling og utnytting av ressursene, jf. § 7.

I lovens § 19 finner vi regler om «marine beskyttede område» som er en form for "passivt" områdevern. Det er for det første viktig å merke seg at denne bestemmelsen bare åpner for å forby eller legge restriksjoner på høsting og annen utnytting av viltlevende marine ressurser. Bestemmelsen åpner ikke for å forby eller regulere annen aktivitet eller virksomhet i verneområdet. For det andre legger ikke loven opp til at marine beskyttede

områder skal forvaltes og skjøtes med sikte på å opprettholde verneverdiene, slik som naturmangfoldloven. Med hjemmel i havressursloven § 19 er i dag 18 korallrev vernet mot bruk av spesifiserte fiskeredskaper.

Verken naturmangfoldlovens regler om områdevern, som kun gjelder innenfor territorialfarvannet, eller havressurslova § 19 gir et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for å opprette verneområder i havområdene. Som tidligere nevnt er det varslet at det skal utarbeides et forslag til en ny havmiljølov. Dette lovarbeidet vil være avgjørende for Norges utsikter til å nå målene om vern av havområder etter Naturavtalens delmål 3, samt den nylig signerte FN-avtalen om vern av hav.

### 5.7 Oppsummering og forslag til endringer i sektorlovgivningen

I dette kapitlet har vi sett på et utvalg av sektorlover som gjennom egne beslutningssystemer legger rammene for hvordan arealene disponeres. Disse lovene får dermed også stor betydning for naturmangfoldet. Vi har pekt på kjennetegn ved lovene og særlig satt søkelys på lovenes kobling mot plan- og bygningsloven. Nedenfor følger et sammendrag av de tiltak og lovendringer som vi mener er viktigst å vurdere, som et ledd i diskusjonen om hvordan Naturavtalen skal gjennomføres i Norge:

#### *Forslag til tiltak og endringer i reguleringen av hogst og landbruksveier:*

1. Når det gjelder hogst og andre skogbrukstiltak, mener vi at det er behov for regler og tiltak som i større grad sikrer kontroll, medvirkning og kunnskap, særlig om virkningen av hogst av større omfang. Etter vårt syn er det behov for en evaluering av skogbrukslova og den forskriftsverk i sin helhet, hvor lovens virkemidler (og mangler på virkemidler) for å nå målene i Naturavtalen utredes i sin fulle bredde. En slik prosess vil imidlertid være tidkrevende. Et nærliggende tiltak, som skogbrukslova § 11 i dag åpner for, er innføring av meldeplikt for hogst av større omfang gjennom sentral forskrift. Vedtakelse av en slik forskrift krever ingen endringer i skogbrukslova, og er dermed et tiltak som kan iverksettes forholdvis raskt.
2. KU-forskriften vedlegg II bør endres slik at hogst av større omfang som kan få vesentlig virkning for miljø, må vurderes i lys av KU-plikten.
3. For landbruksveier, mener vi kravene til konsekvensutredning burde vært strengere. Dagens terskelverdi på 5 km, sikrer etter vårt syn ikke at alle nye landbruksveitiltak som kan medføre vesentlig virkning for miljø, blir underlagt KU-plikt. Det bør inntas en ny bestemmelse i KU-forskriften vedlegg II om at det også for landbruksveier under 5 km, skal vurderes KU dersom det ikke kan utelukkes at tiltaket kan få vesentlige virkninger for naturmangfoldet eller for andre viktige miljøhensyn.
4. I forføyningssaken i Nordre Follo har to rettsinstanser slått fast at plan- og bygningsloven ikke inneholder et generelt unntak fra planplikten for landbruksveier. Denne rettsoppfatningen bør umiddelbart følges opp av sentrale myndigheter, f.eks. ved at KDD utarbeider veiledningsmaterieell for kommunenes håndtering av landbruksveier i arealplanlegging.

*Forslag til endringer i reguleringen av akvakultur og mineralutvinning:*

5. Tiltak etter akvakulturloven utløser i dag aldri en ubetinget plikt til å gjennomføre konsekvensutredning. Akvakultur vil imidlertid nesten alltid få negative konsekvenser for natur. Etter vårt syn bør søknad om tillatelse til etablering av akvakulturanlegg (evt. bare større akvakulturanlegg) være omfattet av KU-forskriften vedlegg I - dvs. tiltak som alltid utløse krav om konsekvensutredning av virkningene for natur.
6. På samme måte som for landbruksveier, er det behov for en avklaring av planplikten for akvakultur og at dette følges opp av sentrale myndigheter. Akvakultur er, som landbruksveier, unntatt fra søknadsplikten, men ikke fra planplikten i pbl. § 12-1 tredje ledd. Underlegges akvakultur en planprosess etter plan- og bygningsloven, vil det kunne bøter på noen av de svakhetene som ligger i akvakultuturloven, særlig med hensyn til medvirkning.

*Forslag til endringer i energiloven:*

7. Etter vårt syn er energiloven kommet til et punkt hvor loven i dag i for liten grad reflekterer hvordan konsesjonsordning praktiseres. Loven inneholder ikke klare bestemmelser som trekker opp rammene for når det kan gis konsesjon. Vi mener derfor det bør tilføyes nye bestemmelser i energiloven som klargjør rammen for når det kan gis konsesjon, og som fremhever at ulemper og skader for miljøet, herunder naturmangfold, står sentralt i konsesjonsvurderingen av energitiltak.

## 6. Særlig om det varslede forbudet mot nedbygging av myr som virkemiddel for å nå målene under Naturavtalen

### 6.1 Innledning

Stortinget har i et anmodningsvedtak fra desember 2022 bedt regjeringen om å legge frem et forslag om *forbud* mot nedbygging av myr med dispensasjonsmuligheter i løpet av 2023.<sup>62</sup>

**Meld. St. 1 (2022-2023), Innst. 2 S (2022-2023), Vedtak 108**

Stortinget ber regjeringen legge frem forslag om forbud mot nedbygging av myr til utbyggingsformål i løpet av 2023. Det skal utredes mulige dispensasjoner fra forbudet for å ta vare på andre arealer med høy verdi og utbygging av samfunnskritisk infrastruktur. Målet er at forbudet reelt sett skal redusere nedbyggingen av myr.

01.12.2022 | Anmodninger

<sup>62</sup> Anmodningsvedtak av 1. desember 2022.

Klima- og miljødepartementet har i mars 2023 gitt Miljødirektoratet i oppdrag å utrede nye regler som følger opp Stortingets anmodningsvedtak.<sup>63</sup> I oppdragsbrevet er det forutsatt at forbudet skal forankres i naturmangfoldloven.

Et generelt forbud mot nedbygging av myr kan i prinsippet forankres både i plan- og bygningsloven og i naturmangfoldloven. Vi tror valget mellom hjemmelsgrunnlaget ikke er uten betydning for hvor virkningsfullt forbudet vil bli i praksis. Det varslede forbudet er begrunnet i miljø- og klimahensyn, noe som klart taler for at forbudet forankres i naturmangfoldloven som er en ren miljølov. Forbudet skal dessuten ivareta nasjonale interesser med hele Norge som nedslagsfelt. Vi mener på denne bakgrunn at forankring av det varslede forbudet i naturmangfoldloven er et riktig valg.

Et generelt forbud med dispensasjonsmuligheter vil innebære at en arealkategori som er viktig både for naturmangfold og klima, gis et generelt lovfestet vern mot nedbygging. Myr dekker om lag 9 prosent av landarealene i Norge. Når det gjelder Naturavtalens delmål 3 om 30 prosent representativt vern av arealer, vil vi påpeke at avtalen etter ordlyden synes å forutsette at arealene ikke bare skal vernes, men også forvaltes, jf. ordlyden «effectively conserved and managed». Et lovfestet forbud med dispensasjonsmuligheter, som skissert av Stortinget, oppfyller ikke i seg selv Naturavtalens krav til verneområder. Det er likevel liten tvil om at et generelt forbud mot nedbygging av myr (med dispensasjonsmuligheter) kan være et viktig steg i retning mot å nå flere av målene under Naturavtalen. Dette vil i stor grad bero på hvordan reglene om dispensasjon utformes.

Med utgangspunktet i vedtaket fra Stortinget, vil vi i dette punktet se nærmere på noen av de problemstillingene utformingen av et slikt forbud reiser, hvor vi særlig setter søkelys på Stortingets signaler med hensyn til dispensasjon. Slik vi ser det, er det særlig 4 hovedproblemstillinger som må avklares ved utformingen av nye regler som følger opp Stortingets vedtak:

- 1) Forbudets geografiske utstrekning – innholdet i «myrbegrepet» og avgrensningen av myr mot andre arealtyper
- 2) Hvilke typer tiltak som omfattes av forbudet
- 3) De rettslige rammene for dispensasjonsadgangen
- 4) Ansvarlig myndighet – dispensasjonsmyndighet

Vi vil her konsentrere oss om pkt. 3) og 4). Når det gjelder den rettslige avgrensningen av myrbegrepet, antar vi at naturvitenskaplige kriterier vil legges til grunn, og at alle myrtyper vil være omfattet. Hvilke type tiltak som omfattes av ordlyden «nedbygging av myr», og dermed også av forbudet, vil nok i de fleste tilfeller være klart. Omdisponering av myr til andre areaformål, og tiltak som beslaglegger myrareal vil klart nok være omfattet. For enkelte aktiviteter og tiltak kan det likevel oppstå grensespørsmål som må avklares nærmere. Vil f.eks. etablering av et mastefeste til overføringsnett i myr være betinget av at det innvilges dispensasjon? Nydyrking av myr faller ikke naturlig inn under ordlyden

---

<sup>63</sup> Klima- og miljødepartementet, brev av 15. mars 2023 (ref.: 23/926-1).



«nedbygging». For nydyrking av myr har vi egne regler i nydyrkingsforskriften som er gitt med hjemmel i jordlova.

## 6.2 Stortingets signaler om de rettslige rammene for dispensasjonsadgangen

Som for et hvert forbud, vil rammene for dispensasjonsadgangen være avgjørende for i hvilken grad reglene reelt sett vil bidra til å forhindre tap av myrarealer. I henhold til Stortingets vedtak skal det utredes mulige dispensasjoner fra forbudet for 1) «å ta vare på andre arealer med høy verdi» og 2) utbygging av «samfunnskritisk infrastruktur». Det andre alternativet som skisseres, minner om dispensasjonskriterier vi finner i annen lovgivning som f.eks. naturmangfoldloven § 48. Hva som ligger i «samfunnskritisk infrastruktur», må naturligvis klargjøres i den nye lovbestemmelsens forarbeider. Ordlyden i anmodningsvedtaket gir likevel i seg selv nokså klare føringer. Infrastruktur vil typisk omfatte samferdselstiltak som vei og jernbane, men trolig også tiltak for overføring og produksjon av energi. I tillegg er det et krav at infrastrukturen er samfunnskritisk, noe som etter ordlyden er et strengt vilkår. Det må anses som klart at f.eks. ikke alle veietableringer vil oppfylle dette kriteriet. Vi sikter her særlig til privat veier som landbruksveier. Det er på generelt grunnlag vanskelig å hevde at landbruksveier er samfunnskritiske.

Hva som ligger i det første alternativet, er betydelig mer uklart. Slik vi forstår Stortingsvedtaket skal det utredes mulig dispensasjonsadgang der alternativet til nedbygging av myr er at det må gjøres inngrep i andre arealer med «høy verdi». Stortingets intensjon synes her å være og sikre at et forbud mot nedbygging av myr ikke kanalisere inngrep til andre areal som også har høy verdi. Et viktig spørsmål, som anmodningsvedtakets ordlyd ikke gir svaret på, er hvilke høye verdier Stortinget sikter til. Vi antar at Stortinget med «høy verdi» sikter til arealer med høy miljø- og klimaverdi, men kan ikke utelukke at Stortinget også har ment at arealer som har høy verdi for f.eks. matproduksjon kan være omfattet. Hvordan regjeringen i sin oppfølging tolker stortingsvedtaket på dette punktet, kan ha stor betydning for den reelle effekten av forbudet. Som Stortinget har påpekt i vedtaket er målet at forbudet reelt sett skal redusere nedbygging av myr. Dette trekker i retning av at «areal med høy verdi» ikke kan tolkes for vidt. Det er viktig at det i lov eller forarbeidene klargjøres hvilke arealer som kan være omfattet, slik at dette spørsmålet ikke overlates til forvaltningens skjønn i den enkelte sak.

En annen innvending mot ordlyden i anmodningsvedtaket, er at det ikke oppstilles noen krav til hvilke typer utbyggingstiltak som evt. skal kunne gi grunnlag for dispensasjon etter det første kriteriet. Tilsynelatende skal det vurderes dispensasjonsmuligheter for enhver form nedbygging av myr der alternativet er å gjøre inngrep i andre arealer med «høy verdi». Etablering av f.eks. nye hyttefelt kan naturligvis være viktig for flere kommuner. Det er ikke dermed sagt hytteetableringer alltid har tilstrekkelig samfunnsnytte til å legitimere inngrep verken i myr eller andre arealer med «høy verdi».

Et tredje forhold som er viktig å merke seg, er at dette grunnlaget for dispensasjon kan reise krevende spørsmål av mer bevismessig karakter. Slik vi oppfatter Stortingsvedtaket, må dispensasjon på dette grunnlaget være betinget av at det *eneste* alternativet til nedbygging av myr er å gjøre inngrep i andre arealer med høy verdi.

I alle tilfeller er det viktig at det i forarbeidene klargjøres at spørsmålet om vilkårene for dispensasjon er oppfylt i den enkelte sak, skal være et rettsanvendelsesskjønn som kan prøves av domstolene. Vi viser her til plan- og bygningslovens dispensasjonshjemmel i § 19-2 andre ledd, hvor det uttrykkelig fremgår av forarbeidene at vilkårene for dispensasjon kan prøves for domstolene.<sup>64</sup> Det er også slått fast i domstolene at den generelle dispensasjonsbestemmelsen i nml. § 48 beror på et rettsanvendelsesskjønn.<sup>65</sup>

Det andre kriteriet for dispensasjon, «utbygging av samfunnskritisk infrastruktur», egner seg etter vårt syn for domstolskontroll. Etter vårt syn er det viktig at også det første alternativt for dispensasjon utformes slik at det delvis egner seg for domstolskontroll. Klargjøres det hvilke typer arealer det siktes til med arealer med «høy verdi» i ordlyden eller forarbeidene, vil det kunne gi grunnlag for å prøve lovtolkningen for domstolen. Om det i den enkelte sak anses som viktigere å beskytte andre arealer med høy verdi fremfor å bevare myr som også har høy verdi, er i stor grad et spørsmål om prioriteringer som neppe egner seg for domstolskontroll.

### 6.3 Kort om dispensasjonsmyndighet

Myndigheten etter naturmangfoldloven ligger i utgangspunktet til Kongen i statsråd (jf. nml § 62 første ledd). Kongens myndighet kan etter vanlige forvaltningsrettslige regler delegeres til underordnede organer – departement, direktorat og statsforvalter. Der myndigheten i den enkelte bestemmelse er lagt til Kongen i statsråd, er det imidlertid ikke adgang til å delegere. Dette gjelder f.eks. kompetansen til å vedta områdevern etter nml. § 34.

Myndigheten etter de fleste av bestemmelsene i naturmangfoldloven er i dag delegert til statens miljømyndigheter (KLD, Miljødirektoratet og Statsforvalteren). Naturmangfoldloven gir i § 62 andre ledd også hjemmel for å delegere myndighet etter loven til kommunene.

Etter vårt syn bør myndigheten til å gi dispensasjon fra det varslede forbudet legges til Statsforvalteren, med Miljødirektoratet som klageinstans. Vi stiller oss kritisk til en løsning hvor kommunen, etter delegasjon, gis myndighet til å dispensere fra forbudet i forbindelse med utarbeidelse av egne arealplaner etter plan- og bygningsloven. Det er viktig å sikre at et forbud mot nedbygging av myr ikke lider samme skjebne som byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjø, jf. pbl. § 1-8 andre ledd. At myndigheten til å gi dispensasjon legges til Statsforvalteren vil dessuten sikre en langt mer konsekvent praktisering av dispensasjonsreglene enn dersom myndigheten legges til kommunene.

<sup>64</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242.

<sup>65</sup> Borgarting lagmannsrett, LB-2014-40408.