

Forskrift om dvergålegras som prioritert art etter naturmangfoldloven

1 Innledning

Klima- og miljødepartementet legger med dette fram forslag til forskrift om dvergålegras (*Zostera noltei*) som prioritert art etter naturmangfoldloven § 23 og 24. Ved å prioritere dvergålegras vil den komme inn under en ordning som innebærer en særskilt tilpasset forvaltning for arten.

I dag anses utryddelsen av arter som en av de viktigste og største miljøtrusler verden står overfor. I Norge har en rekke arter gått sterkt tilbake i løpet av de siste femti år og står i fare for å bli utryddet. Det følger av Sundvolden-erklæringen at *”denne regjeringen vil bygge sin politikk på forvalteransvaret og føre-var-prinsippet. Den kloden vi skal overlate til våre barn skal være i minst like god stand som vi overtok den fra våre forfedre”*.

På det 10. partsmøtet under biomangfoldkonvensjonen i Nagoya i 2010 ble det vedtatt en ny strategisk plan (2011-2020) med nye globale mål for biologisk mangfold fram mot 2020. Hovedmålet for 2020 i den strategiske planen er:

”Effektiv og umiddelbar handling for å stanse tapet av biologisk mangfold for å sikre at økosystemene i 2020 er robuste og leverer livsviktige økosystemtjenester til folk, ... ”

Det mest aktuelle globale målet for arter er mål 12:

”Innen 2020 er utryddelsen av kjente truede arter forhindret, og deres rødlistestatus, spesielt for arter i sterkest tilbakegang, er forbedret og opprettholdt.”

Det nasjonale målet for truede arter er:

”Ingen arter og naturtyper skal utryddast, og utviklinga til truga og nær truga arter og naturtyper skal betrast.”, jf. Prop. 1 S (2014 – 2015) for Klima- og miljødepartementet.

Dvergålegras, som nå foreslås som prioriterte art, er klassifisert som sterkt truet på Norsk rødliste for arter 2010. Det betyr at den har svært høy risiko for å dø ut fra Norge. *Prioriterte arter* er et sentralt tiltak i naturmangfoldloven for å ta vare på truede arter. Skal vi følge opp internasjonale og nasjonale mål, er det viktig å iverksette tiltak som på den mest hensiktsmessige og effektive måten legger til rette for at disse artene ikke dør ut og at det legges til rette for at artene kan forbedre sin bestandsstatus.

Praktiseringen av naturmangfoldloven, herunder reglene om prioriterte arter, er gjennomgått i Multiconsults rapport *”Gjennomgang av praktisering av naturmangfoldloven”*. Det er siden

mai 2011 registrert relativt få saker som berører prioriterte arter. Gjennomgangen viser at prioriteringen har hatt positive effekter på de vedtatte prioriterte artene. Prioriteringer har også ført til økt bevissthet og aktsomhet blant sentrale aktører. Samtidig er det svært få tiltak som er blitt forhindret som følge av prioriteringen.

Når det gjelder kostnader og tidsbruk, har økt kunnskap og oppmerksomhet om artene i noen tilfeller ført til at informasjon om artene kommer tidligere inn i saker og har bidratt til bedre framdrift og tidligere avklaringer. Samtidig er det flere eksempler på saker der prioritering har ført til forsinkelser eller ekstra kostnader.

Fylkesmennene har god kunnskap om både regelverket for prioriterte arter og om tilstanden for de prioriterte artene. Kommunene ble i mindre grad vurdert å ha tilstrekkelig kunnskap. Tiltakshavere, næringsutøvere og grunneiere ble i enda mindre grad vurdert å ha tilstrekkelig kunnskap.

Klima- og miljødepartementet mener dette viser at arter som blir prioritert forbedrer sin status, og at praksis til nå viser at det generelt er få andre samfunnsmessige ulemper med å prioriterte arter. Samtidig ser departementet at det er behov for mer kunnskap om artene og hvor de befinner seg. Klima- og miljødepartementet følger, i samarbeid med berørte fylkesmenn og Miljødirektoratet, opp dette.

Klima- og miljødepartementet har vurdert at den mest effektive og hensiktsmessige måten å sikre overlevelsen til dvergålegras er gjennom å vedta den som prioritert art. Det er etter Klima- og miljødepartementets vurdering ikke andre virkemidler som plan- og bygningsloven, områdevern etter naturmangfoldloven, havressursloven, frivillige løsninger eller en kombinasjon av disse, som kan beskytte dvergålegras mer effektivt eller hensiktsmessig. Dette fordi andre beskyttelsestiltak er for ressurskrevende, ikke setter klare forbud mot tiltak som kan skade og ødelegge arten eller fordi lovene/tiltakene ikke beskytter arten mot alle typer tiltak.

I valg av virkemiddel og i utformingen av forskriften er det også gjort avveining mellom sikring av dvergålegras og andre samfunnsinteresser, inkludert samiske interesser, jf. naturmangfoldloven § 14. Nyttien ved å prioritere arten anses som meget stor. Det er generelt påvist få ulemper for andre samfunnsinteresser og for samiske interesser. En avveining og vektning av de ulike interessene i saken, dvs. nyttien av å sikre arten opp mot ulempene, tilsier derfor at dvergålegras vedtas som prioritert art.

1.1 Status for arter

På global basis er det påvist at arter har dødd ut i stadig høyere tempo i løpet av de siste tiårene, og utryddelsen av arter anses som en av de største miljøtrusler verden står overfor. Den viktigste årsaken til tap av arter og bestander antas å være endringer i naturtyper og leveområder for planter og dyr som følge av inngrep, arealbruk og innføring av nye driftsformer.

I Norge er det påvist ca. 40 000 arter, men det reelle antallet er sannsynligvis omkring 60 000. Det er foretatt statusvurdering av omkring 21 000 arter, og 4599 arter er blitt klassifisert som rødlistearter (Norsk rødliste for arter 2010). Av rødlisteartene er 2398 vurdert som truet, som omfatter kategoriene kritisk truet (CR), sterkt truet (EN) og sårbar (VU). Et antall på 125 arter er betraktet som regionalt utdødd (utdødd fra Norge etter år 1800).

1.2 Hjemmelsgrunnlag

Naturmangfoldloven av 19. juni 2009 nr. 100 §§ 23 og 24 åpner for at det kan fastsettes forskrifter om prioriterte arter. Etablering av prioriterte arter med økologiske funksjonsområder er et ledd i den felles innsatsen for å ta vare på arter, og er knyttet til forvaltningsmålet for arter i naturmangfoldloven § 5. Naturmangfoldloven § 23 gir hjemmel for å fastsette forskrift for å peke ut arter som prioritert, og angir hvilke kriterier som må oppfylles for at en art skal kunne bli prioritert. Kriteriene i § 23 er ikke uttømmende. Naturmangfoldloven § 24 anviser hva som skal til for å beskytte prioriterte arter, bl.a. forbud mot skade eller ødeleggelse og regler om beskyttelse av visse typer økologiske funksjonsområder av mindre omfang. Å gi regler om visse typer økologiske funksjonsområder innebærer beskyttelse av områder som arten er særlig avhengig av i deler av eller i hele sin livssyklus. For dvergålegras foreslås det kun forskrift for arten som sådan etter §§ 23 og 24.

I henhold til naturmangfoldloven § 7 skal prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet som berører naturmangfold, og det skal fremgå av beslutningen hvordan disse prinsippene er vurdert og vektlagt i saken. Forvaltningsmålet i § 5 om arter trekkes også inn i skjønnsutøvingen. I naturmangfoldloven § 5 er målet at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Så langt det er nødvendig for å nå dette målet ivaretas også artenes økologiske funksjonsområder og de øvrige økologiske betingelsene som de er avhengige av. De nevnte bestemmelser i naturmangfoldloven skal således inngå som en integrert del i skjønnsutøvingen ved saksbehandling etter naturmangfoldloven §§ 23 og 24. Videre inngår naturmangfoldloven § 14 i skjønnsutøvelsen. Det følger av denne bestemmelsen at tiltak etter loven skal avveies mot andre viktige samfunnsinteresser og samiske interesser.

1.3 Erfaringer med praktisering av prioriterte arter

Det følger av Sundvolden-erklæringen at ”*Naturmangfoldloven skal ligge fast, men praksisen skal gjennomgås, jf. samarbeidsavtalen*”. Klima- og miljødepartementet har på den bakgrunn engasjert Multiconsult AS i samarbeid med Bærekraftig Investering AS til å innhente erfaringer om praktiseringen av fire deler av naturmangfoldloven, jf. rapport *Gjennomgang av praktisering av naturmangfoldloven* som er tilgjengelig på Klima- og miljødepartementets hjemmesider. Praktiseringen av reglene av prioriterte arter (§§ 23 og 24) er behandlet i dette arbeidet.

Det er siden mai 2011 registrert relativt få saker som berører prioriterte arter, og svært få tiltak er blitt forhindret som følge av en prioritert art. Det er registrert dispensasjonssøknader for tre av de åtte artene (dragehode, klippeblåvinge og svarthalespove). Svarthalespove står for en klar majoritet av dispensasjonssøknadene. Av 30 dispensasjonssøknader etter forskrifter om prioriterte arter ble 29 helt eller delvis innvilget. Én søknad vedrørende dragehode ble ikke innvilget.

Prioriteringen har hatt positive effekter på prioriterte arter. Prioriteringer har også ført til økt bevissthet og aktsomhet blant sentrale aktører. Undersøkelsen viste at nær halvparten (44 prosent) av Fylkesmannens miljøvernavdelinger, som er forvaltningsmyndighet for forskriftene om prioriterte arter, mener tilskuddsordningene og økt skjøtsel for prioriterte arter har positive effekter. Flere kommuner påpeker det samme. Halvparten av fylkesmennene og 28 prosent av kommunene mener at prioriteringen har ført til økt bevissthet og aktsomhet

blant sentrale aktører. To av tre direktorater som har behandlet saker med prioriterte arter mener at prioriteringen har ført til positive effekter for en lokalitet med prioriterte arter.

Når det gjelder kostnader og tidsbruk, har noen respondenter lagt vekt på at økt kunnskap og oppmerksomhet om artene fører til at informasjon om artene kommer tidligere inn i saker og at dette bidrar til bedre framdrift og tidligere avklaringer. Det er samtidig flere eksempler på saker der prioritering av en art har ført til forsinkelser eller ekstra kostnader. Flere respondenter påpeker at dette er en naturlig konsekvens av at flere samfunnsinteresser skal tas hensyn til i planlegging og prosjektgjennomføring. Undersøkelsen viser at blant Fylkesmannens miljøvernavdeling og kommunene, kjenner henholdsvis 28 og 11 prosent til at en prioritert art har gjort en sak vanskeligere, dyrere eller mer tidkrevende å gjennomføre. To av tre direktorater har rapportert det samme i forbindelse med drift og vedlikehold av veger og jernbane. De negative konsekvensene for grunneiere, næringsutøvere, kommuner eller andre knytter seg primært til forsinkelser eller økte kostnader, men det framkommer ikke av svarene i hvilken grad det er snakk om vesentlige konsekvenser eller mindre alvorlige konsekvenser.

Fylkesmannen ble gjennomgående vurdert å ha god kunnskap om både regelverket for prioriterte arter og om tilstanden for de prioriterte artene. Kommunene ble i mindre grad vurdert å ha tilstrekkelig kunnskap. Tiltakshavere, næringsutøvere og grunneiere ble i enda mindre grad vurdert å ha tilstrekkelig kunnskap, selv om det framheves at enkelte tiltakshavere har god kunnskap. Klima- og miljødepartementet ser det som viktig å øke kunnskapen og informasjonen til grunneiere og kommuner. Både om arten som sådan og hvor arten befinner seg. Dette er noe Klima- og miljødepartementet i samarbeid med berørte fylkesmenn og Miljødirektoratet vil følge opp ved prioritering av dvergålegras og andre arter.

1.4 Mål, kriterier og premisser for prioritering av arter

De viktigste vilkårene og premissene for prioritering av arter følger av internasjonale og nasjonale mål for arter, naturmangfoldloven og føringene i kongelig resolusjon av 20. mai 2011 *Forskrifter om prioriterte arter*, kap. 1.2.

Når det gjelder internasjonale og nasjonale mål vises det til Innledning i kap. 1. I naturmangfoldloven er det vedtatt forvaltningsmål for arter i § 5. Forvaltningsmålet for arter er at *”artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder”*. Prioriterte arter er et sentralt virkemiddel for å nå forvaltningsmålet.

Det vises videre til Innstilling nr. 100 (2008-2009) der *”Komiteen ser bestemmelsene om prioriterte arter som ei vidareføring og modernisering av naturvernlova sine bestemmelser om artsvern. Det vert lagt opp til at reglene om prioriterte arter skal være dynamisk og at arter og artene sitt leveområde ses i samanhang.*

Komiteen peikar på at vern mot uttak av ein trua art åleine, i mange tilfeller ikkje vil vere tilstrekkelig for å ta vare på arten. For mange arter vil det vere viktig å sikre levestadar som dei er avhengig av. Til sjuande og sist er det førekomsten av eigna levestader for artene som er avgjerande for om dei overlever i norsk natur. Komiteen er derfor nøgd med at lovforslaget opnar for at det skal kunne gjevast reglar om beskyttelse av visse typar økologiske funksjonsområde av mindre omfang, og at det skal kunne setjast krav om å klarlegge følgjene for arten, av planlagde inngrep i arten sitt funksjonsområde.”

Dvergålegras er som nevnt klassifisert som sterkt truet på Norsk rødliste for arter 2010, og oppfyller kriteriet i naturmangfoldloven § 23 første ledd bokstav a om at arten har en

bestandssituasjon eller bestandsutvikling som strider mot forvaltningsmålet for arter i naturmangfoldloven § 5.

Norge har sluttet seg til tilrådingen om å beskytte og bevare habitater som inneholder dvergålegras både under Emerald Networks naturtypeliste under Bernkonvensjonen, og under OSPAR-konvensjonen. Selv om disse forpliktelsene ikke er folkerettslig bindende for Norge, har Norge, gjennom å slutte seg til tilrådingene, vist at man støtter målsettingen om å ta vare på disse habitatene.

En gjennomgang av lovens kriterier for utvelgelse foreligger også i del 2 av faggrunnlaget til arten.

Viktige premisser for prioriteringer, jf. kongelig resolusjon av 20. mai 2011, er blant annet trusselbildet, om bestandssituasjonen har forverret seg eller ikke, at det er tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag, jf. naturmangfoldloven § 8, og vektlegging av andre samfunnshensyn. Dette omtales nærmere nedenfor.

En annen viktig premisse har vært at ikke andre virkemidler, som plan- og bygningsloven, områdevern etter naturmangfoldloven, frivillige løsninger eller en kombinasjon av disse, kan beskytte dvergålegras mer effektivt eller hensiktsmessig. Se nærmere omtale i kap. 1.5.

1.5 Vurdering av andre virkemidler

Gjeldende virkemidler kan på flere måter bidra til å sikre overlevelsen av dvergålegras. Disse virkemidlene er likevel ikke tilstrekkelige for å sikre at arten i fremtiden finnes i levedyktige bestander i sitt naturlige utbredelsesområde i samsvar med forvaltningsmålet i naturmangfoldloven § 5. Under følger en nærmere vurdering av hvorfor man velger å prioritere dvergålegras. En vurdering av andre virkemidler er også omtalt i del 2 i faggrunnlaget til arten, se Miljødirektoratet nettsider.

Områdevern, virkemidlene i plan- og bygningsloven og forurensningsloven gir ikke tilstrekkelig sikring av alle forekomster av arten. Plan- og bygningsloven kan bidra til å sikre enkelte forekomster mot nedbygging, men vil ikke gi arten en generell beskyttelse. Etter plan- og bygningsloven gjelder en reguleringsplan bare så lenge det ikke er vedtatt en ny plan for området. Det er altså ingen garantier for hvor lenge bestemmelser i en reguleringsplan gjelder. Kommuneplaner gir heller ikke langsiktige garantier, i og med at disse skal revideres hvert fjerde år.

I forbindelse med vedtak og tildeling av tilskudd skal alle offentlige myndigheter legge prinsippene i naturmangfoldloven til grunn som retningslinjer, noe som skal sørge for at viktige miljøhensyn blir tatt i en sak. Dette er kun retningslinjer og gir ingen garanti for at hensyn til arten blir gitt avgjørende vekt i konkrete saker. Lokalteter med arten som ikke ligger i naturreservat er ikke sikret mot viktige trusler som mudring, utbygging, utfylling og overgjødning. Seks av de 13 sikre og intakte lokalitetene med arten finnes i områder som er vernet. Områdevern kan være formålstjenlig for å sikre enkelte forekomster, men det vil være svært ressurskrevende å sette i gang verneprosesser for hver enkelt lokalitet. Mulige nye lokaliteter av arten vil ikke bli fanget opp av eksisterende vern.

Lokaliteter av arten kan også beskyttes etter havressursloven § 19, men som for områdevern vil det være svært ressurskrevende å sette i gang beskyttelsesprosesser for hver enkelt

lokalitet. Mulige nye lokaliteter av arten vil heller ikke her bli fanget opp av eksisterende beskyttelse. Havressursloven beskytter videre kun mot aktiviteter knyttet til høsting av viltlevende marine ressurser, og mot negative påvirkninger fra sektorer.

Virkemiddelet utvalgte naturtyper er heller ikke formålstjenlig for å sikre dvergålegras. Reglene om utvalgte naturtyper gir for eksempel ikke noe forbud mot ødelegging eller annen skadelig aktivitet, og gir dermed ikke den sikringen som arten trenger. Mindre terrenginngrep, mudring fra land og gjødsling krever dessuten ikke tillatelse, noe som gjør arten svært sårbar for slike påvirkninger. Aktsomhetsplikten i naturmangfoldloven § 6 vil her komme inn, men vil ikke alene kunne sikre dvergålegras mot nevnte trusler. Vannforskriften, med sitt fokus på kunnskap om påvirkninger og miljøforbedrende tiltak, vil være et særs viktig virkemiddel for å bedre vannkvaliteten langs kysten, og vil på sikt kunne bedre livsforholdet for arten. Dette virkemiddelet bør suppleres med beskyttelsestiltak direkte rettet mot arten.

1.6 Vurderinger etter naturmangfoldlovens kapittel II

Klima- og miljødepartementet viser til at i henhold til naturmangfoldloven § 7 skal prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet, og det skal framgå av beslutningen hvordan disse prinsippene er tatt hensyn til og vektlagt i vurderingen av saken. Forvaltningsmålene i naturmangfoldloven §§ 4 og 5 trekkes også inn i skjønnsutøvingen. De nevnte bestemmelser i naturmangfoldloven skal således inngå som en integrert del i skjønnsutøvingen.

Forskriften om dvergålegras bygger på kunnskap fra Norsk rødliste for arter 2010 og kunnskap innhentet gjennom arbeidet med utarbeidelse av faggrunnlag og handlingsplan for arten.

Artens status

Dvergålegras (*Zostera noltei*) er en sørlig, varmekjær art og forekomstene i Norge er de nordligste i verda. Artsdatabanken har vurdert at <1 prosent av forekomsten finnes i Norge og det er anslått at >90prosent av lokalitetene er å finne i havområdet Skagerrak – Nordsjøen. Under Konvensjonen om bevaring av det marine miljø i Nordaust-Atlanteren (OSPAR-konvensjonen) er naturtypen «Zostera beds» satt opp på lista over naturtyper som er truet og i tilbakegang, og som skal prioriteres i det videre arbeidet med å beskytte og bevare det biologiske mangfoldet i marine område. De nevnte habitatene er naturtyper som omfatter forekomster av dvergålegras. Arten står som tidligere nevnt på Norsk rødliste for arter 2010 i kategorien sterkt truet (EN). Det er 13 sikre og intakte lokaliteter med arten. Det er antatt at dagens bestand svarer til mellom 10-50 % av maksimumsbestanden etter 1900.

Trusler og samlet belastning

Dvergålegras er utsatt for en rekke trusler. Dvergålegrasplantene er ikke spesielt robuste, og rotsystemet blir lett revet opp av graving, drenering, propeller, ankring og annen mekanisk slitasje. Strendene som dvergålegras vokser på er over hele Europa utsatt for utbygging, utfylling og andre former for menneskelig forstyrrelse eller påvirkning. Grunne bukter blir ofte utsatt for utfylling, vegbygging, havneutbygging, mudring og andre tekniske inngrep som har gjort at dvergålegras mange steder har forsvunnet. Dvergålegras blir også beita av

knoppsvaner, og dette er vurdert som en mulig trussel mot dvergålegraset. En annen trussel for dvergålegras kan være standerosjon. Forurensning og overgjødning ser også ut til å være en trussel mot forekomsten av dvergålegras i Norge. Opphoping av næringsstoffer bidrar til oppvekst av epifyttiske alger som kan hemme veksten av dvergålegras. En annen trussel mot dvergålegras er nedslamming. Problemet ser ut til å være spesielt stort rundt Oslofjorden, og skyldes jordpartikler som kommer ut i grunne vik og sund via bekker som renner gjennom åpne jordbrukslandskap. Aktiviteter som høstpløying og dyrking helt ned til bekkekanten uten buffersoner med vegetasjon, gjør at nedbør lett kan vaske ut jordpartikler i bekker og elver.

Utkastet til forskrift om dvergålegras som prioritert art inneholder et forbud mot enhver form for uttak, skade eller ødeleggelse av dvergålegras. Som ødeleggelse regnes også andre handlinger dersom de er egnet til å skade, forstyrre eller på annen måte forringe individer av arten. Forskriften vil virke positivt for å redusere den samlede belastningen på dvergålegras, jf. naturmangfoldloven § 10. Forskriften vil også kunne bidra til en mer positiv utvikling for arten, jf. naturmangfoldloven § 5.

Klima- og miljødepartementet anser at den foreliggende kunnskap om artens bestandssituasjon, om trusler og belastning på arten og om effekten av forskriften, står i et rimelig forhold til sakens karakter. Departementet anser på denne bakgrunn at det foreliggende kunnskapsgrunnlaget som er framskaffet i denne saken, og som er basert på eksisterende og tilgjengelig kunnskap, er i samsvar med de krav som følger av naturmangfoldloven § 8.

Departementet mener det i denne saken foreligger tilstrekkelig kunnskap om arten, om trusler og om effekten av forskriften, slik at føre-var-prinsippet ikke kommer til anvendelse ved beslutningen om at dvergålegras utpekes som prioritert art med de bestemmelser som følger av forskriften jf. naturmangfoldloven § 9. Føre-var-prinsippet i § 9 vil imidlertid måtte vurderes på vanlig måte der det eventuelt gis dispensasjon etter forskriften og man ikke har tilstrekkelig kunnskap om effekten av tiltaket på dvergålegras.

Prinsippet i naturmangfoldloven § 11 slår fast at tiltakshaver skal dekke kostnadene ved å hindre eller begrense skade på naturmangfoldet som et tiltak volder, dersom dette ikke er urimelig ut fra tiltakets og skadens karakter. Bestemmelsen anses som mindre aktuell her.

Det at forskriften regulerer aktivitet som påvirker dvergålegras negativt, ivaretar prinsippet i naturmangfoldloven § 12 om miljøforsvarlige teknikker, driftsmåter og lokalisering.

Forvaltningsmyndigheten vil foreta mer konkrete vurderinger i tråd med naturmangfoldloven kapittel II i forbindelse med behandling av dispensasjonssaker etter forskriften.

Prioriteringens virkning på forvaltningsmålet for dvergålegras

Det følger av naturmangfoldloven § 5 at artene og deres genetiske mangfold skal ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Så langt det er nødvendig ivaretas også artenes økologiske funksjonsområder og de øvrige økologiske betingelsene som de er avhengige av.

Prioriteringens hensikt er å ta vare på den aktuelle arten. Ved å prioritere dvergålegras vil arten komme inn under en ordning som innebærer en særskilt tilpasset forvaltning for arten. Prioriteringen, og de tiltak som følger av dette, anses som de mest effektive og hensiktsmessige for å nå forvaltningsmålet for dvergålegras.

1.7 Om naturmangfoldloven § 14 - vektlegging av andre viktige samfunnsinteresser og samiske interesser

Tiltak etter loven skal avveies mot andre viktige samfunnsinteresser. Ved vedtak etter loven som berører samiske interesser direkte, skal det innenfor rammen som gjelder for den enkelte bestemmelse, legges tilbørlig vekt på hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur.

Konsekvensene for andre samfunnsinteresser og samiske interesser av den foreslåtte forskriften om dvergålegras vurderes som ikke vesentlige.

Departementet viser ellers til det som er sagt om konsekvenser for andre samfunnsinteresser i forbindelse med omtalen under.

2 Saksbehandling

2.1 Saksgang

Miljødirektoratet har på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet ledet en prosess med å foreslå hvilke arter som bør få økt beskyttelse gjennom naturmangfoldloven. Prosessen har involvert berørte interesseorganisasjoner og etater i forkant av høringen.

Forslag til forskrifter for artene dvergålegras, jærtistel, skredmjelt, svartkurle og trøndertorvmose som prioriterte arter ble sendt på en bred, alminnelig høring 4. oktober 2013 med høringsfrist 17. januar 2014. Det kom inn til sammen 31 uttalelser til høringsforslagene.

Miljødirektoratet har gjennom prosessen med utforming av forskriftene og fram til tilrådingen overfor Klima- og miljødepartementet vurdert forhold knyttet til andre samfunnsinteresser.

Miljødirektoratet sendte saken over til Klima- og miljødepartementet 25. november 2014.

Saken har vært på foreleggelse i departementene.

Klima- og miljødepartementet viser til at saken er utredet i henhold til gjeldende lovverk. Gjennom høringen er ulike interesser bredt belyst og vurdert. Det er ikke avdekket konsekvenser som krever ytterligere utredninger av samfunnsinteresser så som næringsvirksomhet, i samsvar med utredningsinstruksen pkt. 2.3.2.

3 Høring av forslag til forskrifter 4. oktober 2013

I tillegg til departementene, fylkesmennene, fylkeskommunene og kommunene har følgende organisasjoner og instanser hatt forslag til forskrifter om prioritering av dvergålegras, jærtistel, skredmjelt, svartkurle og trøndertorvmose til uttalelse:

Statens landbruksforvaltning og Statens reindriftsforvaltning (Landbruksdirektoratet fra 1. juli 2014), Norges vassdrags- og energidirektorat, Jernbaneverket, Direktoratet for mineralforvaltning, Fiskeridirektoratet, NTNU Vitenskapsmuseet, Norges bondelag, Norges skogeierforbund, Norsk botanisk forening, Samarbeidsrådet for biologisk mangfold (SABIMA), Statens vegvesen, Statskog og to grunneiere i Hå kommune.

4 Generelle merknader til forskrifter om fem nye prioriterte arter

Flere av merknadene fra høringsinstansene var av generell art. De gjengis nedenfor i den grad de kan være relevante også for dvergålegras.

Landbruks- og matdepartementet (LMD) viser til at det er varslet i regjeringsplattformen at praktiseringen av naturmangfoldloven skal gjennomgås. LMD antar at praksisen som gjelder prioritering av arter omfattes av det som skal gjennomgås, og mener derfor at forslag til nye arter bør vente til en slik gjennomgang er ferdig. LMD viser også til den pågående konflikten om svarthalespoven som prioritert art, og at nye arter for prioritering ikke bør foreslås før denne konflikten er ryddet opp i. På denne bakgrunn motsetter LMD seg at det vedtas nye forskrifter om prioriterte arter.

LMD skriver at departementet har vanskelig for å se hvilken overordnet tilnærming og plan Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet (KLD) har for å velge ut arter som skal prioriteres. LMD mener at generelle habitatforbedringer og råd om skjøtsel og tiltak som bidrar til å opprettholde livsmiljøer der arter man vil ta vare på trives, er helt sentrale tiltak, og ser store utfordringer ved en enkeltartsforvaltning på det nivået som er skissert i forslag til prioritering av arter som nå er lagt fram. LMD viser også til at det er fullt mulig å inngå skjøtelsavtaler uten å måtte gå veien om prioritering gjennom forskrift. LMD mener generelt at for skjøtelskrevende arter er frivillige avtaler om skjøtsel et klart bedre virkemiddel enn forskrift om prioriterte arter.

LMD peker på at departementet tidligere har etterlyst en helhetlig og overordnet plan for bruken av virkemidlene utvalgte naturtyper og prioriterte arter. De skriver avslutningsvis: «Med de artene som skal vurderes nå, der det legges opp til å prioritere arter som knapt forekommer i Norge, og der det i tillegg er mangelfull kunnskap om økologiske krav, arter som krever et særskilt nivå på skjøtsel som ikke er definert eller som er truet av klimaendringer, ser vi at dette kan være ressurskrevende aktiviteter som innebærer forvaltningsregimer som neppe kan omfatte et stort antall arter.»

Olje- og energidepartementet (OED) viser til at NVE har avgitt egen uttalelse, og at OED slutter seg til deres kommentarer, med enkelte tilføyelser: OED mener at selv om utpeking av disse fem artene har liten eller ingen direkte betydning for NVEs og OEDs ansvarsområde, så kan det samlede antall arter som utpekes etter hvert bli omfattende, og potensielt få stor betydning også på deres saksfelt. OED mener at før nye arter utpekes, bør det samlede omfanget og konsekvensene av ordningen, herunder kostnader og nytte samt økonomiske og administrative konsekvenser, kartlegges og vurderes. OED forutsetter at KLD kommer nærmere tilbake til disse spørsmålene.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) antar at de aktuelle artene i høringen i liten grad vil berøres av NVEs konsesjonsvirksomhet relatert til vannkraft, vindkraft og nett. De vil imidlertid ta nødvendige hensyn, som for andre prioriterte arter, dersom man støter på forekomster av disse artene i forbindelse med konsesjonsarbeidet. Bruk av forskriftshjemmelen i naturmangfoldloven §§ 23, 24 og 52 er ment som et virkemiddel for å ivareta det biologiske mangfoldet i Norge, og for å gi en art eller en naturtype sterkere beskyttelse enn etter de vanlige reglene i loven. NVE mener det er et behov for å se på virkningene av de forskriftene for prioriterte arter som allerede eksisterer og foreta en vurdering av om ordningen med prioriterte arter viser seg å være et effektivt virkemiddel i praksis.

Statens landbruksforvaltning (SLF) påpeker at landbrukssektoren har virkemidler som kan virke sammen med miljøsektorens nye virkemidler. Man bør se på erfaringene med eksisterende samhandling mellom disse virkemidlene for skjøtselkrevede arter hva gjelder f.eks. informasjons-, restaurerings- og skjøtselstiltak, bl.a. for slåttemark. SLF er positive til intensjonen om å beskytte og å ta vare på truede arter. Samtidig ser direktoratet det som sentralt at grunneiere/rettighetshavere og sektormyndigheter opplever prioriteringen som faglig godt begrunnet, og avpasset mot de reelle trusler og utfordringer artene står ovenfor. De mener at arealomfanget av prioriteringen må være avklart, konkretisert og stedfestet for å sikre forutsigbarhet for berørte grunneiere. De ønsker videre at det utarbeides retningslinjer og veiledning for praktisering av forskriftene, slik at ordningen blir mest mulig forutsigbar og oversiktlig.

Direktoratet for mineralforvaltning viser til at det av lov om erverv og utvinning av mineralressurser § 2 framgår at forvaltning og bruk av mineralressurser skal ivareta hensynet til bl.a. miljømessige konsekvenser av utvinning, og at det i § 5 framgår at leting, undersøkelse, utvinning og drift på mineralske forekomster bare kan utøves innenfor de begrensninger som følger av mineralloven og annen lovgivning. Utover dette har direktoratet ingen merknader.

Norges bondelag er skeptisk til ordningen med prioriterte arter, og hevder ordningen er en form for «snikinnføring av vern uten erstatning til grunneierne». De viser i denne sammenhengen til de følgene prioriteringen av svarthalespove har fått for grasslåtten for berørte grunneiere på Jæren, og at bøndene her blir påført betydelige driftsulemper og redusert matproduksjon som følge av forskriften for denne fuglearten. Norges Bondelag mener at det er viktig at virkemiddelet prioriterte arter blir praktisert i tråd med lovens intensjoner, og at «vernet» får lokal aksept og oppslutning fra bønder og grunneiere uten store konflikter.

Norges skogeierforbund peker på at regjeringen har signalisert at praktiseringen av naturmangfoldloven skal gjennomgås, og antar at dette også vil omfatte §§ 23 og 24. Skogeierforbundet hevder at praktiseringen av disse bestemmelsene har vært preget av tilfeldigheter og vært lite målrettet sett i forhold til målet om å ta vare på og utvikle artsmangfoldet i Norge. Skogeierforbundet mener også at det ikke har vært gjort noe grunnleggende arbeid for å klargjøre hvilken rolle prioriterte arter bør ha i det totale arbeidet med å ta vare på det biologiske mangfoldet i Norge. Norges skogeierforbund mener det er stort behov for at myndighetene klargjør hvilke arter det er spesielt viktig å ha fokus på, og ser fram til at den nye regjeringen klargjør hensiktsmessigheten av å bruke bestemmelsene om prioriterte arter i denne sammenhengen. Norges skogeierforbund ønsker at det ikke skal fastsettes nye forskrifter om prioriterte arter før denne gjennomgangen er gjort, og går derfor imot at noen av de foreslåtte forskriftene behandles og vedtas nå.

Norsk botanisk forening (NBF) er positiv til prioriteringen av alle de fem foreslåtte artene, og mener generelt at dette er et godt virkemiddel for å ta vare på truede arter. NBF viser til at alle de fem foreslåtte artene er svært sjeldne og trues i dag av utryddelse i Norge. Gjennom å få status som prioriterte arter, vil artene få en ekstra beskyttelse i tillegg til egne skjøtelsesmidler. NBF viser til at prioritering etter naturmangfoldloven gir et helhetlig vern og like regler for hele landet, uavhengig av private avtaler, regionale miljøprogram eller kommuneplaner. Forskriften gir en langsiktig og nasjonal fredning som sikrer både artene og dens livsmiljø.

Samarbeidsrådet for biologisk mangfold (SABIMA) synes det gjennomgående er gjort et godt og grundig forarbeid med faggrunnlagene og forslagene til forskrifter, og påpeker at alle artene som er foreslått i denne omgang har en forvaltningssituasjon som gjør at prioritering er

et relevant virkemiddel. De slutter seg til direktoratets vurderinger om at prioritering er det mest hensiktsmessige virkemiddelet. SABIMA påpeker at det er særlig viktig at det finnes ressurser til å følge opp artene som trenger skjøtsel, og at nødvendig overvåking blir gjennomført. De savner imidlertid mer spesifikke målsettinger med kvantitative bestandsmål for de foreslåtte artene. SABIMA mener generelt at prioriterte arter er et godt og sterkt virkemiddel i arbeidet med å ta vare på det biologiske mangfoldet i Norge, men finner det påfallende at ingen dyrearter er med i denne runden. De beklager også at framdriften i arbeidet med å prioritere arter er så langsom. De påpeker at en eventuell nedtrapping i bruken av virkemiddelet prioriterte arter vil være i strid med det uttalte målet om å stanse tapet av naturmangfoldet innen 2020.

Miljødirektoratet sendte forslaget til fem nye forskrifter og faggrunnlag om prioriterte arter på høring høsten 2013, på oppdrag for Klima- og miljødepartementet (KLD).

Miljødirektoratet viser til at KLD, i forbindelse med regjeringens bebudede gjennomgang av praktiseringen av naturmangfoldloven, har fått utarbeidet en rapport, bl.a. om praktiseringen av reglene om prioriterte arter. Et hovedinntrykk fra rapporten er at loven fungerer som et verktøy for å ta vare på natur og at det i hovedsak ikke er store problemer knyttet til praktiseringen av loven. Rapporten viser også at det behov for mer kunnskap om hva slags naturmangfold som finnes og virkninger av tiltak på naturmangfold. Videre viser rapporten at det har vært få saker som har berørt prioriterte arter siden de første åtte artene ble prioritert i mai 2011. Av dispensasjonssøknadene som har blitt behandlet, har det blitt gitt avslag eller delvis avslag i kun to saker.

Miljødirektoratet viser også til at KLD, på bakgrunn av de globale målene for å stanse tapet av biologiske mangfold innen 2020, vil utarbeide en nasjonal handlingsplan for naturmangfold for å sikre at målene følges opp. Her vil det bl.a. bli sett på hvordan ulike juridiske og økonomiske virkemidler, herunder naturmangfoldloven og sektorregelverket, skal brukes i det videre arbeidet med å stanse tapet av biologisk mangfold.

Ordningen med prioriterte arter har som ett av sine vesentligste formål å ta vare på truede enkeltarter i norsk natur. I arbeidet med prioritering av arter så langt, har direktoratet operert med lister over hvilke arter som oppfyller lovens kriterier for å kunne bli prioritert, og som oppfyller mer skjønnsmessige kriterier knyttet til bl.a. kunnskapsgrunnlaget, tilgjengeligheten av stedfestet informasjon og det aktuelle trusselbildet, jf. premissene nedfelt i kgl. res. 20. mai 2011. Til grunn for forslagene ligger også en vurdering av at artene ikke får en tilstrekkelig beskyttelse gjennom andre virkemidler, slik som områdevern, plan- og bygningsloven, frivillige avtaler og landbrukets virkemidler, fordi beskyttelsesnivået er for lavt, virkemiddelet er tidsavgrenset, kun gjelder enkeltlokaliteter eller kun gir beskyttelse mot et begrenset antall trusselfaktorer. Dette er det gjort nærmere rede for i del 2 i faggrunnlagene. En mer planmessig tilnærming til dette arbeidet, som bygger på overordnede føringer knyttet til virkemiddelbruk og som er forankret i berørte sektordepartement, er imidlertid, etter direktoratets syn, en viktig forutsetning for at man skal kunne lykkes med bruken av dette virkemiddelet. Miljødirektoratet har derfor forventninger til at handlingsplanen for naturmangfold vil gi viktige føringer for det videre arbeidet med prioritering av arter.

Miljødirektoratet er enig med LMD i at det er fullt mulig å inngå skjøtelsavtaler uten å måtte gå veien om prioritering av en art gjennom forskrift. På grunnlag av tilskudd fra bl.a. Regionalt miljøprogram (RMP) og tilskuddsordningen for truede arter, har det blitt inngått en rekke frivillige avtaler med grunneiere om skjøtsel av for eksempel slåttemark.

Miljødirektoratet vil understreke at dette er svært viktige virkemidler for å ta vare på truede arter i kulturlandskapet. For sterkt truede arter som jærtistel og svartkurle, skal det imidlertid

lite til for at artene blir utryddet fra Norge. Selv om manglende skjøtsel er en viktig årsak til artenes tilbakegang, kan voksestedene også være utsatt for f.eks. nedbygging, nydyrking og gjødsling. Som NBF er inne på, er det for disse artene viktig med en helhetlig og langsiktig beskyttelse, som sikrer alle forekomster, uavhengig av private avtaler, RMP eller kommuneplaner. Gjennom tilskuddsordningen for truede arter vil grunneiere og andre dessuten kunne søke om tilskudd til skjøtsel og andre tiltak for å ta vare på artene.

Klima- og miljødepartementet slutter seg i all hovedsak til Miljødirektoratets tilrådning.

Når det gjelder forvaltningen av svarthalespove, som nevnes av enkelte av høringsinstansene, ble underarten av denne arten som holder til på Jæren (*limosa*) avprioritert ved kgl.res. 7. mai 2015. Det forutsettes at underarten ivaretas på annen måte.

4.1 Generelt om kunnskapsgrunnlaget

Landbruks- og matdepartementet (LMD) hevder at kunnskapen om enkeltartene på rødlista er begrenset, og at det for de fleste artene per i dag ikke finnes data som viser populasjonsstørrelse eller -utvikling. De hevder videre at generelt er hoveddelen av de rødlistede artene sjeldne, men at jo mer leteinnsats, jo flere arter vil bli funnet og desto lenger blir rødlista. LMD argumenterer med at rødlista til enhver tid vil være dominert av arter som er knyttet til miljøer som er vurdert som sjeldne eller i tilbakegang, og at en derfor bør prioritere å bevare slike miljøer i stedet for enkeltarter. Det påpekes at å ta vare på livsmiljøer, for eksempel etter modell av miljøregistreringer i skog (MiS), vil bidra til at bredden i artsmangfoldet kan fanges opp. LMD peker på at forvaltningen av enkeltartene som er foreslått prioritert, vil kreve kunnskap om hvor artene til enhver tid er dersom man skal følge opp dette på artsnivå. Prioriteringen er basert på arter som må identifiseres, og i flere tilfeller må en også ha kunnskap om de økologiske funksjonsområdene. LMD skriver videre: «En må påregne både arters mobilitet og dynamikk, og samtidig registrere eventuell økning i bestanden og at de sprer seg til nye områder. Vi kan ikke se at slike elementer er beskrevet og kostnadsvurdert i høringsbrevet eller faggrunnlagene. Siden mange rødlistearter er sjeldne, vil informasjon om slike arters utbredelse ofte være basert på et forholdsvis lite antall observasjoner, og heller ikke alltid være av nyere dato. Dette vil således ikke gi noe godt inntrykk av artenes reelle utbredelse nå, og må vurderes når det skal ses på aktuelle tiltak.» LMD mener generelt at det er for dårlig kunnskapsgrunnlag for de fem foreslåtte prioriterte artene, i tillegg til at forvaltningsmålet er uklart.

Norsk botanisk forening (NBF) viser til at overvåking er et viktig virkemiddel for å skaffe kunnskap om bestandsutviklingen og for å vurdere effekten av skjøtselstiltakene. NBF ønsker å bidra med overvåking av de prioriterte artene og viser til sitt mangeårige arbeid med floravokteri, der alle funn gjøres tilgjengelig gjennom Artsdatabankens «artsobservasjoner».

Miljødirektoratet viser til at Norsk rødliste for arter 2010 (rødlista), som er utarbeidet av Artsdatabanken, er en nasjonal kunnskapsbank for naturmangfold som er underlagt Kunnskapsdepartementet. Rødlista bygger på vitenskapelige kriterier utviklet av Den internasjonale naturvernorganisasjonen (IUCN). Dette bidrar til en standardisering som gjør det mulig å sammenligne vurderingene i den norske rødlista med vurderingene gjort på samme arter i våre naboland, eller med tilsvarende artsgrupper i land det er naturlig å sammenligne seg med.

Kunnskapsgrunnlaget for de rødlistede artene i Norge er generelt godt, særlig for de best undersøkte artsgruppene, herunder karplantene. Dette gjelder særlig kunnskap om artenes forekomst og bestandsutvikling. Etter Miljødirektoratets mening er rødlista et godt

utgangspunkt for å lage ei bruttoliste med arter som kan være aktuelle som prioriterte arter. Gjennom den videre prosessen fram til en eventuell høring av arter som er kandidater til å bli prioriterte arter, vil kunnskapsgrunnlaget for den enkelte art styrkes vesentlig. Dette skyldes arbeidet med ytterligere kartlegging som blir gjort i forbindelse med utarbeiding av faggrunnlag, og arbeidet med bl.a. skjøtsel og overvåking som gjøres som ledd i oppfølging av igangsatte handlingsplaner.

Det er likevel viktig å kunne treffe forvaltningstiltak uten at man har oppdatert detaljkunnskap om alle kjente lokaliteter for en rødlistet art. I en dynamisk og mangfoldig natur vil det være rom både for enkelte nyoppdagete populasjoner av godt kjente arter, og nyetableringer av slike arter utenfor de kjente bestandene. Direktoratet er derfor uenig i at «sjeldne» arter, og her særlig karplanter, generelt har et dårlig kunnskapsgrunnlag, og vil hevde at situasjonen snarere er den motsatte. Direktoratet vil videre peke på at ordningen med prioriterte arter nettopp har som ett av sine vesentligste formål å ta vare på enkeltarter i norsk natur som sannsynligvis ikke ville ha fått en tilstrekkelig beskyttelse gjennom andre ordninger. Direktoratet vil for øvrig vise til at formålet med prioriteringen er å bidra til å oppnå forvaltningsmålet i naturmangfoldloven § 5, som ikke er å «bidra til at bredden i artsmangfoldet kan fanges opp», men at «artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder».

For øvrig vil Miljødirektoratet berømme NBFs mangeårige arbeid med floravokteri, og ser fram til fortsatt samarbeid om bl.a. overvåking.

Klima- og miljødepartementet slutter seg til Miljødirektoratets tilråding.

4.2 Stedfestet informasjon

Jernbaneverket peker på at det at forskriftene skal omfatte lokaliteter som blir funnet etter at prioriteringen er vedtatt, gjør ordningen uforutsigbar og krevende å forholde seg til. De skriver at en forutsetning for å kunne ta hensyn til prioriterte arter er at det blir gitt tilgang til stedfestet informasjon om hvor disse er. Staten forventer at stedfestet informasjon blir gjort tilgjengelig slik at de slipper å bruke egne ressurser på kartlegging. Det påpekes at det er positivt at Fylkesmannen har i oppgave å underrette grunneiere om hvor forekomster av prioriterte arter finnes.

Norges bondelag viser til at forskriftene om prioriterte arter ikke er juridisk knyttet til kart, og mener at det blir svært vanskelig for grunneierne å forholde seg til bestemmelsene om økologiske funksjonsområder uten at områdene er kartfestet.

Miljødirektoratet viser til at reglene om prioriterte arter er et dynamisk, ikke-kartfestet virkemiddel, som skal sikre alle forekomster med arten, også forekomster som eventuelt blir oppdaget etter at forskriften trer i kraft. Utgangspunktet for artene som foreslås prioritert er imidlertid at kunnskapsgrunnlaget om forekomster, og tilgjengeligheten av stedfestet informasjon om lokalitetene, er god. Erfaringene med de tre karplantene som ble prioritert i 2011, er at det har blitt funnet svært få nye lokaliteter med disse artene i ettertid. Å forbedre kunnskapsgrunnlaget gjennom bl.a. re-inventering av gamle lokaliteter, er likevel et viktig tiltak i flere av handlingsplanene. Av de artene som foreslås prioritert i denne omgang, har svartkurle blitt funnet på to nye steder i 2014. Dette er et resultat av arbeidet med re- og nykartlegging av arten som har pågått de seinere åra.

Stedfestet informasjon om artene uten økologiske funksjonsområder finnes i Artskart, mens informasjon om artenes økologiske funksjonsområder finnes i Naturbase. Fylkesmannen vil få en viktig oppgave med å orientere grunneiere og andre rettighetshavere som har forekomster av prioriterte arter på sin eiendom.

Klima- og miljødepartementet slutter seg til Miljødirektoratets tilråding.

4.3 Handlingsplaner

Landbruks- og matdepartementet (LMD) mener at handlingsplanene for artene i for liten grad klargjør hvilke hensyn som må tas og hvilke tiltak som bør iverksettes for artene. De peker på at tilskuddet til artene i hovedsak er ment å skulle gå til aktive tiltak, men at det meste av midlene i kostnadsplanen i faggrunnlagene går til kartlegging og forskning på artene.

Statens landbruksforvaltning (SLF) uttaler at det er nødvendig med en god involvering av Fylkesmannens landbruksavdeling i den praktiske delen av gjennomføringen av handlingsplanen for skjøtselskrevende arter.

Norges bondelag mener generelt at utarbeidelsen av handlingsplaner for mulige prioriterte arter må gjøres slik at berørte aktører blir tatt med i arbeidet «før alle premisser er nedfelt i forskrift».

Samarbeidsutvalget for biologisk mangfold (SABIMA) mener at det er viktig at det igangsettes arbeid med handlingsplaner jevnlig, slik at man ikke kommer i en situasjon der det vil gå flere år før nye arter kan komme på høring. Samtidig må igangsettelsen av handlingsplanarbeid være forankret i en faglig godt begrunnet plan. Miljødirektoratets nettsider bør inneholde informasjon om handlingsplaner som er under utarbeidelse, slik den har gjort tidligere.

Miljødirektoratet viser til at alle handlingsplanene inneholder en tiltaksdel med forslag til skjøtselstiltak og andre aktive tiltak som har til hensikt å bidra til artens overlevelse i Norge. Hvordan de foreslåtte tiltakene skal gjennomføres må i mange tilfelle utmeisles for hver enkelt lokalitet, for eksempel gjennom utarbeiding av skjøtelsplaner.

Arbeidet med kartlegging og overvåking som foreslås i handlingsplanene er delvis en videreføring av eksisterende handlingsplanarbeid, for eksempel med svartkurle, og finansieres gjennom den støtten som tildeles Fylkesmennene til gjennomføring av arbeidet med eksisterende handlingsplaner. Midler som i dag tildeles gjennom tilskuddsordningen for truede arter går i hovedsak til skjøtselstiltak og andre aktive tiltak.

I handlingsplanene blir det også pekt på eventuelle forskningsbehov (f.eks. på genetik, populasjonsstabilitet, formeringsevne, korridorer). Slik forskning vil kunne bidra til å effektivisere framtidig forvaltning av artene, men det er ikke foreslått å bruke midler på dette som ledd i gjennomføringen av handlingsplanene.

Handlingsplanene er blitt utarbeidet som ledd i arbeidet med faggrunnlaget, og det som er sagt om saksgang og involvering av interessenter i pkt. 2.1, gjelder også for handlingsplanene.

Miljødirektoratet er enig med SABIMA i at Miljødirektoratets nettsider bør inneholde oppdatert informasjon om handlingsplaner som er under utarbeidelse, og vil se nærmere på hvordan informasjonstilgangen kan forbedres.

Klima- og miljødepartementet slutter seg til Miljødirektoratets tilråding.

4.4 Landbrukets virkemidler

Landbruks- og matdepartementet (LMD) synes omtalen av landbrukets virkemidler i faggrunnlagene er mangelfull, uholdbar og til tider feil, og at disse framstilles med slike svakheter at de i praksis har liten betydning for ivaretagelsen av sårbare og truede arter. Dette gjelder bl.a. omtalen av forskrift om nydyrking og forskrift om gjødselvarer mv. De mener at kommunenes praksis omtales som om at de ikke følger regelverket mht. miljøhensyn. De peker konkret på framstillingen i faggrunnlaget for svartkurle, der LMD hevder at bruk av statistikken knyttet til avslag på søknader om nydyrking innrapportert i KOSTRA gir et feil bilde og indikerer at sakene ikke blir underlagt en ordentlig behandling. LMD peker på at det svært ofte blir stilt vilkår i slike saker for å ta nødvendige hensyn til miljøet, samtidig som at man tillater nydyrking der det ikke gjør skade på miljøet. Videre peker LMD på at det er ytterligere regelverk og forbud som ikke er nevnt i faggrunnlagene og at det dermed gis et feil bilde av virkemidlene i jordbruket.

Statens landbruksforvaltning (SLF) peker på at landbrukssektoren har både lokalt og regionalt forvaltede virkemidler som kan virke sammen med miljøsektorens nye virkemidler, og at man bør se på erfaringene med eksisterende samhandling mellom virkemidlene for skjøtselskrevende arter.

SLF peker videre på at kommunen ikke har hjemmel til å dispensere fra forbudet mot å spre husdyrgjødsel i utmark etter forskriften om gjødselvarer mv. SLF viser dessuten til at regelverket for husdyrgjødsel er under revisjon, bl.a. for å redusere jordbrukets utslipp av fosfor og nitrogen til vannmiljøet. Endringer som vil bidra til å gjøre gjødselbruken (gjødslingstidspunkt, gjødselmengde og gjødselinnhold) mer miljøvennlig, vil her være sentralt.

SLF bestrider videre at søknader om nydyrking (der omtrent alle søknader blir innvilget) står i konflikt med hensynet til biologisk mangfold, i og med at det stilles miljøvilkår i flertallet av tillatelsene. SLF mener at det i faggrunnlagene framstår som om kommunene ikke bruker eller håndhever det regelverket de er satt til å forvalte, og lanserer som et alternativ at det gjennomføres kompetansehevende tiltak og at kapasiteten i kommunene økes på dette området, formodentlig slik at de blir bedre i stand til å benytte det eksisterende regelverket for ivaretagelse av de aktuelle artene.

Miljødirektoratet viser til at i faggrunnlagene for arter med forekomster i kulturlandskapet, har Miljødirektoratet pekt på at jordbrukssektorens virkemidler, særlig tilskuddsordningene Regionalt miljøprogram (RMP) og Spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL), er svært viktige for å få gjennomført skjøtselstiltak i lokaliteter med kulturbetingede truede arter. Disse virkemidlene er også viktige for å hindre avrenning av næringsstoffer til vassdrag, noe som er relevant for dvergålegras. Jordbrukssektorens virkemidler virker side om side med miljøforvaltningens tilskuddsordning for truede arter og naturtyper.

I faggrunnlagene har direktoratet samtidig pekt på at påvirkning fra bl.a. gjødsling, nydyrking og avrenning kan være trusler mot arts mangfoldet i kulturlandskapet og for arter i vann. Miljødirektoratet har, på bakgrunn av tall fra KOSTRA-rapporteringen på landbruk, som for 2013 viser at 315 dekar registrert som A-område for biologisk mangfold ble godkjent nydyrket, pekt på at dette viser at hensynet til naturmangfold ikke alltid blir tillagt avgjørende vekt når det fattes vedtak etter nydyrkingsforskriften. Dette er ikke i strid med regelverket, men viser hvorfor arter som er truet av bl.a. nydyrking trenger sterkere beskyttelse mot slike trusselfaktorer. Selv om det ble stilt vilkår av hensyn til natur og miljø i 55 prosent av alle sakene der godkjenning ble gitt, endrer ikke dette på det forhold at når nydyrking først tillates,

vil det opprinnelige habitatet bli ødelagt, noe som gjør at leveområder for eventuelle truede karplanter som vokser i området også blir ødelagt.

SLF skriver at kommunen ikke har hjemmel til å dispensere fra gjødselvereforskriftens forbud mot å godkjenne utmarksareal som spredeareal, jf. § 24 andre ledd andre punktum.

Miljødirektoratet vil peke på at den generelle dispensasjonshjemmelen i gjødselvereforskriften § 31 ikke gjør unntak fra § 24 andre ledd andre punktum, noe som kan forstås som at kommunen i særlige tilfeller kan dispensere fra denne bestemmelsen.

I Kommuneundersøkelsen 2013, har Miljødirektoratet, ved hjelp av fylkesmannsembetene, gjennomført en undersøkelse blant 30 kommuner om hvordan de ivaretar sin myndighet i saker om lagring og bruk av husdyrgjødsel etter forskrift om gjødselvarer av organisk opphav mv. del III og IV. Totalinntrykket er at de fleste kommunene har en god oppfølging av gjødselvereforskriften. Likevel avdekket undersøkelsen at flere kommuner har feil og mangler i sin saksbehandling, bl.a. en praksis med dispensering fra spredetidspunkt som gikk langt utover hensikten med denne muligheten. Eksempler på dette var dispensasjoner uten tidsfrister, tillatelser til å spre husdyrgjødsel på frossen mark uten skriftlige begrunnelser, ingen vurdering av forurensningsbelastningen for resipientene med mer. Rapporten anbefaler at det blir innført bl.a. strengere krav til lagerkapasitet for husdyrgjødsel og en begrensning av kommunenes rammer for å dispensere fra spredetidspunktet. Rapporten viser at det bl.a. finnes svakheter ved praktiseringen av dagens gjødselvereregelverk som bør utbedres for å redusere problemet med avrenning til vann. Funnene og anbefalingene vil bli bragt inn i det videre arbeidet med den pågående revisjonen av gjødselvereforskriften.

Klima- og miljødepartementet slutter seg til Miljødirektoratets tilråding.

4.5 Økonomiske konsekvenser for grunneiere og andre rettighetshavere

Statens landbruksforvaltning (SLF) mener generelt at forskriftene om prioriterte arter framstår som relativt inngripende overfor grunneiers/rettighetshavers anledning til å benytte arealer og naturressurser som omfattes av forskriftene. De påpeker at det ikke gis noen form for økonomisk kompensasjon for disse restriksjonene.

Norges bondelag mener at det må innføres en praksis med å inngå avtaler med berørte grunneiere som holder disse økonomisk skadesløse som følge av ivaretagelsen av de prioriterte artene. Alternativt må det lovhjemles erstatningsvern for næringstapet slike prioriterte arter kan tenkes å medføre.

Miljødirektoratet viser til at alle de foreslåtte artene er arter med svært få forekomster i Norge i dag.

Konsekvensen av en prioritering vil være at alt uttak av artene, dvs. fjerning eller plukking, samt alle inngrep eller tiltak som medfører skade eller ødeleggelse av forekomster med arten, blir forbudt. For nye tiltak eller eksisterende bruk som kan komme i strid med forbudene i forskriften, må tiltakshaver innrette virksomheten/tiltakene slik at den/de ikke strider mot forbudene. Eventuelt kan det søkes om dispensasjon fra forskriften. Dette kan gis bl.a. dersom vesentlige samfunnshensyn gjør det nødvendig.

I hvor stor grad grunneiere, rettighetshavere og andre vil bli berørt av en prioritering av artene, vil bl.a. avhenge av hva slags type virksomhet som drives, eller som er tenkt drevet, på det stedet der artene er. Det er per i dag begrenset med menneskelig bruk av forekomstarealene for artene. Grunneiere som ønsker å bidra til å ivareta forekomster med

prioriterte arter gjennom skjøtsel og andre tiltak, kan søke om tilskudd til dette gjennom tilskuddsordningen for truede arter.

I faggrunnlagene er konsekvensene forbundet med prioritering av artene vurdert nærmere for hver enkelt art.

Klima- og miljødepartementet slutter seg til Miljødirektoratets tilrådning.

4.6 Økonomiske og administrative konsekvenser for forvaltningen

Landbruks- og matdepartementet (LMD) uttaler at ressursbruk og konsekvenser av en forvaltning basert på et stort antall prioriterte arter er en viktig diskusjon. De viser til at det i forbindelse med forarbeidene til naturmangfoldloven ble anslått av daværende Direktoratet for naturforvaltning at rundt 400 arter kunne være aktuelle for prioritering. LMD ser store utfordringer ved en enkeltartsforvaltning på det nivået som er skissert i forslag til prioritering av arter som Miljødirektoratet legger fram. De peker på at forvaltningen av artene som er foreslått prioritert vil kreve kunnskap om hvor artene til enhver tid befinner seg. Bl.a. må man registrere eventuell økning i bestanden og at de sprer seg til nye områder. LMD kan ikke se at slike elementer er beskrevet og kostnadsvurdert i høringsbrevet eller faggrunnlaget.

Jernbaneverket etterlyser en grundigere omtale av de økonomiske konsekvensene av å prioritere disse fem artene. Videre peker de på at alle større jernbaneprosjekter følger bestemmelsene i forskrift om konsekvensvurderinger, og at de har en lang tradisjon for å vurdere og å ta hensyn til naturfaglige kvaliteter ved planlegging av ny jernbane. Konsekvenser for prioriterte arter vil måtte klargjøres og iverksettelse av eventuelle avbøtende tiltak vil bli vurdert på samme måte som for andre naturfaglige kvaliteter.

Miljødirektoratet har forståelse for LMDs bemerkninger om at de ser utfordringer knyttet til enkeltartsforvaltning på det nivået som er blitt forespeilet i forbindelse med direktoratets arbeid med prioriterte arter. Som påpekt tidligere, forventes det at den kommende nasjonale handlingsplanen for naturmangfold vil gi føringer mht. hvordan regjeringen ønsker å bruke forskjellige juridiske og økonomiske virkemidler, herunder regelverket for prioriterte arter, for å stanse tapet av biologisk mangfold. Slike føringer vil kunne danne grunnlaget for en planmessig tilnærming til det videre arbeidet med prioritering av arter, som også er forankret i berørte sektordepartement.

Direktoratet er også enig med LMD i at det til enhver tid bør avsettes tilstrekkelige ressurser til å følge bestandsutviklingen av alle de prioriterte artene, med effektiv overvåking, kartlegging, restaurerings- og andre skjøtselstiltak. Dette er en viktig forutsetning for at å kunne ha en effektiv forvaltning av prioriterte arter, og for å kunne følge opp våre internasjonale forpliktelser, herunder 2020-målene for biologisk mangfold. I handlingsplandelen av faggrunnlagene (del 3) er det satt opp budsjetter som avspeiler den ressursinnsatsen miljøforvaltningen synes er realistisk og nødvendig for å få gjennomført et minimum av tiltak for å ta vare på artene. Hva som blir de faktiske økonomiske konsekvensene av å prioritere disse artene for forvaltningen, vil avhenge av hvilket ambisjonsnivå regjeringen legger seg på i så henseende.

Klima- og miljødepartementet slutter seg i hovedsak til Miljødirektoratets tilrådning.

5 Merknader til forskriften om dvergålegras

Fiskeridirektoratet uttaler at direktoratet er opptatt av at det blir tatt vare på ålegrasenger langs kysten. Slike enger er viktige for rekruttering av fjordtorsk (kysttorsk) og andre arter av fisk, og dermed for kystnært fiske. Dvergålegras er karakterisert som en sjelden art i Norge, en art som derfor kan trenge ekstra aktsomhet i forvaltningen av kystmiljøet.

Statens landbruksforvaltning (SLF) mener at virkemiddelet prioritert art etter naturmangfoldloven kan være hensiktsmessig for å ta vare på dvergålegras. SLF ønsker i så fall at det blir et reelt og godt samarbeid mellom avdelingene hos Fylkesmannen, og et godt samarbeid og god informasjonsflyt med berørte kommuner og grunneiere/rettighetshavere.

SLF viser til den kommende revisjonen av regelverket for husdyrgjødsel, som vil bidra til å gjøre gjødselbruken mer miljøvennlig. SLF gir i sin høringsuttalelse en omtale av landbrukets regelverk, bl.a. en omtale av forskrifter som skal forhindre dyrking helt ned til kanten av bekker, noe som kan føre til nedslamming av lokaliteter. Det vises også til ordningene Spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL) og Regionalt miljøprogram (RMP) som viktige virkemidler for å hindre avrenning av næringsstoffer til vassdrag.

Fylkesmannen i Hordaland, som har hatt hovedansvaret for å utarbeide faggrunnlaget for dvergålegras, tilrår at arten får status som prioritert art og at den foreslåtte forskriften blir vedtatt. Fylkesmannen mener at dette vil være det beste for de kjente forekomstene av arten både i Hordaland og ellers i landet. De påpeker at arten er knyttet til en naturtype som historisk sett har vært svært utsatt for inngrep, og ved å gi arten status som prioritert art sikrer man i større grad at det blir tatt hensyn til de kjente forekomstene for framtida. Fylkesmannen mener at konfliktnivået knyttet til tekniske inngrep vil være lavt, i og med at arten er svært sjelden.

Frogn kommune er positiv til at denne sterkt truede arten blir en prioritert art. Kommunen mener at staten bør følge opp med midler til kartlegging slik at kunnskapsgrunnlaget for dvergålegras blir bedre.

Norsk botanisk forening (NBF) vurderer det som svært positivt at dvergålegras foreslås som prioritert art, i og med at den er svært utsatt for ytre påvirkninger og inngrep, ikke minst fra utbygging av småbåthavner. NBF mener denne faktoren er tillagt for liten vekt i faggrunnlaget, og ønsker at et forbud mot etablering av båthavner tas med i forskriften.

Samarbeidsutvalget for biologisk mangfold (SABIMA) støtter forslaget om å prioritere dvergålegras, men mener det er en stor svakhet at økologisk funksjonsområde ikke er definert i forslaget til forskrift, og synes det er et klart hull i lovverket at naturmangfoldloven ikke hjemler dette fordi arten lever i sjø. De påpeker at det ville ha styrket forskriften og forebygget konflikter dersom det ble utarbeidet kartmateriale som presist angir det man i dag kan definere som artens leveområder.

Miljødirektoratet er tilfreds med at de aller fleste høringsinstansene er positive til å gi dvergålegras status som prioritert art gjennom forskrift. Arten er sterkt truet, og har kun 13 intakte lokaliteter i Norge i dag. Det skal svært lite til for at enkeltforekomster går ut, og at arten etterhvert forsvinner fra Norge. Direktoratet mener at en prioritering av dvergålegras vil gi arten den langsiktige og vidtfavnende beskyttelsen den trenger for å overleve i Norge på sikt. Dette vil bl.a. innebære et forbud mot utbygging og utfylling på artens voksesteder, som er blant artens viktigste trusselfaktorer. Samtidig gir forskriften mulighet til å gjøre unntak fra forbudet, bl.a. dersom vesentlige samfunnshensyn gjør det nødvendig.

Landbrukets regelverk er et sentralt redskap i arbeidet med å redusere negativ påvirkning fra landbrukssektoren. Revisjonen av regelverket for husdyrgjødsel vil være et viktig skritt for å redusere jordbrukets utslipp av fosfor og nitrogen til vannmiljøet.

Direktoratet mener at det ikke er nødvendig å ta inn et eksplisitt forbud mot etablering av småbåthavner i forskriften § 3. Et slikt forbud vil komme inn under forbudet mot «utbygging» i § 3.

Når det gjelder det påpekte behovet for et økologisk funksjonsområde, så er det, som SABIMA selv skriver, ikke åpnet for å gi bestemmelser om dette i sjø, jf. naturmangfoldloven § 24 første ledd, bokstav b, fjerde setning. Miljødirektoratet vil imidlertid påpeke at stedfestet informasjon om forekomster av dvergålegras vil være tilgjengelig i Artskart.

Klima- og miljødepartementet slutter seg til Miljødirektoratets tilrådning.

Klima- og miljødepartementet

t i l r å r :

Forskrift om dvergålegras (*Zostera noltei*) som prioritert art fastsettes i samsvar med vedlagte forslag (vedlegg 1)

Forskrift om dvergålegras (*Zostera noltei*) som prioritert art

Fastsett ved kongeleg resolusjon 22. mai 2015 med heimel i lov 19. juni 2009 nr.100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfaldlova) §§ 23, 24 og 62. Fremja av Klima- og miljødepartementet.

§ 1. Dvergålegras som prioritert art

Dvergålegras (*Zostera noltei*) er utpeika som prioritert art.

§ 2. Føremål

Føremålet med forskrifta er å ta vare på dvergålegras i samsvar med forvaltingsmålet for artar i naturmangfaldlova § 5 første ledd.

§ 3. Forbod mot uttak, skade og øydelegging

Alle former for uttak, skade eller øydelegging av dvergålegras er forbode. Som øydelegging er medrekna mudring, utbygging, utfylling og endring av straumforholda og andre handlingar dersom dei er eigna til å skade eller på annan måte forringe førekomstane av arten.

§ 4. Skjøtsel

Forvaltingsstyresmakta, eller den forvaltingsstyresmakta har inngått avtale med, helst grunneigar, kan setje i verk tiltak i samsvar med naturmangfaldlova § 47, jf. § 24 andre ledd, for å oppretthalde eller oppnå den natur- eller kulturtilstanden som er nødvendig for å sikre bevaring av arten.

§ 5. Forvaltingsstyresmakt

Fylkesmannen er forvaltingsstyresmakt etter forskrifta.

§ 6. Dispensasjon

Fylkesmannen kan, etter søknad, gjere unntak frå forboda i § 3 i samsvar med naturmangfaldlova § 24 femte ledd. Gjeld søknaden fleire fylke, blir han handsama av Miljødirektoratet.

Ved søknad om dispensasjon frå forskrifta, kan forvaltingsstyresmakta krevje at følgjene av det planlagde tiltaket for arten blir klarlagde i samsvar med naturmangfaldlova § 24 første ledd bokstav c.

§ 7. Ikraftsetjing

Forskrifta trer i kraft straks.

