



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Deres ref.
200500526-/TLA

Vår ref.
200412651 UA HAA/ew

Dato
28.11.2005

Høring – NOU 2004: 28 Lov om bevaring av mangfold, landskap og biologisk mangfold (naturmangfoldloven)

Justisdepartementet viser til Miljøverndepartementets brev av 31. januar 2005.

De alminnelige bestemmelsene

I utk. § 2 første ledd fastsettes at loven gjelder på norsk land- og sjøterritorium. Sjøterritoriet omfatter ifølge lov 27. juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone § 2 første punktum "havområdet fra grunnlinjene ut til 12 nautiske mil fra disse". Sjøterritoriet omfatter ikke de indre farvann (områdene innenfor grunnlinjene). Norges territorialfarvann omfatter imidlertid både sjøterritoriet og de indre farvann, jf. nevnte lov § 1 første ledd. Vi foreslår derfor at naturmangfoldloven § 2 første ledd bør lyde:

"Loven gjelder på norsk *landterritorium*, i *Norges territorialfarvann*, på norsk kontinentalsokkel ..."

I utk. § 8 heter det at de miljørettslige prinsippene skal "legges til grunn" for utøvelse av offentlig myndighet. Det er uklart hva som ligger i dette. Det forutsettes av utvalget at prinsippene skal være "retningsgivende for forvaltning både etter naturmangfoldloven og etter sektorlover", jf. NOU 2004: 28 s. 190. Uttrykket "legge til grunn" kan imidlertid tolkes som i større grad å innebære en rettslig plikt til å fatte beslutninger i tråd med prinsippene, dvs. rettslig binding ut over det som normalt anses å ligge i en retningslinje. I forurensningsloven § 2 heter det at gjennomføringen av loven skal skje etter de miljørettslige "retningslinjer" som er angitt der. Vi ber Miljøverndepartementet vurdere en lignende ordlyd i naturmangfoldloven § 8. Vi er imidlertid positive til at sentrale miljørettslige prinsipper lovfestes.

I utk. § 13 tredje ledd bokstav b gis det en generell adgang til å omgjøre tillatelser, f.eks. utslippstillatelser etter forurensningsloven, dersom den virksomhet det er gitt tillatelse til, antas å medvirke til at de fastsatte miljøkvalitetsmål ikke blir nådd. Det forutsettes at denne omgjøringsadgangen kommer i tillegg til omgjøringsadgang etter regler i særlov eller etter alminnelige forvaltningsrettslige regler – f.eks. forvaltningsloven § 35 eller forurensningsloven § 18 – jf. NOU 2004: 28 s. 585. Forholdet mellom omgjøringsreglene i forurensningsloven § 18 og forvaltningsloven § 35 har vært diskutert i juridisk teori, jf. bl.a. Backer, Innføring i naturressurs- og miljørett (Oslo, 4. utg. 2004) s. 235 og Lovavdelingens uttalelse i "gasskraftsaken" 6. mars 2000 (jnr. 2000/4183). Det kan spørres om omgjøringsadgangen etter naturmangfoldloven § 13 skal være så å si uinnskrenket eller om f.eks. forholdsmessighetsvurderingen etter forurensningsloven § 18 tredje ledd kommer til anvendelse ved omgjøring av utslippstillatelser med hjemmel i naturmangfoldloven. Forholdet mellom de ulike omgjøringshjemlene bør derfor presiseres, om ikke i lovteksten så i hvert fall i forarbeidene til ny naturmangfoldlov.

Vi er positive til at det tas inn en regel om å forelegge saker som kan innskrenke samisk tradisjonell bruk for Sametinget før det fattes vedtak om dette. Vi gjør oppmerksom på at Kommunal- og regionalministeren 11. mai 2005 undertegnet en avtale med Sametingspresidenten om prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget i saker som kan få direkte betydning for samene. Konsultasjonsplikten vil etter avtalen gjelde for alle statlige myndigheter.

Bevaringsprinsippet

Utvalget foreslår i utk. § 15 et generelt bevaringsprinsipp som innebærer at uttak av både virveldyr og flercellede virvelløse dyr er forbudt med mindre det er gitt tillatelse i eller i medhold av lov. Havressurslovutvalgets flertall har falt ned på et motsatt standpunkt i sin utredning i NOU 2005: 10 (jf. s. 109 flg.). Flertallet i det utvalget mener at det ikke er tilstrekkelig tungtveiende grunner til å operere med et generelt forbud mot ressursuttak fra havet, som kan forsvare den usikkerhet bl.a. fiskerinæringen i så fall kan bli påført.

Vi stiller oss i utgangspunktet bak naturmangfoldlovutvalgets vurdering av at det er hensiktsmessig å ha som det generelle utgangspunkt at høsting av levende naturressurser er forbudt med mindre det er gitt tillatelse til dette. I praksis vil sannsynligvis hovedregelen på mange områder likevel være at ressursuttak er tillatt "i lov eller vedtak med hjemmel i lov".

Vi støtter også forslaget om et generelt forbud mot introduksjon av fremmede arter, med de unntak som skisseres i §§ 28 flg.

Områdevern

Vi støtter utvalgets forslag til opprydning og klargjøring av de forskjellige kategorier av områdevern. Enkelte av de mer spesielle vernebehov som det er anledning til å ivareta etter dagens naturvernlov kan – som utvalget påpeker – ivaretas bl.a. gjennom vedtak etter plan- og bygningsloven og kulturminneloven. Vi synes også de minstekrav for de enkelte vernekategoriene som er angitt i utvalgets forslag, med forutsetning om at mer detaljerte bestemmelser skal fastsettes i forskrift, virker fornuftige.

Særlig synes det fornuftig å fjerne kravet i naturvernloven § 3 første ledd om statsgrunn for å kunne opprette nasjonalpark. Det er tvilsomt hvor langt dette kravet rekker etter dagens rett. Det har bl.a. blitt opprettet nasjonalparker i områder som overveiende har vært privat eid (jf. Rt. 1986 s. 199 Hardangervidda nasjonalpark). Dette kan, som utvalget påpeker, virke konfliktskapende. Ved å fjerne kravet om statsgrunn vil vernekategorien nasjonalpark bli mer fleksibel og anvendelig. I tillegg vil den revisjon av erstatningsreglene ved områdevern som utvalget foreslår, ivareta grunneierens økonomiske interesser i større grad enn i dag. Dermed vil ikke konsekvensene for private grunneiere av en slik endring bli så store. Det kan også nevnes at det i den nylig vedtatte finnmarksloven § 19 er presisert at det kan opprettes nasjonalpark på Finnmarkseiendommens grunn, nettopp fordi det er ønskelig å kunne opprette nasjonalparker i Finnmark selv om grunnen ikke lenger er i statlig eie.

Vi stiller oss også bak forslaget om å oppheve bestemmelsen i naturvernloven § 7 om at det ikke kan gjøres vedtak om landskapsvernområde i områder omfattet av reguleringsplan. Som utvalget påpeker, innebærer dette at kommunen kan begrense statlige vedtak om bevaring av naturområder og landskaper av nasjonal betydning. Dette virker lite hensiktsmessig.

Utvalget foreslår å bruke de samme vernekategorier også for områdevern i sjøen. Havressurslovutvalget synes å stille seg positivt til dette (jf. NOU 2005: 10 s. 115 flg.). Vi har ingen prinsipielle innvendinger mot at det kan opereres med de samme vernekategorier i sjøen som på land, men det bør vurderes om man kan operere med færre kategorier i sjøen. F.eks. kan det virke noe fremmed å tale om en nasjonalpark under vann, samtidig som verneformålene muligens kan ivaretas gjennom vern som naturreservat e.l.

Videre vil vi støtte utvalgets forslag til klargjøring av saksbehandlingsreglene for vedtak om områdevern. Det er en viss uklarhet knyttet til hvorvidt et vernevedtak må anses som forskrift, enkeltvedtak eller begge deler. Det er fornuftig at dette nå presiseres i lovs form, jf. utk. § 33.

Det er også en fordel at det presiseres i loven at berørte parter skal trekkes med i saksbehandlingen på et tidlig tidspunkt, gjennom regler om kunngjøring o.l. Når det gjelder kravet om at det skal søkes oppnådd enighet med Sametinget i saker som berører samisk utnytting av naturressurser (utk. § 40), gjør vi igjen oppmerksom på

Kommunal- og regionalministerens konsultasjonsavtale med Sametingspresidenten. Samarbeidsplikten etter utk. § 40 bør utformes i tråd med denne.

Vi gjør videre oppmerksom på at statlige myndigheter har plikt til å forholde seg til ("legge til grunn") Sametingets retningslinjer for endret bruk av utmark dersom et verneiltak i Finnmark vil berøre bruken av utmarksområder og kan ha konsekvenser for samiske interesser, jf. finnmarksloven § 4 annet ledd. Det kan være en fordel å ta inn i naturmangfoldloven en henvisning til finnmarksloven § 4, for å sikre at vernemyndighetene er oppmerksom på dette.

For øvrig synes noe av utk. § 40 å ha falt bort. I proposisjonen s. 353 er saksbehandlingsregler i forbindelse med endring eller oppheving av vernevedtak omtalt, med henvisning til § 40. I § 40 første ledd vises det også til "annet til femte ledd". Paragrafen består imidlertid bare av tre ledd, og omtaler ikke endring eller oppheving av vernevedtak.

Vi stiller oss bak utvalgets forslag til dispensasjonsbestemmelse i utk. § 45, og er enig i at noen typer dispensasjonssaker heller bør behandles som sak om endring av vernevedtaket (jf. utredningen s. 382). I tredje ledd tales det om "søknad om dispensasjon". Det kan her oppstå spørsmål om avslag på dispensasjonssøknad skal anses som enkeltvedtak eller ikke. Dette bør muligens presiseres i loven.

Erstatningsreglene

Vi vil for det første gi støtte til forslaget om å kompensere for tap eller ulemper som følge av vernevedtak gjennom tilskuddsordninger. Dette kan gi større fleksibilitet og bidra til bedre forståelse for og aksept av et vernevedtak enn det som oppnås gjennom erstatningsreglene i dagens naturvernlov.

For det andre er vi enig i at det i utgangspunktet bør være like erstatningsregler for alle kategorier områdevern. Hvor strenge bånd et vedtak om områdevern legger på grunneierens råderett, vil kunne variere relativt sterkt også innenfor de forskjellige kategoriene. Det er ikke alltid like klar sammenheng mellom den kategori et konkret vernevedtak tilhører og hvor strenge bånd vedtaket legger på grunneierens rådighet. Dagens regler kan innebære at en grunneier har krav på erstatning etter ekspropriasjonerstatningslovens regler, mens en annen grunneier underlagt tilsvarende strenge rådighetsbegrensninger i praksis ikke har krav på erstatning. Dette kan virke lite rimelig.

Den erstatningsordning utvalget foreslår, synes på en god måte å balansere hensynet til en rimelig erstatning for grunneier – uavhengig av grunnlaget for rådighetsinnskrenkningen – og statens behov for å kunne gjennomføre et effektivt områdevern. I kombinasjon med mulighet for tilskudd til forskjellige former for fortsatt drift, synes utvalgets forslag å gi en fleksibel og rimelig erstatningsordning.

Genetiske ressurser

Utvalget foreslår som det generelle utgangspunkt at enhver har rett til å lete etter, ta ut og utnytte genetisk materiale (utk. § 57). Dette er en annen løsning enn den havressurslovutvalget foreslår (jf. NOU 2005: 10 s. 102 flg. og lovutkastet § 1-5), nemlig at samtlige marine viltlevende ressurser, inkludert det genetiske materiale, skal være underlagt statlig eierskap. Etter havressurslovutvalgets forslag opphører heller ikke det statlige eierskap til det genetiske materiale når ressursen høstes, i motsetning til eierrettighetene til selve ressursen. Dette gjelder også genetisk materiale til marine ressurser som vokser på privat grunn.

Det er ikke nødvendigvis noen direkte motstrid mellom de to utvalgenes forslag, ettersom regelen om allmenn rett til utnyttelse av genetiske ressurser ifølge utkastet til naturmangfoldloven § 57 kun gjelder innenfor de grenser som følger av naturmangfoldloven og "andre rettsregler". Det er likevel, slik vi ser det, en klar fordel om det samme generelle utgangspunktet gjelder for tilgang til og rett til utnyttelse av genetiske ressurser i alle miljøer, dvs. slik at man ikke opererer med motsatte utgangspunkter når det gjelder tilgang til genetiske ressurser i havet og på land. Vi er her tilbøyelig til å støtte Naturmangfoldlovutvalgets innfallsvinkel. Det kan for øvrig mer generelt reises spørsmål om i hvilken grad en nærmere regulering av den videre utnyttelsen utenfor naturen av genetisk materiale passer inn i en lov som har vern eller forvaltning av norsk natur og norske naturressurser som hovedformål. Med en slik innfallsvinkel kan det hevdes at de fleste reglene i lovutkastet kapittel VII vil passe bedre inn i en utvidet og revidert versjon av genteknologiloven.

Sanksjoner og erstatning

Etter vårt syn er sanksjonsbestemmelsene foreslått av utvalget både hensiktsmessig utformet og godt begrunnet. Det gjelder også den foreslåtte straffebestemmelsen. Vi har enkelte merknader knyttet til erstatningsbestemmelsen.

Vi støtter utvalgets forslag om en miljøerstatningsordning, etter mal av svalbardmiljøloven § 95 tredje ledd. Som utvalget påpeker, kan det ofte være vanskelig å påvise økonomisk tap ved miljøskade. En regel om erstatning kan likevel virke preventivt, samtidig som midlene som genereres gjennom erstatningsordningen kan brukes til gjenopprettende eller forebyggende tiltak til beste for miljøet.

Det kan likevel være grunn til å være forsiktig med å oppstille et for strengt erstatningsansvar der økonomisk tap ikke kan påvises. Utvalget tar til orde for at slikt ansvar også bør kunne pålegges der miljøskaden er ubetydelig, og ved "andre overtredelser", jf. NOU 2004: 28 s. 549. Etter vårt skjønn bør det kunne påvises en miljøskade av et visst omfang for at "miljøsynderen" skal kunne pålegges erstatningsansvar uten at det foreligger noe relevant økonomisk tap. Terskelen for hvilket skadeomfang som kan resultere i erstatningsansvar bør likevel kunne legges relativt lavt.

Vi stiller oss noe tvilende til forslaget om at det ikke skal være alminnelig klagerett på et vedtak om miljøerstatning. Pålegg om erstatning vil etter utvalgets forslag være et ordinært enkeltvedtak etter forvaltningslovens regler. Det må gode grunner til for å unnta slike bebyrdende vedtak fra klagerett, selv om domstolene uttrykkelig gis full overprøvningskompetanse, jf. utk. § 71 tredje ledd.

Forholdet til Svalbard, Jan Mayen og bilandene:


NOU 2004: 28 Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold har vært forelagt Sysselmannen på Svalbard. Justisdepartementet er enig i de vurderinger som her er foretatt og støtter Sysselmannens uttalelse, som for ordens skyld er vedlagt.

Det er kun lovens kapitel VII som foreslås gjort gjeldende for Svalbard. Den samme løsningen er valgt for Jan Mayen. For Svalbards del vil øvrige forhold være regulert i lov 15. juni 2001 nr 79. (svalbardmiljøloven). For Jan Mayen vil i all hovedsak det samme følge av lov 27. februar 1930 nr. 2 om Jan Mayen med tilhørende forskrifter. Etter innføringen av svalbardmiljøloven avviker imidlertid miljøregelverket for Jan Mayen noe fra det som nå gjelder på Svalbard. For Jan Mayen kan det derfor tenkes å oppstå situasjoner hvor øvrig regelverk ikke fanger opp forhold som faller utenfor kapitel VII.

Utvalget foreslår at loven ikke gis anvendelse i Antarktis. Slik det ser ut pr i dag, har ikke Justisdepartementet innvendinger mot dette. Dersom det skulle oppstå behov for å la hele eller deler av loven gjelde her vil, som også påpekt av utvalget, dette kunne gjøres i medhold av lov 27. februar 1930 nr. 3 om Bouvet-øya, Peter den I's øy og Dronning Maud Land m.m. § 2 første ledd annet og tredje punktum.

Med hilsen


Harald Aass
seniorrådgiver


Toril Juul
seniorrådgiver