

Naturavtalens mål om 30 prosent vern av natur innen 2030



13. september 2024

Dokumentinformasjon

Oppdragsgiver: WWF Verdens naturfond og Sabima
Tittel: Naturavtalens mål om 30 prosent vern av natur innen 2030
Utarbeidet av: Holth & Winge AS og NINA
Forfattere: Ingrid Wang Larsen, Erik Framstad, Ulrika Jansson, Nikolai K. Winge, Willeke Anna A'Campo
Forsidebilde: Shutterstock

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG	1
1 INNLEDNING	5
1.1 Tema og bakgrunn for oppdraget	5
1.2 Kort om Naturavtalen og dens folkerettslige status	6
1.3 Oversikt over Naturavtalens mål 3	8
1.4 Naturfaglige begrunnelser for vern	9
2 «NØKKEL-KRITERIER» I NATURAVTALENS TREDJE DELMÅL	9
2.1 Innledning	9
2.2 Sentrale begreper i Naturavtalens tredje delmål	10
2.2.1 Om «verneområder» og «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak»	10
2.2.2 «Effektivt forvaltet og bevart»	14
2.2.3 «Økologisk representative» områder.....	15
2.2.4 «Godt sammenhengende systemer» av verneområder og andre effektive arealbaserte bevaringstiltak	16
2.2.5 «Bærekraftig bruk» innenfor verneområder og andre effektive arealbaserte bevaringstiltak	16
2.2.6 Oppsummering	17
3 VURDERING AV VIRKEMIDLER I NORSK RETT	17
3.1 Innledning	17
3.2 Områdevern etter naturmangfoldloven	18
3.2.1 Innledning og oversikt	18
3.2.2 Generelt om områdevern	19
3.2.3 Kriterier for opprettelse av nye verneområder	21
3.2.4 Vernets rekkevidde og styrke	24
3.2.5 Unntak fra vernevedtak	27
3.3 Arts- og naturtypevern etter naturmangfoldloven.....	31
3.3.1 Innledning	31
3.3.2 Prioriterte arter	31
3.3.3 Utvalgte naturtyper	33
3.4 Virkemidler i plan- og bygningsloven.....	36
3.4.1 Innledning	36

3.4.2	Arealplaner etter plan- og bygningsloven	36
3.4.3	Særlig om plan- og bygningslovens byggeforbud langs sjø.....	44
3.5	Vernede vassdrag.....	45
3.6	Nøkkelbiotoper og livsmiljøer (MiS) etter skogbrukslova	48
3.7	Oppsummering	51
4	DEKNING OG REPRESENTATIVITET FOR VERNEOMRÅDER OG ANDRE BEVARINGSTILTAK.....	52
4.1	Innledning	52
4.2	Tilnærming og metoder	52
4.2.1	Overordnet tilnærming.....	52
4.2.2	Data for administrative grenser	53
4.2.3	Data for verne- og bevaringsområder	54
4.2.4	Data for miljøvariabler.....	55
4.2.5	Analysemetoder: Omfang, representativitet og kvalitet	56
4.3	Verneområder.....	57
4.3.1	Vedtatte verneområder pr. medio februar 2024	57
4.3.2	Foreslåtte verneområder og supplerende vern	67
4.3.3	Eksisterende, foreslått og supplerende vern – oppsummering.....	70
4.4	Andre effektive arealbaserte bevaringstiltak – dekning og representativitet	74
4.4.1	Bevaring og vern etter PBL	74
4.4.2	Livsmiljøer og nøkkelbiotoper i skog	74
	LITTERATURLISTE	79

Sammendrag

Denne utredningen tar for seg Naturavtalens tredje delmål om at 30 prosent av landarealene skal vernes eller beskyttes innen 2030. Utredningen behandler områdevern og andre rettslige virkemidler i norsk rett for å øke verne- og bevaringsandelen på fastlands-Norge, og diskuterer disse i lys av Naturavtalens kriterier for vern og bevaring. Utredningen kartlegger også hvor stor arealandel av norske økosystemer som i dag er vernet eller bevart og hvor representativt dette vernet er for variasjonsbredden i norsk natur. Utredningen viser at dagens vern ikke er representativt, slik Naturavtalen forutsetter, og at det er behov for supplerende vern for å oppfylle intensjonen i Naturavtalen.

Utredningen gir først en oversikt over Naturavtalens tredje delmål hvor vi peker på sentrale nøkkelindikatorer for hva som kvalifiserer som vern. Naturavtalens tredje delmål kan oppfylles både gjennom etablering av «verneområder» og gjennom «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak». Sistnevnte åpner for at målet om 30 prosent vern kan oppfylles også gjennom andre arealbaserte virkemidler enn «formelle verneområder». Samtidig gir formuleringene i Naturavtalens tredje delmål, og veiledning utarbeidet til Naturavtalen, klare indikasjoner på hva som kreves for at et område kan innrapporteres som vernet eller beskyttet i Naturavtalens forstand. For å innfri målet om 30 prosent vern og bevaring må både verneområder og andre effektive arealbaserte bevaringstiltak være klart geografisk avgrenset. Begge typer av virkemidler skal videre sikre at naturen blir effektivt bevart og forvaltet over tid. Det samlede vernet skal også være økologisk representativt og godt sammenhengende.

Med utgangspunkt i Naturavtalens kriterier for verneområder og andre effektive arealbaserte bevaringstiltak, diskuterer utredningen for *det første* ulike virkemidler for beskyttelse av natur i norsk rett. Hovedfokus rettes mot verneområder som opprettes i medhold av naturmangfoldloven. Utredningen viser at områdevern etter naturmangfoldloven er det fremste virkemiddelet for å oppnå Naturavtalens tredje delmål. Det er imidlertid store forskjeller mellom vernekategoriene med hensyn til hvor strenge restriksjoner som gjelder. Landskapsvern er den kategorien som gir naturen svakest beskyttelse. Det kan stilles spørsmål ved om landskapsvern vil kvalifisere som vern etter Naturavtalen, blant annet fordi pågående virksomhet (som for eksempel skogbruk og jordbruk) er tillatt i landskapsvernområder. Utredningen diskuterer også i hvilken grad dagens regler sikrer varig beskyttelse av områder som er underlagt vern. På den ene siden viser utredningen at loven setter en høy terskel for at det kan gis dispensasjon fra verneforskrifter, og at myndighetens kompetanse er begrenset av rettslige kriterier som kan overprøves rettslig. På den andre siden er ikke dagens regler til hinder for at myndighetene endrer eller opphever verneforskrifter. Vi anser likevel ikke dette som en reell

trussel mot operasjonaliseringen av Naturavtalens tredje delmål. I praksis vil endringer av verneforskrifter for å tilrettelegge for utbygging skape store konflikter, og det vil derfor de facto være en relativ høy terskel for at myndighetene gjør dette i så stor utstrekning at det har reell betydning for oppnåelse av Naturavtalens tredje delmål.

I tillegg til områdevern, diskuterer utredningen om naturmangfoldlovens regler om henholdsvis prioriterte arter (med funksjonsområder) og utvalgte naturtyper kan kvalifisere som «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak». Utover reglene om områdevern, er reglene om prioriterte arter naturmangfoldlovens sterkeste virkemiddel for beskyttelse av arter. Kunnskapen om, og karleggingen av, hvor de prioriterte artene med funksjonsområder faktisk befinner seg er imidlertid mangelfull. Vår vurdering er at kunnskapen i dag om geografisk plassering og avgrensning av funksjonsområder ikke er god og nøyaktig nok til å oppfylle kravene i Naturavtalens tredje mål om andre effektive arealbaserte bevaringstiltak skal være klart geografisk avgrenset og kartfestet.

Kartgrunnlaget for utvalgte naturtyper er noe bedre enn for prioriterte arter. Utvalgte naturtyper er likevel et svakt virkemiddel, som i liten grad sikrer naturtypene mot forringelse som følge av annen arealbruk. Etter vårt syn er det derfor tvilsomt om utvalgte naturtyper i tilstrekkelig grad oppfyller intensjonen i Naturavtalen når det kommer til forutsetningen om effektiv bevaring, forvaltning og beskyttelse over tid.

Utredningen undersøker også utvalgte virkemidler for bevaring av natur som finnes i andre lover, og diskuterer hvorvidt slike arealbruksrestriksjoner kan kvalifisere som henholdsvis «verneområder» eller «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak» etter Naturavtalen. For det første ser utredningen på virkemidler i plan- og bygningsloven, hvor særlig kommunale arealplaner (kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner) og regionale planer diskuteres. På kommuneplan nivå er landbruk og natur likestilte arealbruksinteresser under LNFR-formålet. Vår vurdering er at arealer avsatt til LNRF-formålet i kommuneplanens arealdel ikke kan anses som et effektivt arealbasert virkemiddel for å ivareta natur under Naturavtalen.

Det er først på reguleringsplannivå at plan- og bygningsloven åpner for at delformålene som omfattes av LNFR-formålet kan fastsettes hver for seg. Dette innebærer at arealer i reguleringsplaner kan avsettes alene til «naturområde» med underformål «naturvern». For arealer som reguleres til «naturvern», åpner plan- og bygningsloven for å fastsette arealbruksrestriksjoner som etter vårt syn trolig *kan* oppfylle kriteriene for vern etter Naturavtalen. I praksis brukes imidlertid reguleringsplaner i liten grad som virkemiddel for å verne natur. Etter dagens system blir de fleste reguleringsplaner initiert av private utbyggingsaktører, og de fleste kommunene mangler både insitament og ressurser til å

lage egne reguleringsplaner for naturvern. Opprettelse av verneområder er nok en oppgave kommunene overlater til statlige vernemyndigheter.

I Stortingsmeldingen for villrein som ble lagt frem våren 2024, er det fra regjeringens side signalisert at områder som er omfattet av de regionale planene for villrein (som ikke allerede dekkes av verneområder etter naturvernlovgivningen), vil kunne inngå i Norges bidrag til å nå Naturavtalens tredje delmål. Regionale planer har klare svakheter som et virkemiddel for vern av natur. I motsetning til kommunale arealplaner, har ikke regionale planer rettsvirkninger for private. Regionale planer er heller ikke rettslig bindende for utøvelse av offentlig myndighet. Så lenge regionale planer ikke er rettslig bindende, og kun håndheves gjennom varsel om innsigelse, gir slike planer ingen garanti for at verneverdiene ivaretas over tid.

Utredningen tar også for seg Stortingets verneplaner for vassdrag. Verneplanene for vassdrag har til formål å beskytte et utvalg av norsk vassdragsnatur mot vannkraftutbygging. Verneplanene omfatter hele nedbørfelt, og kan dermed dekke forholdvis store landarealer. Landarealene som inngår i nedbørfeltene til vernede vassdrag inneholder for det første ikke nødvendigvis verneverdig natur. Bruk av arealene rundt og langs vassdrag innenfor nedbørsfeltene til vernede vassdrag reguleres gjennom plan- og bygningsloven. Gjennom rikspolitiske retningslinjer fra 1994 er det det fastsatt ulike forvaltningsklasser som kommunene kan benytte i forbindelse med arealplanleggingen i vassdragsbeltet til vernede vassdrag. Dette forvaltningsregimet kan etter vårt syn ikke anses som et effektivt arealbasert virkemiddel for å ivareta natur under Naturavtalen.

Den rettslige analysen konkluderer med at områdevern, og da særlig verneformene nasjonalpark og naturreservat, er det mest sentrale styringsmiddelet for å sikre vern av areal i tråd med Naturavtalens tredje delmål. Dersom Norge skal kunne oppfylle de krav Naturavtalen setter for vern av landareal, må myndighetene intensivere verneforvaltningen i årene som kommer.

For det *andre* analyserer utredningen arealomfang, representativitet og kvalitet for ulike typer verneområder og noen andre bevaringstiltak. Områder vernet etter naturmangfoldloven eller tidligere lovverk, utgjorde per medio februar 2024 totalt 57 528 km², tilsvarende 17,8 % av Norges areal (utenom polarområdene). Av dette utgjør nasjonalparker hele 31 725 km², landskapsvernområder 17 265 km², naturreservater 7 944 km² og andre typer verneområder 595 km². Naturreservater og nasjonalparker har det strengeste vernet og dekker til sammen 12,3 % av Norges areal. Fordelingen av vernet areal er imidlertid ikke representativ for Norges areal. Over en tredel (37 %) av arealet over eller nord for skoggrensa er vernet, og det er der vi finner de fleste store nasjonalparkene og mange landskapsvernområder. I lavlandet i Sør-Norge er bare rundt 3–4 % av arealet vernet. Tilsvarende

HOLTH & WINGE

dekker vernet areal størst andel av snaumark og snø/is (29 %) og åpen myr (19 %), men bare 8 % av all skog og tresatt myr. Det er imidlertid bare i verneformene nasjonalparker og naturreservater at skogen er vernet mot skogbruk, og her er mindre enn 6 % av det totale skogarealet og mindre enn 4 % det produktive skogarealet vernet.

Hele 65 % av verneområdene er mindre enn 1 km² i areal, selv om det også er 76 verneområder større enn 100 km². Små verneområder gir færre muligheter for gode leveområder for mange arter og er mer utsatt for negative påvirkninger fra omgivelsene. En indeks som måler omfanget av menneskeskapt infrastruktur som bygninger, veier og andre anlegg, viser også at små verneområder i lavlandet er særlig utsatt for menneskelig påvirkning fra omgivelsene. Det er i hovedsak de store verneområdene i fjellene som representerer sammenhengende verneområder der naturlige økologiske prosesser kan løpe tilnærmet fritt. Selv om det er mange verneområder i ulike andre deler av landet, er disse oftest for små og fragmenterte til å danne tilstrekkelig sammenhengende vernet areal.

Miljøforvaltningen har et løpende arbeid med vurdering av nye verneområder, både for nasjonalparker, skogreservater og supplerende vern for andre naturtyper. En sammenstilling av informasjon om vedtatte verneområder etter medio februar 2024, foreslåtte verneområder og områder i arbeidet med supplerende vern tyder på at det kan være mulig å oppnå vern av inntil 20 % av Norges areal de nærmeste årene. Imidlertid vil naturreservater, som representerer den strengeste verneformen, bare dekke ca. 3 % av Norges areal, mens nasjonalparker vil dekke ca. 11 %.

Enkelte andre forvaltningstiltak enn formelt vern etter naturmangfoldloven kan bidra til å sikre naturmangfoldet. Vi har vurdert arealomfanget av to slike tiltak: avsetting av noen ulike typer bevaringsområder etter plan- og bygningsloven og avsetting av livsmiljøer og nøkkelbiotoper i skog. Omfanget av bevaringsområder etter plan- og bygningsloven har foreløpig lite omfang og utgjør bare ca. 0,16 % av Norges areal. Det er et stort antall livsmiljøer og nøkkelbiotoper som er avsatt av skogeiere, men disse er gjennomgående små (median ca. 0,5 ha). Til sammen utgjør slike livsmiljøer og nøkkelbiotoper rundt 1155 km², hvorav det aller meste er klassifisert som skog eller tresatt myr. Dette utgjør knapt 1 % av Norges skogareal. Det er følgelig begrenset hva slike bevaringsområder kan bidra med for å oppnå naturavtalens mål om 30 % vern eller bevaring gjennom effektive arealbaserte tiltak. Imidlertid vil livsmiljøer og nøkkelbiotoper i skog utgjøre et verdifullt supplement til formelt vern for å sikre naturmangfoldet knyttet til produktiv skog.

1 Innledning

1.1 Tema og bakgrunn for oppdraget

Det ble enighet om det globale Kunming-Montreal-rammeverket for naturmangfold (Naturavtalen) i Montreal 19. desember 2022, på det 15. partsmøtet under FNs konvensjon om biologisk mangfold (Biomangfoldkonvensjonen). Gjennom fire langsiktige hovedmål og 23 delmål fastsetter Naturavtalen en tydelig retning og målbare krav, som skal bidra til en global omstilling innen naturforvaltningen.

Denne utredningen vurderer og diskuterer hvordan Norge kan oppfylle Naturavtalens tredje delmål, om vern og bevaring av 30 prosent representativ natur innen 2030. For det første undersøkes utvalgte rettslige virkemidler for vern og beskyttelse av natur på fastlands-Norge. Naturavtalens tredje delmål omfatter også havområder. Virkemiddel for vern og beskyttelse av biologisk mangfold i norske havområder behandles ikke i denne utredningen.¹

Som utredningen vil vise, har vi i norsk rett flere lover som gir forvaltningen hjemmel til å treffe vedtak som beskytter natur fra arealinngrep. Det er likevel store forskjeller mellom lovene med hensyn til hvor effektiv beskyttelse det er tale om. Dette reiser spørsmålet om hvilke typer beskyttelsestiltak som vil kvalifisere som vern etter Naturavtalens tredje delmål. Hensikten med denne delen av utredningen er å gi et grunnlag for en diskusjon om hvordan Norge skal kunne etterleve Naturavtalens tredje delmål innen 2030.

For det andre gjør utredningen rede for hvor stor arealandel av norske økosystemer som per i dag er vernet eller bevart og hvor representativt dette vernet er for variasjonsbredden i norsk natur. Dette kan gi grunnlag for videre prioritering av hvilke arealer som bør vernes for mest effektivt å oppfylle mangler i dagens vern av norske økosystemer.

Utredningen er utarbeidet på oppdrag av WWF Verdens naturfond og Sabima. Utredningen danner grunnlag for utarbeidelse av en tilleggsutredning som særlig har til formål å identifisere og drøfte mulige virkemidler som kan gi kommunene og grunneiere sterkere insentiver til å avsette arealer til varig vern.

¹ Se Klima- og miljødepartementets høringsnotat med forslag til ny lov om vern av marin natur utenfor territorialfarvannet, fremlagt våren 2024.

1.2 Kort om Naturavtalen og dens folkerettslige status

Naturavtalen er et rammeverk fremforhandlet under Biomangfoldkonvensjonen fra 1992. Sistnevnte er en folkerettslig forpliktende konvensjon inngått mellom 196 stater, heriblant Norge. Konvensjonens overordnede formål er «bevaring av biologisk mangfold, bærekraftig bruk av dets komponenter, og en rimelig og likeverdig fordeling av fordelene som følger av utnyttelsen av genressurser» (jf. artikkel 1).

Biomangfoldkonvensjonen er en utpreget rammekonvensjon med forholdsvis få klart definerte forpliktelser for statene. Når det kommer til verneområder, finner vi de mest sentrale bestemmelsene i konvensjonens artikkel 8 som blant annet slår fast at partene «så langt det er mulig og hensiktsmessig» skal «etablere et system av beskyttede områder eller områder der særlige tiltak må settes inn for å bevare biologisk mangfold».

I kraft av å være en utpreget rammekonvensjon, har det vært behov for å fylle ut innholdet i konvensjonen gjennom egne prosesser og vedtak. I likhet med andre folkerettslige konvensjoner på miljøområdet, har det vært en betydelig videreutvikling av Biomangfoldkonvensjonen siden den ble undertegnet i 1992. Det er «Partsmøtet» («COP») som er det besluttede organet etablert under konvensjonen. Videreutviklingen av Biomangfoldkonvensjonen har i stor grad skjedd gjennom strategier og vedtak som i seg selv ikke er folkerettslig bindende. I tillegg kan Partsmøtet vedta *protokoller* som er rettslig bindende for statene som slutter seg til dem. Foreløpig er det bare vedtatt to protokoller til konvensjonen, Cartagena-protokollen om genmodifiserte organismer og Nagoya-protokollen om biologiske ressurser.

Naturavtalen er det siste tilskuddet i rekken av målorienterte rammeverk inngått mellom partene i Biomangfoldkonvensjonen. Naturavtalens Del F består av en visjon for 2050 med fire tilhørende hovedmål. Disse fire hovedmålene bygger opp under visjonen for 2050 og knytter seg blant annet til å stanse tap og sikre bærekraftig bruk av natur. Naturavtalens 23 kortsiktige mål frem mot 2030 («action targets»), herunder mål 3 om vern, skal iverksettes umiddelbart. I denne utredningen er det Naturavtalens tredje delmål som danner grunnlaget for undersøkelsen, se kapittel 1.3 nedenfor.

Naturavtalen følger opp og avløser de såkalte Aichi-målene («Aichi Biodiversity Targets») fra 2010, som fastsatte 20 mål for bevaring og beskyttelse av naturmangfoldet frem mot 2020. Ett av Aichi-målene (mål 11) var at 17 prosent av landarealene (inkludert vann og vassdrag), samt 10 prosent av sjøarealene skulle være underlagt beskyttelse gjennom verneområder eller andre effektive arealbaserte bevaringstiltak. I Norge ble Aichi-målene først og fremst fulgt opp gjennom Stortingsmeldingen

«Natur for livet — Norsk handlingsplan for naturmangfold». ² Denne stortingsmeldingen ble fremlagt først i 2015, da det kun gjenstod fem år til Aichi-målene skulle være nådd. Globalt ble ikke målet om henholdsvis 17 og 10 prosent vern nådd innen utgangen av 2020. Gjennom Naturavtalen har statene blitt enige om en forsterket innsats både for vern og innenfor andre målområder.

Naturavtalen støttes opp gjennom en pakke med flere tilleggsbeslutninger også vedtatt på COP15. ³ Statene har for det første forpliktet seg til å revidere eller oppdatere sine nasjonale biodiversitetsstrategier og handlingsplaner (NBSAPs) i overensstemmelse med Naturavtalen. Disse handlingsplanene er landenes hovedredskap for gjennomføring av Naturavtalen. I Norge skal disse forpliktelsene følges opp gjennom en ny stortingsmelding som legges frem høsten 2024 – den såkalte Naturmeldingen.

Pakken med tilleggsbeslutninger inkluderer også et overvåkingsrammeverk og en såkalt «forsterket» mekanisme for planlegging, overvåking, rapportering og evaluering. Sistnevnte har som intensjon å etablere et bedre rammeverk for partenes oppfølging av Naturavtalens mål, enn det som ble etablert under Aichi-målene.

Både Aichi-målene og målene under Naturavtalen er etablert ved partsmøtevedtak (COP-vedtak). Disse vedtakene er i seg selv ikke folkerettslig bindende for partene, med mindre noe annet skulle komme frem av den enkelte beslutning. For Naturavtalen er det ikke fattet beslutninger som gjør den formelt folkerettslig bindende for partene.

Selv om Naturavtalen og andre vedtak under biomangfoldkonvensjonen i seg selv ikke er folkerettslig bindende, kan COP-vedtak likevel ha betydning for *tolkningen* av Biomangfoldkonvensjonens egne bestemmelser. Vi kan i den forbindelse merke oss at det i internasjonal litteratur er blitt argumentert for at noen av de kortsiktige målene i Naturavtalen gir uttrykk for *rettslig bindende fortolkninger* av Biomangfoldkonvensjonens mer uklare og vage bestemmelser. I en artikkel fra 2023, skrevet av flere tyske forfattere, uttales følgende om forholdet mellom Naturavtalens mål 3 og Biomangfoldkonvensjonens egne bestemmelser om etablering av verneområder i artikkel 8:

First and foremost, several GBF [Naturavtalen] targets specify the obligations under Article 8 CBD [Biomangfoldkonvensjonen]. Article 8 CBD contains several obligations related to the in-situ conservation of natural habitats and the preservation of threatened species [143]. The much discussed “30×30”

² Meld. St. 14 (2015–2016).

³ Beslutning 15/5, beslutning 15/6, beslutning 15/7, beslutning 15/8, beslutning 15/9 og beslutning 15/11.

target specifies the legal obligation under Article 8 lit. a CBD to “establish a system of protected areas or areas, where special measures need to be taken to conserve biological diversity”. Since the “30×30” target includes a quantifiable target, it is sufficiently precise to clarify the legal content of the CBD’s more general obligation [våre tilføyelser].⁴

Formålet med denne utredningen er ikke å diskutere hvorvidt målet om 30 prosent vern i seg selv kan være en rettslig bindende fortolkning av Biomangfoldkonvensjonens egne bestemmelser med hensyn til *andelen* av vern. Hovedformålet er å vurdere hvilke arealbaserte *virkemidler i norsk rett* som kan oppfylle målet om 30 prosent effektiv beskyttelse av norsk natur. Ettersom Naturavtalen i seg selv ikke oppstiller forpliktende krav til statene, vil vår utredning først og fremst klargjøre Naturavtalens intensjoner når det kommer til hva som kan medregnes som «verneområder» og «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak». Utredningen vil her ta utgangspunkt blant annet i retningslinjer som er fastsatt under Biomangfoldkonvensjonen.

1.3 Oversikt over Naturavtalens mål 3

Naturavtalens tredje delmål er som nevnt ett av flere konkrete og kortsiktige handlingsmål som har til formål å redusere trusler mot naturmangfold. I den norske oversettelsen av Naturavtalen, lyder delmål 3 som følger:

MÅL 3

Sikre og legge til rette for at innen 2030 er minst 30 prosent av arealene på land og i elver og innsjøer, og av arealene langs kysten og i havet, spesielt områder som er særlig viktige for naturmangfold og økosystemfunksjoner og -tjenester, effektivt bevart og forvaltet gjennom økologisk representative, godt sammenhengende og rettfærdig forvaltede systemer av verneområder og andre effektive arealbaserte bevaringstiltak, med anerkjennelse av urfolksområder og tradisjonelle områder der det er aktuelt, og integrert i større landskaper og sjø- og havområder, samtidig som det sikres at all bærekraftig bruk, der dette er aktuelt i disse områdene, fullt ut er i samsvar med bevaringsformål, og at urfolks og lokalsamfunns rettigheter anerkjennes og respekteres, herunder rettighetene til deres tradisjonelle områder.

Figur 1.1: Naturavtalens mål 3, norsk offisiell oversettelse

Naturavtalens tredje delmål bygger i stor grad på det tidligere Aichi-mål 11, men har et høyere ambisjonsnivå (fra 17 og 10 prosent for henholdsvis landareal og sjøareal til 30 prosent for både land- og sjøareal). Naturavtalens mål inneholder også noen tilleggsformuleringer som ikke kom til uttrykk i Aichi-målet. Dette gjelder for det første siste del av ordlyden om at urfolks og lokalsamfunns rettigheter skal anerkjennes og respekteres. Av størst interesse for denne utredningen, er det andre

⁴ Felix Ekardt mf, “Legally binding and ambitious biodiversity protection under the CBD, the global biodiversity framework, and human rights law”, *Environmental Sciences Europe* (2023) 35:80.

tillegget om at det samtidig skal sikres «at all bærekraftig bruk, der det er aktuelt i disse områdene, fullt ut er i samsvar med bevaringsformålet».

Nedenfor i kapittel 2, vil vi se nærmere på hva som ligger i denne formuleringen og andre viktige nøkkelbegreper i Naturavtalens tredje delmål.

1.4 Naturfaglige begrunnelser for vern

I Norges gjeldende handlingsplan for naturmangfoldet, *Natur for livet* (Meld. St. 14 2015–2016), er det angitt tre nasjonale mål: (1) økosystemer skal ha god tilstand og levere økosystemtjenester, (2) ingen arter skal utryddes og utviklingen for truede og nær truede arter og naturtyper skal bedres, og (3) et representativt utvalg av norsk natur skal bevares for kommende generasjoner. Vern av areal vil i hovedsak være egnet for å oppnå mål 3, men vil også kunne bidra til å oppnå de to andre målene. Som nevnt ovenfor, skal det i inneværende år legges frem en ny Stortingsmelding som følger opp Naturavtalen (Naturmeldingen).

I Norge er det naturmangfoldloven (nml.), som er det fremste styringsmiddelet for å sikre vern av areal med naturkvaliteter. Naturmangfoldloven § 33 lovfester flere formål for vern av naturområder. Fra et naturfaglig perspektiv omfatter disse bevaring av variasjonsbredden av naturtyper og landskap, så vel som større intakte økosystemer og økologiske og landskapsmessige sammenhenger nasjonalt og internasjonalt. Formålene omfatter også bevaring av arter og genotyper, samt truet natur og prioriterte arters økologiske funksjonsområder. I tillegg omfatter formålene områder med spesielle naturhistoriske verdier og referanseområder for å kunne følge utviklingen i naturen. Samlet kan disse formålene grupperes til tre hovedbegrunnelser for vern av naturområder:

1. Bevaring av et representativt utvalg av norsk natur,
2. bevaring av større intakte områder der økologiske prosesser kan virke mest mulig uforstyrret, og
3. bevaring av truet natur og andre områder med spesielle naturkvaliteter.

2 «Nøkkel-kriterier» i Naturavtalens tredje delmål

2.1 Innledning

I det følgende ser vi på Naturavtalens tredje delmål, hvor hensikten er å undersøke om det kan oppstilles nærmere kriterier for hva som kvalifiserer som verneområder og andre effektive arealbaserte bevaringstiltak. Målet om vern av 30 prosent natur gir i seg selv i liten grad en indikator på hva slags natur som skal vernes og hvor sterk rettsbeskyttelse vernet må ha. En utfordring i så måte er at medlemsstatene kan ha ulik tilnærming til, og forståelse av, hva som vil være påkrevet for å etterleve

Naturavtalen. En liberal forståelse av målet åpner for at medlemsstatene kan peke ut områder med liten verdi for biomangfold som potensielle verneområder, slik som fjellområder, ørken eller andre skrinne arealer med lite innslag av biodiversitet. En streng tolkning kan på sin side innebære at enkelte medlemsstater vil ha utfordringer med å etterleve målet, ettersom store deler av landarealene allerede er preget av arealinngrep. Ulik tolkning av målet kan også reise usikkerhet med hensyn til hvor strenge restriksjoner som kreves for at det er tale om et reelt vern. Vil spredt utbygging av boliger eller fritidshus kunne tillates i et område som er rapportert som vernet? Naturavtalens tredje delmål har enkelte formuleringer som gjør det mulig å peke ut noen nøkkelindikatorer for hva som kvalifiserer som vern. Disse skal vi se nærmere på i det følgende.

I kjølvannet av Naturavtalen er det også oppstått en diskusjon om hvorvidt det tredje delmålet retter seg mot den enkelte medlemsstat eller om det er tale om et felles globalt mål. Dette har selvsagt stor betydning for den enkeltes medlemsstats insitament og ansvar for å sikre etterlevelse av målet. Vi forfølger ikke denne diskusjonen i denne utredningen. I stedet legger vi til grunn som et premiss for utredningen at Norge har som intensjon oppfylle målet om 30 prosent vern av natur på fastlandet.

2.2 Sentrale begreper i Naturavtalens tredje delmål

2.2.1 Om «verneområder» og «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak»

Målet i Naturavtalen om at 30 prosent av landarealene skal beskyttes innen 2030 kan oppfylles både gjennom etablering av «verneområder⁵» og «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak».

Uttrykket «verneområde» i Naturavtalen må forstås i tråd med definisjonen i Biomangfoldkonvensjonen. Etter biomangfoldkonvensjonen artikkel 2 er verneområde («protected areas») definert som et «geografisk avgrenset område som er utpekt eller regulert og forvaltet med sikte på å oppfylle bestemte målsettinger for bevaring». Ut fra definisjonen er det klart at et verneområde må knytte seg til et *bestemt geografisk areal* og som er utpekt med det formål å oppfylle definerte mål for bevaring. Det er internasjonalt utviklet en rekke standarder og retningslinjer for verneområder. De mest anerkjente retningslinjene er IUCNs kategorier for vernede områder.⁶

IUCN har etablert følgende seks hovedkategorier av vern:

⁵ «Verneområder» er et annet ord for «beskyttede områder» som er en mer ordrett oversettelse av den engelske språkversjonen av Naturavtalen, «protected areas» (internasjonalt ofte forkortet med «PA»).

⁶ IUCN (The International Union for Conservation of Nature and Natural Resources) er en verdensomspennende naturvernorganisasjon med medlemmer fra en rekke stater, nasjonale og internasjonale organisasjoner og vitenskapelige institusjoner

Kategori I:	Strengt naturreservat («Strict nature reserve») og villmarksarealer («wilderness area»)
Kategori II	Nasjonalpark («national park»)
Kategori III:	Naturminne («natural monument or feature»)
Kategori IV:	Habitat- eller biotopvern («habitat/species management area»)
Kategori V:	Landskapsvern («protected landscape»)
Kategori VI:	Beskyttede ressursforvaltningsområder («protected areas with sustainable use of natural resources»)

Tabell 2.1: IUCNs vernekategorier

De fleste av disse vernekategoriene er gjenkjennelig fra naturmangfoldlovens vernekategorier i kap. 5. Som vi vil komme tilbake til i kapittel 3, ble IUCNs retningslinjer for vernekategorier lagt til grunn som et utgangspunkt for Biomangfoldlovutvalgets arbeid med lovutkastet til naturmangfoldloven. Det er viktig å understreke at IUCNs retningslinjer ikke er folkerettslig bindende, noe som også Biomangfoldlovutvalget påpeker.⁷ Lovutvalget anså det likevel som en fordel å tilnærme norsk rett til de internasjonalt anerkjente retningslinjene fra IUCN, samtidig som det ble lagt vekt på at reglene måtte være tilpasset norske forhold.⁸

Det andre alternativet for bevaring i Naturavtalens tredje delmål, «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak», er ikke definert i Biomangfoldkonvensjonen, men ble først introdusert gjennom Aichi-målene i 2010. I likhet med Naturavtalens tredje delmål, åpnet også Aichi-målet om 17 og 10 prosent vern, for at vernet kunne oppnås enten gjennom «verneområder» eller «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak» (såkalte OECM⁹). En omforent definisjon av OECM ble imidlertid først utarbeidet flere år senere på COP14 i 2018. I en av beslutningene fra COP14 er «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak» definert på følgende måte:

Other effective area-based conservation measure” means “a geographically defined area other than a Protected Area, which is governed and managed in ways that achieve positive and sustained long-term outcomes for the *in situ* conservation of biodiversity, with associated ecosystem functions and services and where applicable, cultural, spiritual, socio-economic, and other locally relevant values.¹⁰

Som det fremgår av definisjonen, knytter også «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak» seg til bestemte geografiske områder. IUCN har i en rapport fra 2019 utarbeidet veiledning og retningslinjer

⁷ NOU 2004:28, s. 311.

⁸ NOU 2004:28, s. 311.

⁹ OECM er en forkortelse av den engelske betegnelsen «Other Effective Area-based Conservation Measure».

¹⁰ COP-beslutning 14/8.

for identifisering og rapportering av andre effektive bevaringstiltak.¹¹ Som for verneområder, har IUCN etablert ulike kategorier av «andre effektive bevaringstiltak». Disse hovedkategoriene er:

1. bevaringstiltak som har vern av natur som primært formål, men hvor myndighetene av ulike grunner (f.eks. av hensyn til urfolk) ikke ønsker å anerkjenne området som et formelt verneområde,
2. bevaringstiltak hvor beskyttelsen av naturen er et sekundært formål og
3. bevaringstiltak hvor beskyttelsen av naturen ikke er et mål i seg selv, men et «biprodukt» av beskyttelsestiltak som iverksettes for å ivareta andre hensyn enn naturhensyn.

Som eksempel på sistnevnte vises det til vern av krigsgraver og skipsvrak som også gir beskyttelse av viktige naturverdier innenfor restriksjonsområdet.¹² Dette åpner for at kulturminnevern som reelt sett også gir effektiv beskyttelse av miljøverdier, etter en konkret vurdering, kan anses som «andre effektive bevaringstiltak».

Det er liten tvil om at tilføyelsen av «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak» har som intensjon å gi partene større grad av fleksibilitet til å innfri målet i Naturavtalen gjennom andre arealbaserte virkemidler enn «formelle verneområder». Det er samtidig viktig å merke seg at Naturavtalens tredje delmål ikke opererer med ulike «kvalifikasjonskriterier» for henholdsvis verneområder og OECM. For å innfri målet om 30 prosent vern er intensjonen i Naturavtalen at begge typer av virkemidler skal sikre at naturen blir «effektivt bevart og forvaltet gjennom økologisk representative, godt sammenhengende og rettferdig forvaltede systemer».

På COP14 i 2018 ble det også vedtatt egne kriterier og tekniske retningslinjer for å identifisere hvilke geografiske områder som kan regnes som OECM.¹³ For at et tiltak skal kunne medregnes som OECM må følgende overordnende kriterier være oppfylt:

- A. Området er ikke anerkjent som et verneområde.
- B. Området er regulert, forvaltet og geografisk definert.
- C. Området oppnår vedvarende og effektiv in situ bevaring.
- D. Reguleringen understøtter tilhørende økosystemfunksjoner og tjenester, mm

Kriteriene A-C må innfris i en OECM-vurdering, mens kriterium D kan vurderes der det er relevant. Nedenfor følger en forenklet fremstilling av hovedkriteriene A-C i COP-beslutningen fra 2018 med forklarende tekst.

¹¹ IUCN, «Recognising and reporting other effective area-based conservation measures, World Commission on Protected Areas Task Force on OECMs, 2019.

¹² IUCN (2019) s. 3.

¹³ COP- beslutning 14/8.

Retningsgivende hovedkriterier for bevaringsområder med underkriterier utarbeidet under Biomangfoldkonvensjonen	
A:	Området er ikke anerkjent som et verneområde (ved overlapp, må arealer som inngår i verneområder trekkes fra)
B:	Området er administrert og forvaltet
<i>Geografisk avgrenset område</i>	Størrelse og areal er beskrevet og grenser geografisk avgrenset
<i>Legitim forvaltningsmyndighet</i>	Området forvaltes av myndighet (en enkelt forvaltningsmyndighet og/eller organisasjon eller gjennom samarbeid) med ansvar som tilsier at bevaring av biologisk mangfold oppnås gjennom tiltaket som vurderes og som gir mulighet for å håndtere trusler kollektivt.
<i>Forvaltet</i>	Forvaltet med forvaltningssystemer som oppnår positive og varige effekter for bevaring av biologisk mangfold. Relevant forvaltningsmyndighet er identifisert og involvert i forvaltningen.
C:	Oppnår vedvarende og effektivt bidrag til in situ bevaring av biologisk mangfold
<i>Effektivitet</i>	Området oppnår, eller forventes å oppnå, positive og vedvarende effekter for bevaring av biologisk mangfold, og trusler, eksisterende eller som rimelig kan forventes, adresseres effektivt ved å forebygge, betydelig redusere eller eliminere dem, herunder ved å gjenoppbygge degraderte økosystemer. Mekanismer som politiske rammeverk og reguleringer er på plass for å gjenkjenne og respondere på nye trusler.
<i>Effektivitet opprettholdes over lang tid</i>	Bevaringstiltaket er iverksatt med et langsiktig tidsperspektiv (el. et sannsynlig langsiktig tidsperspektiv) slik at det oppnås positive effekter for bevaring av biologisk mangfold over lengre tid.
<i>Bevaring av biologisk mangfold</i>	Identifisering av hvorfor områdene anses som viktig for bevaring av bredden av biologisk mangfold
<i>Informasjon og overvåking</i>	Så langt det er mulig, dokumentere det som er kjent om det biologiske mangfoldet i området og den etablerte forvaltningen som er utgangspunkt for overvåking av tiltakets effekter. Etablering av systemer for overvåking og evaluering av tiltakenes effekter

Figur 2.2: Forenklet og oversatt fremstilling av vedlegg III B til COP-beslutning 4/8. Fremstillingen er ikke uttømmende, men fremhever underkriterier som er særlig relevant i en norsk kontekst.

Ovennevnte kriterier er langt på vei også reflektert i ordlyden i Naturavtalen tredje delmål, men er i retningslinjene gitt en mer detaljert beskrivelse. Vi skal særlig merke oss at områder som meldes inn som OECM for det *første* må være klart geografisk avgrenset. I dette ligger det at områdenes grenser og omfang skal være klart beskrevet og definert. For det *andre* forventes det at OECM-områder inneholder biologisk mangfold av betydning og at dette er identifisert. For det *tredje* skal OECM være underlagt forvaltning av én eller flere identifiserte forvaltningsmyndigheter. Forvaltningen som OECM er underlagt skal for det *fjerde* være adaptiv og sikre at positive effekter for bevaring av biologisk mangfold oppnås over lengre tid.

Vi legger til grunn at Norge har som intensjon å forholde seg lojalt til de internasjonalt anerkjente retningslinjer for hvilke områdebaserte bevaringstiltak som kan medregnes som OECM. At retningslinjene utarbeidet under Biomangfoldkonvensjonen bør legges til grunn, er også lagt til grunn av Miljødirektoratet. I et notat til Klima- og miljødepartementet (KLD) hvor aktuelle tiltak og virkemidler for å nå målene i Naturavtalen oppsummeres, skriver Miljødirektoratet følgende:

Miljødirektoratet mener at egne og sektorenes virkemidler må innrettes på en slik måte at de tilfredsstiller kravene til OECM. Det innebærer at en må sikre at internasjonale føringer for hva som utgjør OECM ligger til grunn for utvelgelse av virkemidler til dette formålet i Norge, jf. Protected areas and other effective area-based conservation measures (cbd.int).¹⁴

Miljødirektoratet har også i andre sammenhenger vurdert norske virkemidler for beskyttelse av natur med utgangspunkt i retningslinjene for OECM utarbeidet under Biomangfoldkonvensjonen. Vi viser her til Miljødirektoratets rapport fra 2024 om «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak» i fiskeforvaltningen.¹⁵

2.2.2 «Effektivt forvaltet og bevart»

Det er innledningsvis viktig å understreke at verken Biomangfoldkonvensjonen eller Naturavtalen sier noe om hvilken juridisk status verneområder eller «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak» skal ha i nasjonal rett. Naturavtalen er inngått mellom svært mange stater med ulike rettssystemer, forvaltningstradisjoner og eiendomsregimer.

¹⁴ Miljødirektoratet, Oppdrag 8 - Vurderinger av gjeldende norsk naturmangfoldpolitikk opp mot den nye naturavtalen, 2. oktober", 2023, s. 18.

¹⁵ Miljødirektoratet, "Andre effektive arealbaserte bevaringstiltak - Miljødirektoratets gjennomgang og vurdering av bruk av kriteriene", M-2778|2024.

Både verneområder og OECM skal likevel være «forvaltet», noe som indikerer at området skal være underlagt myndigheten til enten en bestemt aktør eller flere aktører i samarbeid. Formuleringen «effektivt» forvaltet og bevart gir etter vårt syn uttrykk for en slags «resultatforpliktelse» i den forstand at det forutsettes at de bevaringstiltak som implementeres faktisk sikrer beskyttelse av naturen innenfor bestemte avgrensede områder. Hvilke virkemidler som brukes for å nå dette resultatet, vil i stor grad være opp til den enkelte stat.

I veiledning til Naturavtalens mål, skriver sekretariatet følgende:

Protected areas and OECMs must be managed with the primary objective of achieving positive outcomes for biodiversity. Effective management and sustained positive outcomes for biodiversity conservation requires the adoption of appropriate management objectives and processes, governance systems, adequate and appropriate resourcing and consistent monitoring.¹⁶

Som det fremgår, gir veiledningen noen viktige signaler med hensyn til hvilke mekanismer som bør være på plass for å oppfylle intensjonen i Naturavtalen.

2.2.3 «Økologisk representative» områder

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 når det fremgår 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. Økologisk representativitet knytter seg også til de miljømessige kvalitetene ved den naturen som beskyttelse gjennom verneområder eller OECM.

Økologisk representativitet er forklart på følgende måte i sekretariatets veiledning til Naturavtalen:

Protected area and OECMs should contain adequate samples of the full range of existing ecosystems, ecological processes and regions.¹⁷

Økologisk representative områder har en arealfordeling for økologisk relevant naturvariasjon som tilsvarer fordelingen av slik naturvariasjon for hele landets areal (ev. for arealet til mindre geografiske

¹⁶ <https://www.cbd.int/gbf/targets/3>.

¹⁷ <https://www.cbd.int/gbf/targets/3>

enheter). Økologisk relevant naturvariasjon kan omfatte variasjon i geografi, klima, topografi, økosystemer, geologi og/eller jordsmonn.

2.2.4 «Godt sammenhengende systemer» av verneområder og andre effektive arealbaserte bevaringstiltak

I veiledningen til Naturavtalen er «godt sammenhengende» omtalt på følgende måte:

In order for protected areas and OECMs to be effective, they should be connected through corridors as well as integrated into wider landscapes, seascapes and the ocean. This is an essential element of creating effective systems or networks of protected and conserved areas that can meet sustained in situ conservation outcomes and cope with stresses and disturbances, including from the impacts of climate change.¹⁸

«Godt sammenhengende systemer» omfatter grupper av verneområder og andre bevaringsområder der avstand og forvaltning av arealene mellom områdene er slik at viktige økologiske funksjoner og den langsiktige overlevelsen av artene i hele systemet av verne/bevaringsområder er ivaretatt.

2.2.5 «Bærekraftig bruk» innenfor verneområder og andre effektive arealbaserte bevaringstiltak

Som nevnt ovenfor, inneholder Naturavtalens mål 3 en «ny» formulering om at partene skal sikre at all bærekraftig bruk der det er aktuelt i verneområder eller OECM, fullt ut er i samsvar med bevaringsformålet.

Denne formuleringen gir på den ene siden klar støtte for at det ikke er partenes intensjon at enhver form for aktivitet må være forbudt i verneområder eller områder som utpekes som OECM. Det sentrale i Naturavtalens delmål 3, slik vi forstår kravet, er likevel at bærekraftig aktivitet ikke på noen måte skal komme i konflikt med målene for verneverdiene for natur og økosystemer som er fastsatt for det enkelte områdevernet/OECM. 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.

¹⁸ <https://www.cbd.int/gbf/targets/3>.

Det kan nok diskuteres om begrepet «bærekraftig» i seg selv legger noen reelle begrensninger med hensyn til hvilken type bruk som kan legitimeres i verneområder. Bærekraftbegrepet, slik det er definert både nasjonalt og internasjonalt, rommer flere dimensjoner og dermed svært sammensatt og komplekst. Erfaringer fra både internasjonal og nasjonal rett viser at bærekraftbegrepet generelt sett er svært vanskelig å operasjonalisere. Vi stiller oss derfor tvilende til om begrepet «bærekraftig» i seg selv har et tilstrekkelig klart og presist innhold til å gi grunnlag for å «kvalifisere» eller «diskvalifisere» bestemte typer av bruk og aktivitet.

2.2.6 Oppsummering

Som vi har sett ovenfor kan målet om 30 prosent beskyttelse innfris både gjennom etablering av verneområder og OECM. Formuleringene i Naturavtalens tredje delmål, tolket i lys av veilederen og retningslinjer, gir klare indikasjoner på hva som kreves for at et område kan innrapporteres som «vernet» i Naturavtalens forstand. Oppsummert kreves det blant annet at:

- Områdenes størrelse og grenser skal være beskrevet og definert.
- Naturverdiene, og hvorfor disse er viktige, skal være kartlagt.
- Områdene skal være underlagt forvaltning av en/ flere identifiserte forvaltningsmyndigheter.
- Forvaltningen skal bidra til positive effekter for naturen i et langsiktig perspektiv og gi et grunnlag for å måle utviklingen gjennom overvåkningsmekanismer o.l.
- Forvaltningen skal sikre at bærekraftig bruk av områdene ikke kommer i konflikt med bevaringsmål.
- Samlet sett skal områder som vernes være godt sammenhengende og være representativ for variasjonsbredden i norske økosystemer.

Med dette dannes grunnlaget for å undersøke et utvalg av virkemidler i norsk rett og diskutere hvorvidt, og eventuelt i hvilken grad, disse er egnet til å sikre etterlevelse av Naturavtalens tredje delmål.

3 Vurdering av virkemidler i norsk rett

3.1 Innledning

I norsk rett har vi flere virkemidler for bevaring og vern av natur. I motsetning til tidligere, hvor vern i all hovedsak ble regulert gjennom naturvernlovgivningen,¹⁹ er det i dag flere lover som gir myndighetene hjemmel til å legge restriksjoner på arealbruk for å sikre naturkvaliteter. Likevel er fortsatt naturmangfoldloven det klart fremste virkemiddelet for naturvern. I skrivende stund er om lag 18 prosent av Norges fastlandsareal formelt underlagt vern i medhold av naturmangfoldloven. Omfang og representativitet av dagens områdevern kommer vi tilbake til i utredningens kapittel 4.

¹⁹ Lov om naturfredning (1910) Lov om naturvern (1954) og Lov om naturvern (1970).

I dette kapitlet skal vi se nærmere på ulike virkemidler norsk rett gir for å oppfylle Naturavtalens tredje delmål. Hovedvekten legges på naturmangfoldlovens bestemmelser om områdevern som vi behandler nedenfor i kapittel 3.2. Sentrale spørsmål her er:

- Hvor langt rekker myndighetenes handlingsrom til å treffe vedtak om nye verneområder?
- Hvilken rettslig status og beskyttelse innebærer de ulike formene for vern?
- Hvor langt rekker myndighetenes adgang til å gi unntak fra vernebestemmelser, samt til å endre eller oppheve verneforskrifter?

I tillegg vil vi i kapittel 3.3 undersøke om naturmangfoldloven har andre virkemidler som gir myndighetene hjemmel til å iverksette «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak».

Vi vil deretter undersøke hvilke virkemidler som finnes i andre lover for bevaring av natur, og diskutere hvorvidt slike arealbruksrestriksjoner kan kvalifisere som henholdsvis «verneområder» eller «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak» etter Naturavtalen. Utvalget av virkemidler som diskuteres i denne utredningen er ikke uttømmende. Vi har valgt å sette søkelys på virkemidler som enten statlige myndigheters selv har løftet frem som mulige kandidater for OECM-områder og virkemidler som ellers har til formål helt eller delvis å ivareta miljøhensyn. Vi vil for det første se nærmere på et utvalg bestemmelser i plan- og bygningsloven, hvor særlig kommunale arealplaner og regionale planer diskuteres. Deretter tar vi for oss utvalgte virkemidler i vassdragsforvaltningen; Stortingets verneplaner for vassdrag og koblingene mot vannressursloven og plan- og bygningsloven. Avslutningsvis ser vi på utvalgte virkemidler etablert innenfor skogbruksforvaltningen.

3.2 Områdevern etter naturmangfoldloven

3.2.1 Innledning og oversikt

Naturmangfoldloven av 2009 erstattet den tidligere lov om naturvern av 1970. Mens naturvernloven hadde et tydelig verneperspektiv, var hensikten med naturmangfoldloven å sikre en helhetlig forvaltning av naturmangfoldet. I dette ligger blant annet at loven ikke skulle avgrenses til opprettelse og forvaltning av verneområder. Vel så viktig er å sikre en bærekraftig forvaltning av naturmangfold i områder som ikke var underlagt et formelt vern. Med dette fikk vi en helhetlig og sektorovergripende lov for forvaltning av naturmangfold, som blant annet omfattet følgende virkemidler:

- Sektorovergripende mål og prinsipper for bærekraftig bruk.
- Bestemmelser om artsforvaltning.
- Bestemmelser om naturtyper som er særlig viktig for det biologiske mangfold.
- Bestemmelser om områdevern.
- Regler om tilsyn og sanksjoner.

Selv om loven fikk et utvidet nedslagsfelt, skulle naturvern fremdeles være et sentralt virkemiddel i naturforvaltningen. I dag er naturvern regulert i naturmangfoldloven kapittel 5, under overskriften: *Områdevern*. Naturmangfoldlovens bestemmelser om områdevern er det fremste virkemidlet i norsk rett for å oppfylle Naturavtalens tredje delmål. Vi forutsetter derfor at Norges oppfyllelse i all hovedsak vil skje gjennom opprettelsen av nye verneområder. Det er derfor avgjørende at de nøkkelkriteriene som kan utledes av Naturavtalens tredje delmål er tilstrekkelig ivaretatt i naturmangfoldlovens bestemmelser om områdevern. Dette er temaet i det følgende.

3.2.2 *Generelt om områdevern*

Områdevern er et virkemiddel for å gi et geografisk avgrenset område og dets naturkvaliteter rettslig beskyttelse mot inngrep. Naturmangfoldloven § 34 andre ledd krever at verneformålets grenser skal angis i verneforskriften. Dermed vil Naturavtalens nøkkelkriterium om geografisk avgrensning alltid være oppfylt i områder underlagt vern etter naturmangfoldloven.

Områdevern kan betegnes som et proaktivt virkemiddel, i den forstand at forvaltningen gis mulighet til å sikre naturkvalitetene *før* det eventuelt oppstår konflikt med konkrete utbyggingsprosjekter. I dette ligger at det som en del av verneprosessen foretas en avveining mellom bruk og vern på generelt grunnlag, se nml. § 14. Dersom verneinteressene anses å være mest tungtveiende, blir området vernet gjennom et formelt vedtak av en verneforskrift. All den tid en slik interesseavveining skjer på generelt grunnlag, er det større sannsynlighet for at naturhensyn tillegges størst vekt, sammenlignet med situasjonen der naturhensyn skal vurderes i en konkret utbyggings sak. Historien har gjentatte ganger vist at naturen i de sistnevnte tilfeller ofte må vike til fordel for utbyggingsinteresser.

Vedtak om vern skiller seg fra vedtak av arealplaner etter plan- og bygningsloven. Den viktigste forskjellen er at vernevedtak også legger restriksjoner på lovlig etablert bruk av et område. Mens kommunale arealplaner vedtatt i medhold av plan- og bygningsloven i utgangspunktet gjelder «nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak»,²⁰ vil et vernevedtak gripe inn i etablert bruk. Der et vernevedtak innebærer at igangværende bruk blir vanskeliggjort, skal det ytes erstatning for det økonomiske tapet eier eller bruksrettshaver lider, jf. nml. § 50. Et typisk eksempel er der et vernevedtak legger restriksjoner på torvuttak eller skogsdrift.

Naturmangfoldloven § 33 oppstiller det overordnede målet for områdevern. Bestemmelsen har i sin helhet følgende utforming:

²⁰ Se pbl. § 11-6 og § 12-4. Plan- og bygningsloven gir imidlertid hjemmel til å gripe inn i etablert bruk, men dette krever at det vedtas et særskilt ekspropriasjonsvedtak, se pbl. kapittel 16.

§ 33. (mål for områdevern)

Verneområder på land, i vassdrag og i sjø etter dette kapittel skal bidra til bevaring av

- a. variasjonsbredden av naturtyper og landskap,
- b. arter og genetisk mangfold,
- c. truet natur og økologiske funksjonsområder for prioriterte arter,
- d. større intakte økosystemer, også slik at de kan være tilgjengelige for enkelt friluftsliv,
- e. områder med særskilte naturhistoriske verdier,
- f. natur preget av menneskers bruk gjennom tidene (kulturlandskap) eller som også har kulturhistoriske verdier, og tilrettelegging for bruk som bidrar til å opprettholde naturverdiene,
- g. økologiske og landskapsmessige sammenhenger nasjonalt og internasjonalt, eller
- h. referanseområder for å følge utviklingen i naturen.

Når det etter en annen lov treffes vedtak om å beskytte naturen i et område, bør det legges vekt på målene i første ledd. Inngår slike vedtak etter annen lov i en plan som omfatter områder beskyttet ved vedtak etter denne loven, kan Kongen gi regler for å sikre at beskyttelsen etter de forskjellige lovene samordnes i forhold til målet med planen.

Figur 3.1: Naturmangfoldlovens lovfestede mål for områdevern

Vi kan registrere at Naturavtalens krav om representativitet, er forankret i bestemmelsen første ledd bokstav a, ved at vern skal bidra til bevaring av «variasjonsbredden av natur og landskap». Kravet om et representativt utvalg kan også innfortolkes i flere av de øvrige målene i bestemmelsen. Forarbeidenes omtale av bestemmelsen er også tydelig på at målet med vern er å ivareta bredden i naturmangfoldet.²¹

Naturmangfoldloven har ingen bestemmelser som pålegger forvaltningen å treffe vernevedtak. Lo-ven oppstiller heller ikke noe nasjonalt mål om at en viss andel areal skal vernes, slik som Naturavtalens tredje delmål. Etter dagens lov er opprettelse av nye verneområder alltid avhengig av at det foreligger en vilje hos myndighetene til å treffe et formelt vernevedtak. Dermed er også oppfyllelse av naturavtalens tredje delmål avhengig av at det foreligger tilstrekkelig vilje og handlekraft hos vernemyndighetene. I dette ligger også at vernemyndighetenes arbeid med opprettelsen av nye verneområder må respekteres og aksepteres av andre myndigheter. Denne politiske dragkampen mellom vern og bruk er en sårbarhet i systemet, og det ville nok vært lettere for vernemyndighetene å forsvare opprettelse av nye verneområder, dersom det var en lovpålagt oppgave å sikre at minst 30 prosent av landarealene var underlagt vern.

Områdevern er et sektorovergripende virkemiddel. Arealbruksrestriksjoner som fastsettes i en verneforskrift, gjelder for både private og offentlige aktører. Enhver som ønsker å bruke et område i

²¹ Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 404.

strid med de begrensninger som følger av den aktuelle verneforskriften, må søke om dispensasjon etter nml. § 48. Vernevedtakets virkninger for andre forvaltningsorganers myndighetsutøvelse, krever noe mer inngående forklaring. Selve vernevedtaket er ikke til hinder for at det iverksettes prosesser som tar sikte på å gjennomføre et arealinngrep i medhold av annen lovgivning. F.eks. kan både private og offentlige aktører initiere et forslag til reguleringsplan etter plan- og bygningsloven, hvor det tas sikte på å ta i bruk et område som er underlagt vern. Naturmangfoldloven er heller ikke til hinder for at søknad om konsesjon eller andre former for tillatelse behandles etter sektorlover, som f.eks. energiltak, mineralutvinning, masseuttak o.l. Det følger imidlertid av nml. § 48 tredje ledd at dispensasjon etter naturmangfoldloven må foreligge *før* det gis tillatelse etter annet regelverk. Hensikten med bestemmelsen er å unngå at en tillatelse etter annet regelverk legger for stort press på dispensasjonsmyndigheten etter naturmangfoldloven, samt at tiltakshaver unngår å bruke mer ressurser på en søknadsprosess etter sektorlovgivningen dersom det ikke gis dispensasjon etter naturmangfoldloven.

3.2.3 *Kriterier for opprettelse av nye verneområder*

Naturmangfoldloven kapittel 5 inneholder fem vernekategorier, regulert av hver sin bestemmelse, som fastsetter ulike kriterier for når et område kan underlegges vern:

- Nasjonalparker (§ 35)
- Landskapsvernområder (§ 36)
- Naturreservater (§ 37)
- Biotopvernområder (§ 38)
- Marine verneområder (§ 39)

I denne utredningen er det de fire første kategoriene som behandles.²² Følgende oversikten viser hva loven krever for at forvaltningen kan treffe landbaserte vernevedtak, hvor vi har uthevet de særskilte kriteriene:

²² Marine verneområder er aktuelt i sjø, noe som faller utenfor temaet i denne utredningen.

Kategori	Kriterier
Nasjonalparker (§ 35)	Som nasjonalpark kan vernes større naturområder som inneholder særegne eller representative økosystemer eller landskap og som er uten tyngre naturinngrep .
Landskapsvernområder (§ 36)	Som landskapsvernområde kan vernes natur- eller kulturlandskap av økologisk, kulturell eller opplevelsesmessig verdi , eller som er identitetsskapende . Til landskapet regnes også kulturminner som bidrar til landskapets egenart.
Naturreservat (§ 37)	Som naturreservat kan vernes områder som <ol style="list-style-type: none"> inneholder truet, sjelden eller sårbar natur, representerer en bestemt type natur, på annen måte har særlig betydning for biologisk mangfold, utgjør en spesiell geologisk forekomst, eller har særskilt naturvitenskapelig verdi. 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.
Biotopvernområder (§ 38)	Som biotopvernområde kan vernes et område som har eller kan få særskilt betydning som økologisk funksjonsområde for en eller flere nærmere bestemte arter .

Tabell 3.1: Naturmangfoldlovens kriterier for ulike typer av områdevern

Dersom forvaltningen skal treffe vedtak om vern, må lovens kriterier for den aktuelle vernekategorien være til stede. Dette legger en viss begrensning for adgangen til å opprette nye verneområder. F.eks. vil det ikke være mulig å opprette nye nasjonalparker i et område som inneholder «tyngre naturinngrep», jf. § 35. I lovens forarbeider er det gitt uttrykk for en relativt lav terskel for hva som kan karakteriseres som tyngre naturinngrep. F.eks. nevnes offentlige veier, jernbane, skogsbilveier, traktorveier, kraftlinjer med spenning 33 kV eller høyere, magasiner m.m. Inngrepsfri natur er i Norge definert som arealer som ligger mer enn 1 km i luftlinje fra tyngre naturinngrep. Villmarkspreget natur er arealer over 5 km fra tyngre inngrep. Kun 11 % av arealet i Norge oppfyller kriteriet for villmarkspreget natur i dag. Med tanke på at arealet med inngrepsfri natur minker, særlig nedenfor fjellområdene, vil dette kunne utgjøre en barriere for opprettelsen av nye nasjonalparker. Dersom et område har kvaliteter som kvalifiserer til nasjonalpark, vil en fredning kunne innrapporteres etter Naturavtalen.

Når det gjelder landskapsvern krever loven kun at det er tale om områder «med økologisk, kulturell eller opplevelsesmessig verdi, eller som er identitetsskapende.» Terskelen for å verne et område som landskapsvernområde er med andre ord lavere enn for nasjonalparker. I tillegg er ikke landskapsvernområder avgrenset til naturlandskap, men kan også omfatte kulturlandskap. Som forarbeidene peker på, vil gammelt jordbrukslandskap, slik som slåtteenger, havnehager og setervoller kunne fredes som landskapsvernområde. Naturavtalen krever imidlertid ikke at naturvern er hovedformålet med fredningen. Også vern av kulturmiljø kan kvalifisere som «andre effektive bevaringstiltak», selv om naturvern utgjør et subsidiært formål ved fredningen, se kapittel 2.2.1 over. Landskapsvernområder vil imidlertid ikke uten videre kunne innrapporteres som vernet iht. Naturavtalen. Som vi skal se er ikke landskapsvern til hinder for igangværende virksomhet. I tilfeller hvor det drives aktiv skogdrift kan det derfor stilles spørsmål ved om landskapsvernområdet kvalifiserer som vernet etter Naturavtalens kriterier.

Kriteriene for naturreservater og biotopvernområder knyttes til naturverdier med spesiell betydning for naturmangfoldet. Etersom både naturreservater og biotopvernområder kan omfatte små geografiske områder, utgjør kriteriene i liten grad en barriere for muligheten til å ta frede nye områder. Slike områder vil også klart kvalifisere som vernet iht. Naturavtalens tredje delmål.

Et spørsmål i forlengelsen av dette er om lovens kriterier for vern er å anse som rettslige skranker for myndighetsutøvelsen eller om det er tale om retningslinjer for forvaltningsskjønnet. Dette er et skille av betydning med hensyn til forvaltningens handlingsrom til å treffe nye vernevedtak. Dersom vernekriteriene er å anse som rettslige skranker, vil domstolene kunne overprøve vernevedtaket fullt ut. Dermed vil grunneiere potensielt sett kunne anlegge søksmål mot staten med den påstand at lovens kriterier for vern ikke er oppfylt. Slike rettsprosesser kan trekke ut i tid, og dermed være en potensiell barriere for å oppfylle Naturavtalens tredje delmål innen 2030. Dersom kriteriene anses for å være retningslinjer for forvaltningsskjønnet, vil ikke loven sette noen grenser for når forvaltningen kan treffe et vedtak om vern. Dette spørsmålet vil da være overlatt til forvaltningen å avgjøre med endelig virkning. Domstolenes eventuelle rolle vil være å kontrollere at saksbehandlingsreglene er fulgt, og at vedtaket ligger innenfor de krav myndighetsmisbrukslæren oppstiller.

Spørsmålet var gjenstand for prøving i Høyesterett i den såkalte Naturfredningsdommen, inntatt i Rt. 1995 s. 1427. Selv om saken gjaldt naturvernloven av 1970, er Høyesteretts avgjørelse i stor grad overførbar til tolkningen av dagens lov. Saken gjaldt fredning av to vann med omgivelser som naturreservat. Vedtaket var hjemlet i naturvernloven § 8, som blant annet oppstilte som krav at området kunne karakteriseres som «spesiell naturtype». Et av spørsmålene Høyesterett skulle ta stilling til, var om dette var et rettslig krav domstolene kunne overprøve, eller om det måtte tolkes som en

retningslinje for forvaltningens frie skjønn. Lovens forarbeider ga liten veiledning på dette spørsmålet. Høyesterett kom likevel til at bestemmelsen måtte forstås som en rettslig skranke for forvaltningens adgang til å treffe vernevedtak. Det ble lagt avgjørende vekt på hensynet til grunneiere som ble berørt av et vernevedtak. Førstvoterende, og representanten for flertallet i Høyesterett, uttalte følgende:

Det er i dag et alminnelig prinsipp i forvaltningsretten at domstolene kan prøve ikke bare lovtolkningen, men også subsumsjonen ved anvendelsen av lover som gjør inngrep overfor den enkelte. Dette anses som en viktig del av rettssikkerheten. Selv om det er unntak fra denne hovedregel, må de særskilt begrunnes. I det foreliggende tilfelle måtte begrunnelsen i tilfelle søkes i de skjønnsmessige formuleringer i naturvernloven § 8. Jeg kan imidlertid ikke se at disse formuleringer er slik at de i seg selv skulle indikere at det her ikke skal være domstolsprøvelse av den konkrete rettsanvendelse.

Etter vår vurdering må naturmangfoldloven forstås på samme måte. Et vedtak om vern innebærer klare rådighetsbegrensninger for grunneiere og bruksrettshavere i området. Rettssikkerhensyn taler klart i retning for at slike vedtak skal kunne bringes inn til prøving hos domstolene.

Dette innebærer at myndighetene ikke står fritt til å avgjøre hvilke områder som skal underlegges vernevedtak. De lovsatte kriteriene for de aktuelle vernekategoriene må være oppfylt, og dette er et spørsmål som i siste instans kan avgjøres av domstolene. Samtidig har vi sett at loven ikke opererer med spesielt strenge kriterier for vern. Videre er kriteriene svært skjønnspregede og krever i stor grad naturfaglige vurderinger. Selv om domstolene kan overprøve forvaltningens vurderinger, er det grunn til å tro at de vil være tilbakeholdne i prøvingen, slik tilfellet også var i Naturfredningsdommen. Det er også lite sannsynlig at det blir reist søksmål i et slikt omfang at dette utgjør en reell barriere mot måloppnåelsen. Vi kan dermed slå fast at myndighetene har et vidt handlingsrom til å opprette nye verneområder etter dagens regler.

3.2.4 Vernets rekkevidde og styrke

Vi vil her se nærmere på den rettslige statusen og beskyttelsen de forskjellige formene for vern innebærer. En forutsetning for at vi oppnår Naturavtalens tredje delmål, er at områder som er underlagt et formelt vern reelt sett blir beskyttet mot naturskadelige inngrep. Som vi skal se oppstiller loven forskjellige restriksjoner for arealbruk for de ulike vernekategoriene. I tillegg vil det fastsettes mer detaljerte arealbruksrestriksjoner i den enkelte verneforskrift. Naturmangfoldloven setter en ytre ramme for hva slags arealbruk som er tillatt innenfor verneområdet. Det vil si at den enkelte verneforskrift ikke kan åpne for en arealbruk som går lenger enn det loven tillater (lovens «minimumsvern»). La oss med dette se på lovens formuleringer av arealbruksrestriksjoner og med dette ta stilling til om de ulike verneformålene kvalifiserer som vern etter Naturavtalen tredje delmål.

Kategori	Arealbruksrestriksjoner
Nasjonalparker (§ 35)	I nasjonalparker skal ingen varig påvirkning av naturmiljø eller kulturminner finne sted, med mindre slik påvirkning er en forutsetning for å ivareta verneformålet. Forskriften skal verne landskapet med planter, dyr, geologiske forekomster og kulturminner mot utbygging, anlegg, forurensning og annen aktivitet som kan skade formålet med vernet, og sikre en uforstyrret opplevelse av naturen . Ferdsel til fots i samsvar med friluftslovens regler er tillatt. Slik ferdsel kan bare begrenses eller forbys i avgrensede områder i en nasjonalpark, og bare dersom det er nødvendig for å bevare planter eller dyr, kulturminner eller geologiske forekomster.
Landskapsvernområder (§ 36)	I et landskapsvernområde må det ikke settes i verk tiltak som alene eller sammen med andre tiltak kan endre det vernede landskapets særpreg eller karakter vesentlig . Pågående virksomhet (som for eksempel skogbruk og jordbruk) kan fortsette og utvikles innenfor rammen av første punktum. Nye tiltak skal tilpasses landskapet. Det skal legges vekt på den samlede virkning av tiltakene i området. I forskriften kan det gis bestemmelser om hva som alene eller sammen med andre tiltak kan endre landskapets særpreg eller karakter vesentlig, om krav til landskapsmessig tilpassing, og om ferdsel som ikke skjer til fots.
Naturreservat (§ 37)	I et naturreservat må ingen foreta noe som forringer verneverdiene angitt i verneformålet. Et naturreservat kan totalfredes mot all virksomhet, tiltak og ferdsel. I forskriften kan det gis bestemmelser om vern av kulturminner i reservatet.
Biotopvernområder (§ 38)	Det kan fastsettes forbud mot virksomhet og ferdsel som kan påvirke eller forstyrre arten eller dens livsbetingelser.

Tabell 3.2: Naturmangfoldlovens lovfestede minimumsvern for vernekategoriene

Formuleringene i nml. § 35 andre ledd viser at nasjonalpark er en nokså streng vernekategori. Bestemmelsen setter uttrykkelig forbud mot tiltak som kan innebære varig påvirkning av naturen, og nevner blant annet utbygging og annen aktivitet som kan skade formålet med vernet. Lovens

forarbeider bekrefter dette ved å vise til at både oppføring av nye bygninger og motorferdsel er forbudt i nasjonalparker.²³ Arealbruksrestriksjonene i nasjonalparker er i så måte godt innenfor hva som kreves av vern etter Naturavtalen.

For landskapsvernområder er ikke loven like streng. Her er det kun et forbud mot tiltak som alene eller i sum «endrer det vernede landskapets særpreg eller karakter vesentlig». Det er med andre ord ikke et absolutt forbud mot oppføring av nye bygninger eller gjennomføring av andre typer arealinngrep i landskapsvernområder. På generelt grunnlag skal det også mye til for at et enkelt utbyggingstiltak alene vil kunne endre området karakter vesentlig. Utbygging av mer arealkrevende tiltak, slik som veier, jernbane, kraftlinjer eller vindkraftanlegg vil på sin side raskt kunne komme i strid med bestemmelsen. Lovens forarbeider viser til at vesentlighetskravet må vurderes konkret, og at restriksjonene vil variere ut fra verneformålet og hva slags tiltak det er tale om. Samtidig sies det at forbudet vanligvis vil innebære «et forbud mot oppføring av bygninger og anlegg og andre varige eller midlertidige innretninger, veibygging, fremføring av luft- og jordledninger, graving, utfylling og henleggelse av masse, nydyrking av noe omfang, nyplanting, bakkeplanering, bergverksdrift og endringer av betydning i vannføring eller vannstand.»²⁴ Dette indikerer at det også gjelder klare begrensninger for ny arealbruk i landskapsvernområder. Landskapsvernområder er heller ikke til hinder for videre drift av pågående virksomhet. Dette innebærer en klar begrensning for beskyttelse av naturverdier tilknyttet f.eks. skog hvor det er etablert skogdrift. Det kan nok derfor stilles spørsmål ved om landskapsvern kvalifiserer som vernet iht. Naturavtalens kriterier.

Naturreservater er på sin side gitt streng beskyttelse. Formuleringen «noe som forringer verneverdiene» vil kunne omfatte ethvert arealinngrep. Bestemmelsen er merkverdig nok ikke kommentert direkte i lovens forarbeider, men naturreservater er flere steder fremhevet som en streng vernekategori. Man kan derfor legge til grunn at naturreservater er gitt en beskyttelse som klart kvalifiserer som vern iht. Naturavtalen.

Bestemmelsen om biotopvern sier ikke noe om hvilke arealbruksrestriksjoner som skal gjelde for slike området. I stedet gis vernemyndighetene fullmakt til å fastsette nærmere forbud mot «virksomhet og ferdsel som kan påvirke eller forstyrre arten eller dens livsbetingelser». Dette vil nok i de fleste tilfeller vil omfatte både utbygging og andre former for arealinngrep, og i så måte vil biotopvern være beskyttet iht. Naturavtalens tredje delmål.

²³ Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 410.

²⁴ Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 413.

Samlet sett kan det slås fast at vedtak om områdevern i utgangspunktet vil sikre at området beskyttes mot aktivitet som kan skade eller forringe naturverdiene. Selv om det er forskjeller mellom vernekategoriene, er det jevnt over tale om nokså strenge arealbruksrestriksjoner. Arealbruksrestriksjonene i loven er også å anse som minstekrav for hva som er tillatt innenfor de forskjellige vernekategoriene. Rettslig sett er det ikke noe i veien for at den enkelte verneforskrift setter strengere krav enn det som følger av lovteksten. Derimot kan ikke myndighetene sette mer lempelige krav enn det som følger av loven.

3.2.5 *Unntak fra vernevedtak*

Ovenfor har vi sett at naturmangfoldloven setter strenge krav med hensyn til hva slags tiltak eller aktivitet som er tillatt innenfor vernede områder. I utgangspunktet vil de fleste former for arealinngrep være forbudt innenfor verneområdet. Selv om det er enkelte forskjeller mellom vernekategoriene, er det grunn til å slå fast at vernede områder er godt beskyttet mot nye arealinngrep.

Spørsmålet videre er i hvilken grad myndighetene er gitt handlingsrom for å gi individuelle unntak fra arealbruksrestriksjonene i konkrete saker. For selv om et område er vernet, er det ikke tale om et absolutt vern. Etter dagens regler er det to måter forvaltningen kan gi tillatelser til arealinngrep i strid med verneforskrifter. For det første kan det gis dispensasjon etter naturmangfoldloven § 48. For det andre kan det gjøres endringer i den enkelte verneforskrift, slik at det aktuelle tiltaket ikke lenger kommer i konflikt med vernet.

Dersom myndighetene er gitt et vidt handlingsrom til å gi dispensasjon fra vernevedtak, eller til å endre eller oppheve vernevedtaket, vil dette kunne utgjøre en trussel mot oppnåelsen av målet om 30 prosent vern. La oss derfor se nærmere på disse to unntakene fra vern.

Dispensasjon fra verneforskrifter

Naturmangfoldloven § 48 gir forvaltningen hjemmel til å dispensere fra en verneforskrift. Bestemmelsens første ledd lyder slik:

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.

Bestemmelsen oppstiller to alternative vilkår for at forvaltningen skal kunne dispensere fra et vernevedtak. Det første vilkåret knytter seg til vernehensynet og oppstiller to krav som begge må være oppfylt. Ifølge bestemmelsen kan dispensasjon kun gis «dersom det ikke strider mot vernevedtakets

formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig». Ordlyden viser at det er en høy terskel for å gi dispensasjon på grunnlag av dette alternativet. Samtidig vil det være stor forskjell alt etter hvor stort verneområdet er, og hvilken vernekategori man står overfor. I nasjonalparker og landskapsvernområder vil et utbyggingstiltak kunne gjennomføres uten at dette nødvendigvis påvirker verneverdiene nevneverdig. I naturreservater vil utbygging lettere komme i konflikt med verneverdiene, og det skal derfor generelt mye til for at vilkåret er oppfylt.

Det andre vilkåret gjelder hensynet til de samfunnsinteresser som ivaretas ved at det gis dispensasjon. Ifølge bestemmelsen kan dispensasjon gis dersom «sikkerhetshensyn eller hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig». Vilkåret er et alternativt grunnlag for å gi dispensasjon, og kommer derfor først til anvendelse i de tilfeller det første vilkåret ikke er oppfylt. Sagt med andre ord kan forvaltningen gi dispensasjon til tiltak som innebærer negativ påvirkning på verneverdiene, så fremt sikkerhetshensyn eller hensynet til vesentlige samfunnsinteresser nødvendiggjør dispensasjon. Med «sikkerhetshensyn» siktes det i all hovedsak til sikringstiltak for å unngå flom, skred eller ras. Formuleringen «andre samfunnsinteresser» har langt bredere nedslagsfelt og omfatter typisk infrastrukturanlegg som vei, kraftlinjer eller jernbanetrasé. Samtidig ligger det i begrepet «samfunnsinteresser» at mer kommersielle interesser som hytteutbygging o.l. faller utenfor.

Et viktig spørsmål er om vurderingen av vilkårene i § 48 første ledd er å regne som materielle skranke eller som retningslinjer for forvaltningsskjønnet. Dersom det første er tilfelle, vil loven sette en skranke for når det kan gis dispensasjon. I tillegg kan domstolene overprøve hvorvidt vilkårene er oppfylt eller ikke. Dersom kriteriene må anses å være retningslinjer for forvaltningsskjønn, vil spørsmålet om dispensasjon skal gis, avgjøres endelig i forvaltningen.

I motsetning til hva tilfelle er ved et vedtak om vern, vil ikke dispensasjon være et inngrep i borgernes rettigheter. Høyesteretts resonnering i Naturfredningsdommen, som vi har omtalt ovenfor i punkt 3.2.3, kan slik sett ikke overføres til dispensasjoner. Spørsmålet er dessuten ikke omtalt i lovens forarbeider. Spørsmålet ble imidlertid diskutert i sin fulle bredde og mer eller mindre avklart, da Borgarting lagmannsrett skulle ta stilling til lovligheten av et dispensasjonsvedtak for Sjørdalen naturreservat. I saken prosederte staten forgjeves på at kriteriene i § 48 første ledd måtte forstås som retningslinjer for forvaltningens skjønn i vurderingen av når det skulle gis dispensasjon. Lagmannsretten var uenig og uttalte blant annet følgende:

Hvorvidt det etter naturmangfoldloven § 48 første ledd foreligger «vesentlige samfunnsinteresser» og om disse gjør en dispensasjon «nødvendig» er etter lagmannsrettens syn et rettsanvendelsesskjønn som domstolene kan prøve fullt ut. Lovens ordlyd gir liten veiledning, men det er ingen holdepunkter i

lovens forarbeider som tilser at denne vurderingen skal være unntatt fra domstolenes prøvingsadgang. Dette taler for at domstolene kan prøve fullt ut om disse vilkårene er oppfylt. Vurderingen krever ingen særlig faglig kompetanse ut over den juridiske, og domstolene må antas å være like godt egnet til å foreta vurderingen som forvaltningen. Dersom denne vurderingen skal være unntatt fra domstolenes prøvingsadgang vil domstolskontrollen ved anvendelsen av denne bestemmelsen i naturmangfoldloven bli helt illusorisk. Domstolenes prøvingsadgang vil da i realiteten bli redusert til misbrukstilfeller. Dette har neppe vært lovgivers intensjon, da naturmangfoldloven er en vernelov.²⁵

Statens anke til Høyesterett ble avvist. Vi slutter oss til Borgartings tolkning og resultat i denne avgjørelsen. Dette innebærer at forvaltningen ikke står fritt til å avgjøre om en dispensasjonssøknad skal innvilges. Dette vil bero på et rettsanvendelsesskjønn, som kan overprøves fullt ut av både Sivilombudet og domstolene.

Oppsummert kan vi slå fast at naturmangfoldloven gir myndighetene en snever adgang til å gi dispensasjon fra verneforskrifter. Dispensasjoner er i så måte i liten grad en trussel mot vern av natur. Dette styrkes av at nml. § 48 oppstiller vilkår som kan overprøves rettslig. Selv om det er lite tenkelig at mange dispensasjonssaker vil bli trukket inn for domstolene, vil nok denne muligheten i seg selv kunne virke preventivt mot at det innvilges for mange dispensasjoner.

Endring eller oppheving av verneforskrifter

Dersom vilkårene for dispensasjon ikke er oppfylt, har vernemyndighetene likevel mulighet til å tilrettelegge for utbygging gjennom å endre eller oppheve verneforskriften. Naturmangfoldloven inneholder ingen bestemmelser som legger begrensninger for myndighetenes adgang til dette, slik at utgangspunktet må være at slike endrings- eller opphevingsvedtak vil bero på forvaltningens frie skjønn.

Naturmangfoldloven inneholder ingen særskilte saksbehandlingskrav ved endring av verneforskrifter. Forarbeidene viser til at ved omfattende endringer vil saksbehandlingsregelen for opprettelsen av nye verneområder i § 41 legges til grunn. Ved mindre endringer vil forvaltningslovens bestemmelser gjelde.²⁶

Endring av en verneforskrift kan skje på to måter. For det første kan verneområdets grenser endres, slik at det aktuelle utbyggingstiltaket ikke lenger vil lokaliseres i et verneområde. Dette ble blant

²⁵ LB-2014-40427.

²⁶ Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 418.

annet gjort i saken om ny E6 gjennom Lågendeltaet, hvor 27 dekar av naturreservatet ble tatt ut. For det andre kan verneforskriftens innhold endres, slik at det åpnes opp for det aktuelle tiltaket. Dette var tilfelle i saken om utbygging av en ny kraftlinje i Sjørdalen naturreservat. Her ble det inntatt direkte i forskriften at arealbruksrestriksjonene ikke gjelder for: «Oppføring av ny 420 kV kraftledning gjennom naturreservatet i samsvar med Olje- og energidepartementets konsesjonsvedtak 21. desember 2011.»²⁷ Det var dette endringsvedtaket som satte en stopper for grunneiernes søksmål mot staten hvor gyldigheten av dispensasjonsvedtak ble gjenstand for prøving i domstolene. Selv om grunneierne fikk fullt medhold i lagmannsretten, ble tiltaket realisert ved at forskriften ble endret.

Et spørsmål som ikke var gjenstand for prøving i Sjørdalen-saken, var om myndighetene gikk utenfor naturmangfoldlovens rammer ved å endre verneforskriften slik at oppføring av en kraftlinje tillates i et naturreservat. Som vi har omtalt ovenfor i kapittel 3.2.4, setter bestemmelsene i naturmangfoldloven kapittel 5 minstekrav med hensyn til hva som er tillatt innenfor de enkelte vernekategoriene. Som nevnt kan derfor ikke myndighetene vedta en forskrift som tillater tiltak eller virksomhet som vil være i strid med lovens minstekrav for arealbruksrestriksjoner. Når det gjelder naturreservater følger det av § 37 at det ikke tillates aktivitet som «kan forringe verneverdiene». I dette ligger det en klar begrensning med hensyn til hva slags tiltak verneforskriften kan åpne opp for. Etter vårt syn vil utbygging av en 420 kV kraftledning nokså åpenbart være i strid med minstekravet i § 37, slik at forskriftsendringen trolig er ugyldig.

Når det gjelder oppheving av vernevedtak, kan det være en sårbarhet at dette ikke er underlagt rettslige skranker. Lovens forarbeider gir på sin side uttrykk for at det i praksis skal være en høy terskel for at vernevedtak blir opphevet. Det uttales blant annet:

*For oppheving av et vernevedtak bør dagens strenge forvaltningspraksis videreføres. Vernevedtak kommer i stand etter en omfattende saksbehandling der de forskjellige interessene veies nøye opp mot hverandre, og det er til dels utbetalt erstatning for de reguleringene som vedtaket medfører. Vernevedtaket er ment å gi en langsiktig beskyttelse, noe også internasjonale avtaler legger opp til. Skulle det bli spørsmål om å oppheve helt eller delvis et vedtak om områdevern, må det forutsette at virkningene for de formål som ivaretas ved vernevedtaket, er nøye utredet, eller at det blir klarlagt at vernevedtaket opprinnelig bygde på uriktige opplysninger om verneverdiene. Skyldes et forslag om oppheving at verneverdien er bortfalt, kan grunnlaget likevel være åpenbart – f.eks. hvis et fredet tre er råtnet.*²⁸

²⁷ Forskrift 17. desember 1999 nr. 1457 om Sjørdalen naturreservat kap. V nr. 8.

²⁸ Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 418.

Det er videre uttalt at helt eller delvis oppheving skal skje på grunnlag av saksbehandlingskravene i §§ 41 til 43.

Samlet sett kan det slås fast at det ligger klare begrensninger i myndighetens adgang til å tillate arealinngrep ved å endre verneforskriftens innhold. Derimot ligger det få begrensninger i adgangen til å endre vernets geografiske utstrekning eller å oppheve hele verneforskriften. At slike vedtak kan treffes på grunnlag av fritt forvaltningskjønn kan sies å utgjøre en svakhet ved verneforvaltningen. Samtidig har praksis vist at det hører til unntakene at verneforskrifter har blitt endret for å tillate arealinngrep. Slike saker har dessuten vært svært kontroversielle og skapt mye støy. Det er derfor grunn til å tro at myndighetenes vide handlingsrom til å endre eller oppheve verneforskrifter i liten grad utgjør en reell trussel mot å oppnå Naturavtalens tredje delmål.

3.3 Arts- og naturtypevern etter naturmangfoldloven

3.3.1 Innledning

I dette punktet vil vi vurdere om naturmangfoldlovens regler om prioriterte arter og utvalgte naturtyper kan oppfylle kriteriene for «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak» under Naturavtalens tredje mål. Ovenfor i kapittel 2, har vi sett at arealer som omfattes av formelle verneområder, ikke i tillegg kan innrapporteres som «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak». I noen tilfeller vil forekomster av utvalgte naturtyper og prioriterte arter også være omfattet av formelle verneområder. Spørsmålet vi vil vurdere her er om vedtak om prioriterte arter og utvalgte naturtyper som ikke overlapper med formelle verneområder, i seg selv, oppfyller de retningsgivende kriteriene for OECM under Naturavtalens tredje delmål.

Vi vil særlig diskutere prioriterte arter og utvalgte naturtyper i lys av retningslinjene for OECM utarbeidet under biomangfoldkonvensjonen i 2018. Sentrale kriterier er i denne sammenheng at bevaringstiltak som meldes inn som OECM skal være 1) geografisk avgrenset og forvaltet av en utpekt myndighet og 2) sikre effektiv og langsiktig beskyttelse av biologisk mangfold innenfor det avgrensede området.

3.3.2 Prioriterte arter

Reglene om «prioriterte arter» er naturmangfoldlovens sterkeste virkemiddel for vern av arter hvor beskyttelsen ikke er avgrenset til et bestemt kartfestet geografisk område (som for eksempel biotopvernområde oppretter etter nml. § 38). Naturmangfoldloven § 24 åpner for at det i forskrift om prioriterte arter kan fastsettes «forbud mot enhver form for uttak, skade eller ødeleggelse av en prioritert art eller bestemte bestander av den». Når det kommer til vernets rettsvirkninger, er prioriterte arter et virkemiddel som i stor grad minner om områdevern. På samme måte som for områdevern,

er tiltak og bruk som kommer i konflikt med bestemmelser i forskrifter om prioriterte arter, ikke tillatt, med mindre det er grunnlag for å gi dispensasjon. Som for områdevern, har naturmangfoldloven en egen hjemmel til å gi dispensasjon fra forskrifter om prioriterte arter i § 24 tredje ledd. De rettslige villkårene for å gi dispensasjon fra bestemmelser i forskrifter om prioriterte arter, er forholdsvis strenge.

Vi kan merke oss at naturmangfoldloven § 24 også gir hjemmel for å beskytte «visse typer økologiske funksjonsområder av mindre omfang». Dette er typisk områder som den prioriterte arten er særlig avhengig av, som for eksempel hekkeområder og rasteområder for fugl.

Det er per i dag 14 arter som er gitt status som prioriterte arter. For hver av disse 14 artene, som både omfatter arter av fugl, biller, planter, lav mv., er det vedtatt egne forskrifter. For 8 av de prioriterte artene er det også fastsatt regler om beskyttelse av artens funksjonsområde. For artene dette gjelder, er det fastsatt tilnærmet likelydende bestemmelser med restriksjoner for tiltak og arealbruk. Dette kan illustreres med bestemmelsene om økologisk funksjonsområde i forskriften for Rød skogsfrue (orkide), § 4.²⁹ Deler av bestemmelsen lyder som følger:

§ 4. Artens økologiske funksjonsområde

Som økologisk funksjonsområde for rød skogsfrue regnes i forskriften artens leveområder.

I det økologiske funksjonsområdet for rød skogsfrue er bruk som tar hensyn til leveområdene for rød skogsfrue tillatt. Annen bruk er ikke tillatt. Med unntak av de handlinger som er nevnt i tredje ledd, kan forvaltningsmyndigheten inngå avtale med grunneier eller rettighetshaver om hvilke handlinger som skal være tillatt, og hvilke som ikke skal være tillatt. Forbudet etter annet punktum gjelder ikke for handlinger som er regulert i avtalen.

Utbygging, vegbygging, kalkbrudd, flatehogst, skogplanting, sprøyting og gjødsling er forbudt.

Figur 3.2: Bestemmelse i forskrift om Rød skogsfrue

Som vi har pekt på ovenfor, er det etter Naturavtalen et premiss at områdene som beskyttes gjennom «verneområder» eller «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak» er geografisk avgrenset. Retningslinjene utarbeidet under Biomangfoldkonvensjonen (se kapittel 2 over) forutsetter også at grensene er klart beskrevet.

Vernet etter reglene om prioriterte arter retter seg mot artene og deres funksjonsområde *uavhengig av hvor arten* til enhver tid befinner seg. Forskriftene vedtatt med hjemmel i nml. § 23 inneholder dermed ingen kartfesting av hvor artene og eventuelle økologiske funksjonsområder befinner seg

²⁹ Forskrift 20. mai 2011 nr. 523.

rent geografisk. Som det pekes på i Miljødirektoratets veileder for prioriterte arter, er funksjonsområdene «dynamiske og vil kunne endres over tid.»³⁰

Kunnskapen om hvilke arealer som huser prioriterte arter og avgrensning av deres funksjonsområder er generelt mangelfull. Artsfunn registrert på [Artskart](#), gir god informasjon om områder hvor arter er funnet (med varierende grad av geografisk presisjon). En vurdering av om arten fortsatt finnes i områdene, eller om leveområdene er endret eller ødelagt, krever en nøye gjennomgang av alle funn. Dertil kommer avgrensning av de spesifikke artenes funksjonsområder, noe som kan variere mye mellom arter. Vår vurdering er at kunnskapen i dag om geografisk plassering og avgrensning av funksjonsområder ikke er god og nøyaktig nok til å oppfylle kravene i Naturavtalens tredje mål, med unntak for noen arter med godt kjent og vel avgrenset forekomstareal.

3.3.3 Utvalgte naturtyper

Reglene om «utvalgte naturtyper» finner vi naturmangfoldloven kapittel VI. En «naturtype» er etter nml. § 3 bokstav j definert som «ensartet type natur som omfatter alle levende organismer og de miljøfaktorene som virker der, eller spesielle typer naturforekomster som dammer, åkerholmer eller lignende, samt spesielle typer geologiske forekomster.»

Det er i dag gitt en samleforskrift hvor i alt åtte naturtyper er utpekt som «utvalgte naturtyper».³¹ Følgende naturtyper er i dag utpekt som utvalgt:

1.	Slåttemark, inkludert lauveng og semi-naturlig våteng (nærmere angitte klasser)
2.	Slåttemyr (nærmere angitte klasser)
3.	Hule eiker (utenom produktiv skog)
4.	Kalklindeskog
5.	Kalksjøer (som oppfyller bestemte kriterier)
6.	Kystlynghei (nærmere angitte klasser)
7.	Åpen grunnlendt kalkmark i boreonemoral sone
8.	Olivinskog

Tabell 3.3: Utvalgte naturtyper

I likhet med prioriterte arter, er utvalgte naturtyper et virkemiddel for å beskytte naturtypen som sådan, uavhengig av hvor naturtypen til enhver tid befinner seg. I naturtypekartlegging etter

³⁰ Miljødirektoratet, Veileder til forskrifter om prioriterte arter, 2013 (M24-2013).

³¹ FOR-2011-05-13-512.

Miljødirektoratets instruks og etter tidligere brukt metodikk (DN Håndbok 13³²) er det likevel ofte, men ikke alltid, angitt om arealet oppfyller kriteriene for «utvalgt naturtype.» I disse tilfellene foreligger det en geografisk avgrensning av arealet til de utvalgte naturtypene. Kartleggingen av forekomster er i dag ikke komplett eller systematisk. Selv om kartsettene er ikke fullstendige, er de utvalgte naturtypene generelt mer geografisk avgrenset og kartfestet enn prioriterte arter med funksjonsområder.

Når det kommer til vernets rettsvirkninger, skiller «utvalgte naturtyper» seg klart fra prioriterte arter og områdevern. Det at en naturtype ved forskrift har fått status som «utvalgt naturtype» innebærer ikke et forbud mot tiltak og arealbruk som kan forringe naturtypen. Rettsvirkningene av vedtak om utvalgte naturtyper følger av nml. § 53. Av andre ledd i bestemmelsen fremgår det at det ved utøving av offentlig myndighet skal «tas særskilt hensyn til forekomster av en utvalgt naturtype slik at forringelse av naturtypens utbredelse og forekomstenes økologiske tilstand unngås».

Bestemmelsen oppstiller en retningslinje for utøvelsen av forvaltningsskjønnet når myndighetene treffer vedtak etter annen lovgivning. Begrepet «særskilt hensyn» innebærer riktignok at den utvalgte naturtypen skal veie tungt i skjønnsutøvelsen. Det betyr likevel ikke at utvalgte naturtyper skal ha avgjørende betydning i alle tilfeller, og andre mål eller interesser kan tilsa at enkeltforekomster av en utvalgt naturtype må ofres.³³ Av forarbeidene fremgår det at beslutninger alltid skal vise hvordan hensynet til en utvalgt naturtype er vektlagt og ivaretatt, og eventuelt hvilke motstående hensyn som har veid tyngre dersom inngrep tillates.³⁴

Når det kommer til arealplanlegging, inneholder nml. § 53 fjerde ledd enkelte særregler. Naturmangfoldloven § 53 fjerde ledd slår fast at rettslig bindende plan etter plan- og bygningsloven som «avklarer arealbruken» for en forekomst av en utvalgt naturtype og som er vedtatt etter at forskrift etter nml. § 52 er gitt, går foran reglene i nml. § 53 første til tredje ledd.

Vilkåret om at planen må «avklare arealbruken» for den aktuelle forekomsten av en utvalgt naturtype, innebærer at det i planprosessen må være foretatt en *vurdering* av forekomsten i tråd med bestemmelsen blant annet § 53 andre ledd (jf. ovenfor). Dette betyr ikke at det i planen må legges

³² Direktoratet for naturforvaltning, Kartlegging av naturtyper - verdisetting av biologisk mangfold. Håndbok 13, 2006 (oppdatert 2007)

³³ Se Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 434–435.

³⁴ Se Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 435 flg.

avgjørende vekt på hensynet til forekomsten av en utvalgt naturtype. Som nevnt kan kommunen etter en konkret vurdering komme til at andre samfunnsinteresser veier tyngre.

Det er på den rene at hvordan forvaltningen velger å vektlegge hensynet til utvalgte naturtyper i møte med andre samfunnshensyn i den enkelte sak, ikke kan overprøves av domstolene.³⁵ På plan- og bygningsrettens område er det særlig ordningen med innsigelse som skal sikre at nasjonale og andre vesentlige interesser, blir ivaretatt i kommunale planer. I rundskriv T-2/16 om blant annet miljøforvaltningens innsigelsespraksis, fremgår det at innsigelse skal vurderes når foreslått ny arealbruk i planforslaget vil komme i konflikt med:

*Utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven § 52 med mindre det foreligger rettslig bindende plan etter plan- og bygningsloven som avklarer arealbruken for en forekomst av en utvalgt naturtype og som er vedtatt etter at naturtypen ble utvalgt, jf. naturmangfoldloven § 53 fjerde ledd.*³⁶

Som det fremgår, skal miljømyndighetene bare vurdere innsigelse der kommune i planvedtak *ikke har* avklart forholdet til utvalgte naturtyper i tråd med reglene i nml. § 53. Dersom forholdet til evt. utvalgte naturtyper derimot er avklart i plan, legger ikke veilederen opp til miljømyndighetene skal fremme innsigelse til *hvordan* kommunen har valgt å *vektlegge* hensynet til utvalgte naturtyper. Sagt med andre ord, synes rundskrivet å legge til grunn at vurdering etter nml. § 53 andre ledd ikke skal være gjenstand for «overprøving» av statlige miljømyndigheter gjennom innsigelsesinstituttet.

På bakgrunn av ovennevnte er det vår vurdering at utvalgte naturtyper er et svakt virkemiddel for å beskytte naturtyper mot inngrep og forringelse. Beskyttelsen er i praksis prisgitt at myndigheter på ulike nivåer i forvaltningen faktisk velger å legge avgjørende vekt på hensynet til naturtypen når det treffes vedtak, herunder på plan- og bygningsrettens område. Vi mener derfor det er høyt tvilsomt om utvalgte naturtyper er et virkemiddel som i tilstrekkelig grad sikrer intensjonen i Naturavtalen når det kommer til forutsetningen om effektiv bevaring og beskyttelse over tid.

³⁵ Domstolen kan imidlertid prøve saksbehandlingen, dvs. om begrunnelsen for et vedtak viser hvordan hensynet til en utvalgt naturtype er vektlagt og ivaretatt, og eventuelt hvilke motstående hensyn som har veid tyngre dersom inngrep tillattes.

³⁶ Miljødirektoratet mf., Nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet – klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis, Rundskriv T-2/16 – revidert 2021.

3.4 Virkemidler i plan- og bygningsloven

3.4.1 Innledning

Plan- og bygningsloven (pbl.) kan karakteriseres som en sektornøytral lov, ved at den i utgangspunktet likestiller alle hensyn og interesser knyttet til arealbruk. Hensynet til naturmangfold er slik sett ett av en rekke hensyn og interesser som skal ivaretas i loven. Loven kjennetegnes også ved at den gir planmyndighetene vide fullmakter til å foreta avveininger mellom ulike hensyn og interesser i konkrete saker, og dermed avgjøre hva som til slutt skal tillegges størst vekt. Litt forenklet kan man si at lovens rolle er begrenset til å fastsette saksbehandlingskrav, mens beslutningene om hvordan arealene skal brukes beror på et planfaglig og politisk skjønn.

Selv om planmyndigheten er fordelt på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå, er det kommunene som er den sentrale aktøren i arealplanleggingen. Vi vil derfor først se på kommunens planvirkemidler (kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner) før vi behandler regionale planer. Avslutningsvis ser vi på plan- og bygningslovens byggeforbud i strandsonen. Det sentrale spørsmålet er hvilke virkemidler loven gir for å sikre «effektive arealbaserte bevaringstiltak» i tråd med Naturavtalens tredje delmål.

3.4.2 Arealplaner etter plan- og bygningsloven

Gjennom vedtak av kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner bestemmer kommunene langt på vei hvordan arealene skal, og ikke skal, brukes. Både kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner skal innholdet et plankart, slik at områdene er geografisk avgrenset.³⁷

Kommunale arealplaner er rettslig bindende. Det innebærer at verken offentlige eller private aktører kan bruke arealene i strid med de krav som følger av planene. I områder som er underlagt vern etter naturmangfoldloven, må kommunene på lik linje som andre aktører forholde seg til arealbruksrestriksjoner i den enkelte verneforskrift. I det følgende er det derfor de 82 prosent av arealene som ikke er underlagt vern, vi har for øye når vi skal se nærmere på kommunenes planvirkemidler.

Kommuneplanens arealdel som arealbasert virkemiddel for å beskytte natur

Kommuneplanens arealdel styrer arealbruken på et overordnet nivå. Arealer som ikke planlegges for senere utbygging, avsettes som regel til arealformålet «Landbruks-, natur- og friluftsmål samt reindrift» (LNFR). På kommuneplannivå åpner ikke plan- og bygningsloven for å avsette arealer alene til «naturområde». Av pbl. § 11-7 nr. 5 følger det at LNFR-formålet på kommuneplannivå må fastsettes i såkalt «tvunget kombinasjon» som enten a) «areal for nødvendige tiltak for landbruk og reindrift og

³⁷ Se pbl. § 11-5 og § 12-1.

gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag» eller b) «areal for spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse mv».

Dette innebærer at det for arealer avsatt til LNFR i kommuneplanens arealdel ikke kan legges vesentlige restriksjoner på landbruksdriften. Dette arealformålet beskytter dermed ikke skog mot hogst eller at arealer dyrkes opp i forbindelse med skog- og jordbruksdrift. Ettersom landbruk og natur er likestilte arealbruksinteresser under LNFR, kan ikke arealer avsatt til LNRF-formålet i kommuneplanens arealdel anses som et «effektivt arealbasert virkemiddel» for å ivareta natur under Naturavtalen.

Det kan diskuteres om det er andre arealformål til kommuneplanens arealdel som kan brukes for å gi naturvern hensyn et sterkere vern, enn LNFR-formålet. Vi kan her merke oss arealformålet «grønnstruktur» i pbl. § 11-7 nr. 3 og «bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone» i pbl. § 11-7 nr. 6.

Arealformålet «bruk og vern av sjø og vassdrag» i pbl. § 11-7 nr. 6 kan brukes både i sjø og i vassdrag, og kan til en viss grad også fastsettes for landområder som grenser til sjø og til vassdrag («strandsonen»). I forarbeidene uttales det at formålet kan brukes innover på land «så langt arealbruken der står i direkte sammenheng» med sjøen eller vassdraget og arealbruken der.³⁸ I motsetning til LNFR-formålet åpner pbl. § 11-7 nr. 6 for at vassdrag med tilhørende strandsone kan avsettes bare til «naturområde».

Arealformålet «grønnstruktur» i pbl. § 11-7 nr. 3 kan også underdeles bare i «naturområde». I forarbeidene sies det følgende om grønnstrukturformålet:

Med grønnstruktur menes et sammenhengende, eller tilnærmet sammenhengende, vegetasjonspreget område som ligger innenfor eller i tilknytning til en by eller et tettsted. Formålet gjør det mulig for kommunen å avgrense hovedstrukturen i grøntdrag og naturområder, gjennomgående turdrag og parker og større friområder, lekeområder og naturområder innen byggesonen.³⁹

Som det fremgår kan grønnstrukturformålet, med underformålet «naturområde», brukes for naturområder som ligger i tilknytning til bebygde områder. Grønnstrukturformålet kan typisk brukes for å ivareta en nærskog eller andre arealer som brukes til rekreasjonsformål innenfor byggesonen. Det

³⁸ Se Ot.prp.nr.32 (2007–2008) s. 216

³⁹ Ot. prp. nr. 32 (2007–2008) s. 214.

kan ikke utelukkes at det i områder som i kommuneplanens arealdel er avsatt til «naturområde» under enten grønnstrukturformålet eller formålet «bruk og vern av sjø og vassdrag» kan være forekomster av viktige naturverdier. Plan- og bygningsloven legger likevel ikke opp til etableringen av «verneområder» eller tilsvarende forvaltningssystemer for å ivareta og sikre langsiktig beskyttelse av viktige naturverdier gjennom kommuneplanens arealdel. Kommuneplanens arealdel er ment å være grovmasket. Lovens intensjon er at arealbruken må avklares nærmere gjennom reguleringsplaner.

Reguleringsplaner som arealbasert virkemiddel for å beskytte natur

Det er bare for utbygging av større bygge- og anleggstiltak at utarbeidelse av reguleringsplaner er lovpålagt etter plan- og bygningsloven.⁴⁰ Reguleringsplaner vedtatt etter plan- og bygningsloven kan imidlertid også brukes for å verne natur.

De seks hovedformålene som kan fastsettes i reguleringsplaner (jf. pbl. § 12-5) er i all hovedsak de samme som for kommuneplanens arealdel (se pbl. § 11-7). Når det gjelder arealformålet «LNFR» er det likevel en viktig innholdsmessig forskjell mellom kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. Mens LNFR-formålet i kommuneplanens arealdel må fastsettes samlet i tvungen kombinasjon, kan del-formålene som omfattes av LNFR-formålet i reguleringsplaner kombineres og fastsettes «hver for seg». Som det påpekes i forarbeidene, gir dette mulighet for detaljstyring i LNFR-områder som ivaretar behovet for å balansere arealbruken, herunder hensynet til vern- og bruksinteresser innenfor et avgrenset område.⁴¹

Dette innebærer at arealer i reguleringsplaner kan avsettes *alene* til «naturområde» med underformål «naturvern». De rettslige rammene for bruk av underformålet «naturvern» er ikke eksplisitt drøftet i forarbeidene til plan- og bygningsloven. Pedersen m.f.,⁴² 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. Vi deler dette standpunktet om at terskelen for vern av natur etter plan- og bygningsloven er lavere enn etter naturmangfoldloven. 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 lovens § 25 nr. 6. I forarbeidene til denne bestemmelsen uttales det:

⁴⁰ Se pbl. § 12-1 tredje ledd.

⁴¹ Se Ot.prp.nr.32 (2007–2008) s. 232.

⁴² Jf. Pedersen m.fl., Plan- og bygningsrett, del I. Plan-legging og ekspropriasjon, 3. utgave, 2018 s. 368.

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.⁴³

At dette arealformålet forutsetter at det kan påvises en verneverdi er også i samsvar med hvordan 1985-loven i enkelte saker har blitt praktisert. En illustrerende sak er Konglungen-saken fra 2008 hvor lovligheten av reguleringsplanen for Konglungen i Asker kommune ble prøvd av daværende Miljøverndepartementet.⁴⁴ Et av spørsmålene i saken knyttet seg til valget av reguleringsformålet «spesialområde for naturvern» for mindre arealer nært opp til bolighus, brygger og båthus. For disse områdene som i planen var avsatt til naturvern var det gitt reguleringsbestemmelser som begrenset adgangen til allmenn ferdsel. Miljøverndepartementet kom til at reguleringsbestemmelsen var ugyldig. Departementet påpekte i den forbindelse at det ikke var påvist noen spesielle naturkvaliteter (sårbare arter eller andre vernehensyn) som ga grunnlag for å benytte reguleringsformålet «spesialområde naturvern» og at ferdselen dermed heller ikke kunne begrenses gjennom reguleringsbestemmelser.

I praksis brukes reguleringsplaner i liten grad som virkemiddel for å verne natur. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 4. Vi har likevel noen eksempler på at kommunene, gjennom reguleringsplaner, har opprettet såkalte «kommunale verneområder». Ett av de mer kjente eksemplene er Slorene våtmarksområde. Planområdet for Slorene våtmarksområde er lite, hvorav størsteparten av planområdet ligger i Nordre Follo kommune.

⁴³ Ot.prp. nr. 56 (1984–1985) s. 63.

⁴⁴ Miljøverndepartementet, «Reguleringsplan for Konglungen i Asker kommune – lovlighetskontroll», 27.03.2008 (ref. 200600137-M)



Figur 3.3: Reguleringsplan for Slørene våtmarksområde. Kommunalt vernet delta- og våtmarksområde i Nordre Follo kommune og Ås kommune.

Plan- og bygningsloven § 12-7 gir kommunene vide hjemler til å fastsette planbestemmelser til reguleringsplaner for å ivareta miljøhensyn. I f.eks. reguleringsbestemmelsene til Slørene våtmarksområde er det nedfelt at det skal utarbeides og vedtas en skjøtselsplan for området som både skal inneholde en naturfaglig beskrivelse av området, en beskrivelse av dagens bruk og trusler og skjøtselstiltak for å bevare verneverdiene.⁴⁵

For arealer som reguleres til «naturvern», åpner plan- og bygningsloven for å fastsette arealbruksrestriksjoner og for å etablere forvaltningsregimer som etter vårt syn trolig *kan* oppfylle kriteriene for «verneområder» eller OECM i Naturavtalens delmål 3. En svakhet ved plan- og bygningsloven, og hvor loven skiller seg fra naturmangfoldloven, er likevel at den ikke gir noen klare føringer verken for hvilke områder som kan reguleres til naturvern, eller for hvilke arealbruksrestriksjoner som i så tilfelle *må* fastsettes for slike områder (minimumsvern). Ettersom plan- og bygningsloven ikke oppstiller noen minstekrav eller minstevern, må arealer som er regulert til naturvern etter plan- og bygningsloven etter vårt syn alltid underlegges en konkret vurdering før slike områder evt. meldes inn som verneområder eller OECM etter Naturavtalen.

Regionale planer som arealbasert virkemiddel for å beskytte natur

Det er fylkeskommunene som er regional planmyndighet etter plan- og bygningsloven. Regionale planer skiller seg fra kommunale arealplaner både i innhold, form og rettsvirkninger. Som vi har sett,

⁴⁵ [Reguleringsbestemmelser for Sløren Våtmarksområde.](#)

har kommunale arealplaner til formål å fastsette lovlig arealbruk innenfor henholdsvis hele kommunen (kommuneplanens arealdel) og avgrensede områder i kommunene (reguleringsplaner og evt. kommunedelplaner). Både kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner skal som nevnt inneholde et plankart.

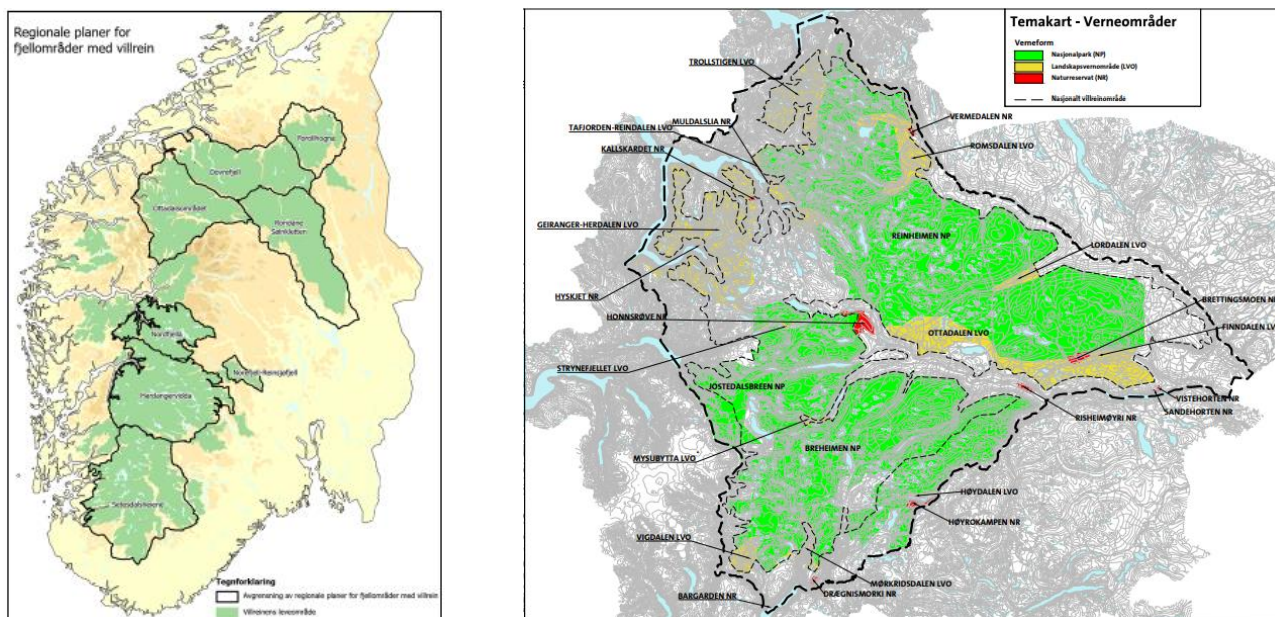
Når det kommer til regionale planer, er det langt større variasjon med hensyn til innhold og innretning. Det følger implisitt av pbl. § 8-1 at regionale planer kan utarbeides for bestemte virksomhetsfelt, tema eller geografiske områder. Regionale planer som vedtas etter plan- og bygningsloven utarbeides som oftest som temaplaner, uten klart definerte «planområder» med plankart. Unntaksvis vedtas det også regionale planer for bestemte geografiske områder som også inneholder plankart. Eksempler på dette er de regionale planene for nasjonale villreinområder.

I den nye stortingsmeldingen for villrein som ble lagt frem av regjeringen våren 2024, er det varslet at områder som er omfattet av de regionale planene for villrein (som ikke allerede dekkes av verneområder opprettet etter naturmangfoldloven eller tidligere lover), vil kunne inngå i Norges bidrag til å nå Naturavtalens mål 3. Regjeringen skriver:

Gjennom tiltaka som blir foreslått i denne meldinga, blir dei 10 nasjonale villreinområda vurdert å kunne inngå i Noreg sitt bidrag til å nå det globale målet om minst 30 prosent bevaring av natur. Dette gjeld dei areala som er avgrensa som nasjonale villreinområde i dei regionale planane for villreinfjella, og som ikkje er verna. Innmelding av områda skal ikkje føre til ei ytterlegare restriktiv forvaltning av områda enn det som følgjer av politikken i kapittel 8.2. Regjeringa vil kome tilbake til oppfølginga av den globale naturavtalen i den komande naturmeldinga.⁴⁶

Formålet med de regionale planene for villrein er å beskytte leveområdene til villreinen. Som figuren til venstre nedenfor viser, omfatter de regionale villreinsplanene samlet store landarealer. Planområdene overlapper til dels med områder som er vernet enten som nasjonalpark, naturreservat eller andre verneformer etter naturmangfoldloven eller tidligere verneavgivning.

⁴⁶ Meld. St. 18 (2023–2024) s. 7.



Figur 3.4 Til venstre: Kart over nasjonale villreinområder hvor det i dag er utarbeidet regional plan. Til høyre: Plankart til Regional plan for Ottadalsområdet - Reinheimen-Breheimen.

Når det kommer til spørsmålet om regionale villreinplaner er et egnet virkemiddel for å oppfylle Naturavtalens mål 3, bør det for det første tas i betraktning at disse planene kun har til formål å ivareta leveområdene til én bestemt art. Villrein er en art med et stort arealbehov, noe som også planområdenes geografiske utstrekning reflekterer. Innmelding av villreinplaner som evt. OECM forutsetter etter vårt syn at gjøres en konkret vurdering av hvilken type natur arealene som inngår i planområdene (som ikke allerede er dekket av et områdevern) faktisk inneholder.

For det andre kan det stilles spørsmål ved om de regionale planenes rettsvirkninger gir tilstrekkelig garanti for en effektiv beskyttelse slik som Naturavtalen og retningslinjene for OECM forutsetter. Regionale planer som vedtas etter plan- og bygningsloven § 8-2 er, i motsetning til kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner, ikke rettslig bindende for borgerne. Det er kun gjennom implementeringen av føringer i rettslig bindende arealplaner eller enkeltvedtak etter sektorlovgivning at regionale planer indirekte kan gi virkninger overfor private rettssubjekter.

Regionale planer retter seg utelukkende mot offentlige myndigheter. Av plan- og bygningsloven § 8-2 følger det at regional plan «skal legges til grunn» for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen. Hva som ligger i begrepet «legges til grunn», er nærmere utdypet i forarbeidene til plan- og bygningsloven. Det er her presisert at en regional plan ikke har direkte rettsvirkninger, heller ikke for offentlige myndigheter.⁴⁷ Formuleringen «legges til

⁴⁷ Ot.prp.nr.32 (2007–2008) s. 200.

grunn» innebærer derfor «ikke absolutte forpliktelser av rettslig art» for kommunal planlegging.⁴⁸ Ordlyden i § 8-2 må likevel forstås som en klar forventning om en lojal oppfølging ved at de regionale planene skal tas inn i arbeidet og beslutninger til offentlige myndigheter, som i kommunale planer og enkeltvedtak etter sektorregelverk. Dersom offentlige myndigheter ikke legger regionale planer til grunn ved vedtakelsen av kommunale arealplaner, kan det gi grunnlag for å fremme innsigelse til planforslag etter pbl. § 5-4. Andre myndigheter kan imidlertid ikke reise rettslige krav mot noen myndighet på grunnlag av det som står i en regional plan.

Regionale planer er rettslig sett et svakt virkemiddel, som gir få «rettslige garantier» for at leveområdene til villreinen beskyttes mot fremtidige inngrep. Ivaretagelse av naturverdier som dekkes av en regional plan, er prisgitt at kommunene som planmyndighet og sektormyndigheten som konsesjonsmyndighet for ulike typer av tiltak i praksis velger å legge avgjørende vekt på den regionale planen ved utøvelsen av forvaltningskjønnet i enkeltsaker. I praksis vil nok bruken av innsigelse som virkemiddel, og om evt. innsigelser tas til følge, være avgjørende for de regionale planenes gjennomslagskraft i møte med andre arealbruksinteresser.

Oppsummering av arealplaner som virkemiddel for å oppfylle Naturavtalens mål 3

Vi anser ikke kommuneplanens arealdel som et egnet virkemiddel for å oppfylle Naturavtalens tredje delmål. Som vi har sett, er ikke LNFR-formålet i kommuneplanens arealdel til hinder for landbruksvirksomhet.

Reguleringsplaner kan på sin side anvendes for å sikre naturområder, men dette er et virkemiddel som kommunene i liten grad anvender. Etter dagens system blir de fleste reguleringsplaner initiert av private utbyggingsaktører, og de fleste kommunene mangler både insitamenter og ressurser til å lage egne reguleringsplaner for naturvern. Dette er nok en oppgave kommunene overlater til vernemyndighetene.

Dertil kommer det at arealplanlegging er et dynamisk virkemiddel. Planer kan endres, oppheves eller erstattes av nyere planer. Dermed gis det ingen garantier for at planer som søker å ivareta sårbar natur ikke blir endret, f.eks. når et nytt utbyggingstiltak blir presentert for kommunen eller dersom der det skjer et politisk skifte i en kommune.

⁴⁸ Ot.prp.nr.32 (2007–2008) s. 200.

Regionale planer har også svakheter som et virkemiddel for vern av natur. Så lenge regionale planer ikke er rettslig bindende, og kun håndheves gjennom varsel om innsigelse, vil slike planer ikke være til hinder for at de fravikes av både statlige og kommunale myndigheter.

Etter dette er det etter vår vurdering grunn til å slå fast at kommuneplanens arealdel og regionale planer vedtatt i medhold av plan- og bygningsloven ikke kan regnes som et arealbasert virkemiddel for å beskytte natur, slik dette begrepet er definert i Naturavtalen.

3.4.3 Særlig om plan- og bygningslovens byggeforbud langs sjø

Strandsonen har en særskilt stilling i plan- og bygningsloven. Plan- og bygningsloven § 1-8 andre ledd fastsetter et generelt byggeforbud i 100-metersbeltet langs sjø. At strandsonen er underlagt lovfestet vern, bryter med utgangspunktet om at loven er sektornøytral. Loven oppstiller ikke noe tilsvarende byggeforbud i 100-metersbeltet langs vassdrag. Loven gir imidlertid kommunen hjemmel til selv å vedta et byggeforbud langs vassdrag gjennom planvedtak. I det følgende er det byggeforbudet langs sjø som skal behandles. Spørsmålet som søkes besvart er om dette virkemiddelet kan karakteriseres som et arealbasert bevaringstiltak som kan bidra til å sikre andelen vernet areal i tråd med Naturavtalens mål.

Norge har verdens nest lengste kystlinje. Den totale lengden av den norske kystlinjen langs fastlandet ut og inn fjorder er om lag 24 000 km. Dersom vi inkluderer alle øyene, er vår totale kystlinje 102 937 km. I lys av at loven setter et byggeforbud i 100-metersbeltet langs sjø, er det tale om et betydelig areal som er underlagt vern. Likevel er betydelig deler av 100-metersbeltet langs sjø bebygde. Dette skyldes blant annet at kommunene har ført en liberal dispensasjonspraksis i strandsonen gjennom flere år. I tillegg gir plan- og bygningsloven kommunene hjemmel til å endre byggegrensen mot sjø ved å fastsette egen byggegrense i arealplaner. Dette gir kommunene et utstrakt handlingsrom til å tillate utbygging i 100-metersbeltet. Fastsettelse av en slik byggegrense langs sjø beror dessuten på et planfaglig og lokalpolitisk skjønn, noe som innebærer begrenset rom for rettslig kontroll.

Konklusjonen etter dette er at byggeforbudet langs sjø i liten grad gir en rettslig garanti for at det ikke vil tillates utbyggingstiltak i slike områder. Ubebygde areal i 100-metersbeltet, som ikke er underlagt vern etter naturmangfoldloven, kan derfor etter vår vurdering ikke inkluderes når Norge skal rapportere andelen av vernet areal etter Naturavtalen.

3.5 Vernede vassdrag

I Miljødirektoratets leveranser til KLD om oppfølging av Naturavtalen,⁴⁹ er vernede vassdrag et av flere virkemidler som har blitt løftet frem som mulig kandidat for OECM.

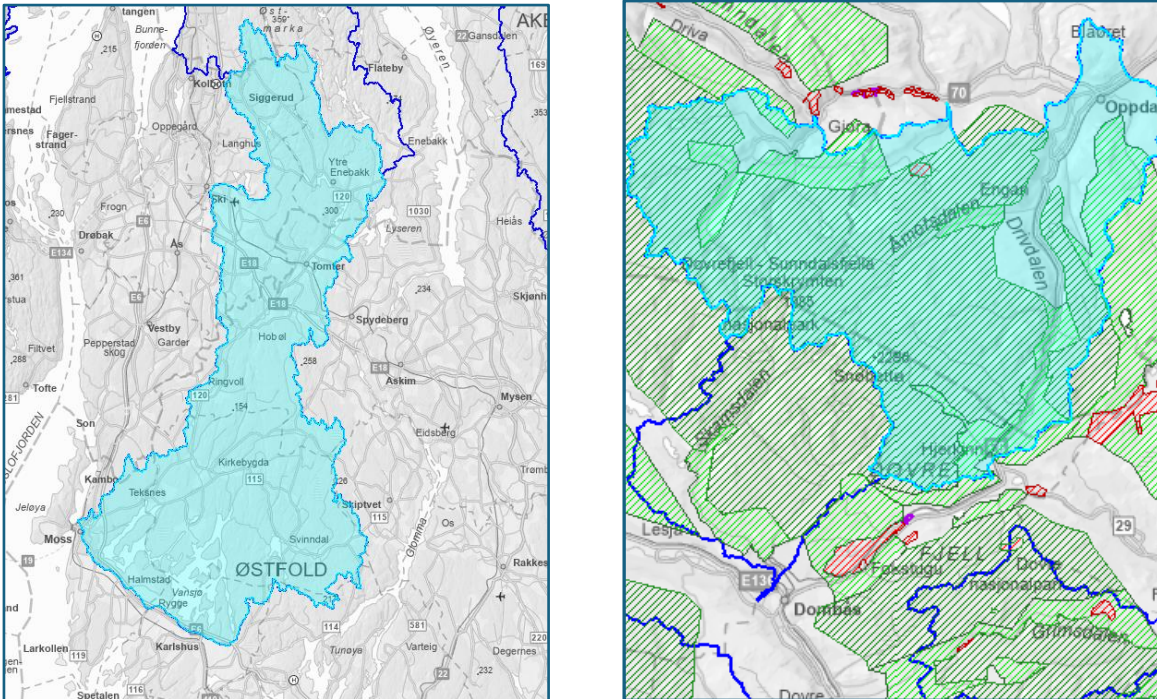
Stortinget har mellom 1973 og 2009 vedtatt verneplaner for vassdrag som i dag består av 390 objekter. Verneplanen for vassdrag er vedtatt av Stortinget ved plenarvedtak, og har til formål å beskytte et representativt utvalg av norsk vassdragsmiljø mot vannkraftutbygging.

Verneplanene for vassdrag skiller seg fra verneforskrifter som er vedtatt av forvaltningen med hjemmel i formell lov (som for eksempel områdevern etter naturmangfoldloven). En viktig forskjell er for det første at det bare er Stortinget selv som kan oppheve eller endre verneplanene for vassdrag. En annen viktig forskjell er at Stortingets plenarvedtak i seg selv ikke har rettsvirkninger for private slik som lovvedtak og forskrifter vedtatt i medhold av lov. Stortingets plenarvedtak innebærer imidlertid en bindende instruks til forvaltningen om å avstå fra å tillate vannkraftutbygging i vernede vassdrag. Ved vedtakelsen av vannressursloven i 2000 ble det inntatt egne regler i lovens kapittel 5 som også *lovfester* vernet mot vannkraftutbygging som følger av Stortingets vernevedtak. Gjennom lovfestingen i vannressursloven, har vernet mot vannkraftutbygging i dag også direkte virkning overfor private rettssubjekter. Vannressursloven § 34 slår fast at ingen «må foreta kraftutbygging i strid med Stortingets vedtak om vern av vassdrag». Hvilke vassdrag som omfattes (verneobjekter), og vernets innhold (forbud og restriksjoner mot vannkraftutbygging) må avgjøres med utgangspunkt i en tolkning av stortingsvedtakene. Det er viktig å merke seg at Stortingets vernevedtak ikke utelukker enhver form for vannkraftutbygging i alle verneobjektene. Som et klart utgangspunkt kan en likevel si at vernede vassdrag er beskyttet mot de påvirkninger som større, nye, vannkraftutbygginger medfører. Dette er i første rekke miljøpåvirkninger i vassdraget som følge av endringer i vassdragenes vannføring og andre fysiske egenskaper.

Sentralt for denne utredningen er det at verneplanene for vassdrag omfatter hele nedbørfelt, og dermed kan dekke forholdvis store landarealer. Nedbørfeltene til vassdragene kan bestå både av urbane områder, landbruksområder og områder som er vernet etter naturvernlovgivningen. For eksempel er Oslo og befolkningsområdet nord og vest for Oslo omfattet av verneplanen for Osloområdene. I fjellområdene i Sør-Norge, som i det vesentlige består av fjellnatur med bebyggelse i dalene, overlapper verneplanene for vassdrag i stor grad med områder som inngår i nasjonalparker eller andre vernevedtak. Variasjonen med hensyn til hvilke landområder verneplanene for vassdrag

⁴⁹ Miljødirektoratet, «Oppdrag 8 - Vurderinger av gjeldende norsk naturmangfoldpolitikk opp mot den nye naturavtalen», 2023, s. 18.

omfatter kan illustreres gjennom to eksempler, henholdsvis Mossevasstraget i Akershus og Østfold og verneplanen for Driva i Trøndelag, Møre og Romsdal og Innlandet.



Figur 3.5: Til venstre: Verneplan for Mossevasstraget. Figuren illustrerer at nedbørfeltet for vernede vassdrag kan omfattet urbane områder og landbruksområder. Til høyre: Verneplan for Driva i Trøndelag, Møre og Romsdal, Innlandet (kilde: [NVEs kartdatabase](#)). Grønne områder viser verneområder opprettet i medhold av naturvernlovgivningen som overlapper med verneplanen for Driva.

Mens nedbørfeltet for Mossevasstraget (t.v.) også omfatter urbane områder og landbruksområder, omfatter nedbørfeltet for Driva (t.h.) i større grad ubebygde fjellnatur som delvis også er vernet som nasjonalpark og landskapsvernområde etter naturvernlovgivningen.

Disse to eksemplene illustrerer en åpenbar utfordring når det kommer til verneplaner for vassdrag som virkemiddel for å oppfylle Naturavtalens tredje delmål. Formålet med Naturavtalen er å beskytte et representativt utvalg av økosystemer og naturverdier. Det sier seg selv at landbruksarealer og nedbygde områder i nedbørfeltet til for eksempel Mossevasstraget, ikke har de kvalitetene som Naturavtalen har til formål å beskytte.

En annen utfordring knytter seg til vernets rettsvirkninger og hvilke landarealer og tiltak beskyttelsen egentlig omfatter. Som vi har sett ovenfor, er vernede vassdrag beskyttet mot vannkraftutbygging, med de unntak som følger av de enkelte vernevedtakene. Verken Stortingsvedtakene eller vannressursloven oppstiller noe forbud mot *andre typer* av vassdragstiltak eller mot nedbygging av

landarealer som grenser mot vassdrag. Gjennom vannressursloven § 35 og forskrift om Rikspolitiske retningslinjer er det likevel gitt regler og retningslinjer som skal sikre at verneverdiene i vernede vassdrag med tilhørende «vassdragsbelte» hensyntas både ved arealplanlegging etter plan- og bygningsloven og ved konsesjonsbehandling av andre vassdragstiltak enn vannkraftutbygging.

For andre vassdragstiltak enn vannkraftutbygging oppstiller vannressursloven § 35 strengere konsesjonskriterier enn de som gjelder utenfor vernede vassdrag. Vannressursloven § 35 nr. 8 slår fast at vassdragsmyndigheten når det treffes avgjørelser som gjelder et vernet vassdrag, skal legge «vesentlig vekt på hensynet til verneverdiene.» Videre fremgår det at dersom det blir gitt konsesjon «skal begrunnelsen for vedtaket vise hvordan verneverdiene antas å bli berørt og hvorfor dette ikke har vært avgjørende for vedtaket». Konsesjonskriteriene for andre vassdragstiltak enn vannkraftutbygging i vernede vassdrag kan minne noe om rettsvirkningene av «utvalgte naturtyper» etter naturmangfoldloven, se kapittel 3.4.3 ovenfor.

Bruk av arealene rundt og langs vassdrag som inngår i nedbørfeltene (og som ikke innebærer konsesjonspliktige fysiske endringer i selve vassdraget) reguleres gjennom plan- og bygningsloven.

For å sikre at verneverdiene i vernede vassdrag også hensyntas ved arealplanlegging etter plan- og bygningsloven, ble det i 1994 vedtatt rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag med hjemmel i plan- og bygningsloven av 1985 (RPRVV). Disse ble videreført ved vedtakelsen av den gjeldende plan- og bygningsloven som statlige planretningslinjer. Påfallende nok er de rikspolitiske retningslinjene for vernede vassdrag enda ikke blitt oppdatert og tilpasset den nye plan- og bygningsloven. Forskriften viser fortsatt til lovbestemmelser i den nå opphevede plan- og bygningsloven av 1985, og er heller ikke ajourført for vernevedtak som Stortinget har fattet etter 1994.

Selv om hele nedbørfeltet er vernet mot kraftutbygging, er det i RPRVV forutsatt at retningslinjene kun gjelder for planlegging og virksomhet i områder som har betydning for vassdragets verneverdi. Dette vil i første rekke si «vassdragsbeltet» som er nærmere definert i retningslinjene punkt 4.

Med vassdragsbelte menes hovedelver, sideelver, større bekker, sjøer og tjern og et område på inntil 100 meter langs sidene av disse, samt andre deler av nedbørfeltet som det er faglig dokumentert at har betydning for vassdragets verneverdi. Sentralt i disse retningslinjene er inndeling av vassdraget i klasser med forskjellig type forvaltning basert på registrerte verneverdier og arealtilstand. Retningslinjene angir tre ulike forvaltningsklasser som kommunene kan benytte i forbindelse med arealplanleggingen i vernede vassdrag.

De rikspolitiske retningslinjene for vernede vassdrag er ikke absolutt rettslig bindende, men skal legges til grunn som retningslinjer for fylkeskommunal og kommunal planleggingen etter plan- og

byggningsloven. Vi har ikke i denne utredningen undersøkt hvorvidt retningslinjenes ulike forvaltningsklasser for vassdragsbeltet faktisk er fulgt opp i kommunal arealplanlegging i praksis.⁵⁰ Forvaltningsregimet som det legges opp til i RPRVV, gir uansett kommunene stor grad av fleksibilitet til selv å fastsette rammene for arealbruken. RPRVV kan derfor etter vårt syn ikke anses som et virkemiddel som oppfyller kriteriene for OECM etter Naturavtalen.

For å oppsummere, er det etter vårt syn klart at alt landarealareal som omfattes av verneplanen for vassdrag, ikke kan meldes inn som et bidrag for å nå målet om 30 prosent beskyttelse av natur i Norge. For det første består landarealene som inngår i nedbørfeltene, ikke nødvendigvis av verneverdig natur. Der landarealene som inngår i nedbørfeltene faktisk inneholder verdifulle naturområder, er beskyttelsen og forvaltningsregimet som er etablert under norsk rett uansett for svakt til å oppfylle kriteriene for OECM utarbeidet under Biomangfoldkonvensjonen. Det som eventuelt kan diskuteres er om bare vassdragene – dvs. vannstrengene uten nedbørfelt – kan meldes inn som OECM. Innmelding av bare vassdragene uten nedbørfelt som OECM forutsetter i så tilfelle at aktuelle vassdrag som omfattes av verneplanene, underlegges en konkret vurdering og kartfestes på nytt slik at arealenes omfang og grenser er klart definert.

3.6 Nøkkelbiotoper og livsmiljøer (MiS) etter skogbrukslova

I det følgende vil vi vurdere ordningen med registrering av nøkkelbiotoper og viktige livsmiljø (MiS) som er en del av skogeiers skogbruksplanlegging etter skogbrukslova.

Skogbrukslova (skogl.) er den sentrale loven for forvaltning av skogressurser som brukes eller kan brukes i skogdrift. Lovens forarbeider viser til at loven er ment å være en næringslov rettet mot de som eier, bruker eller planlegger bruk av skog.⁵¹ Samtidig er det uttrykkelig fremhevet i forarbeidene at skogbruksforvaltningen skal skje innenfor rammen av hva som er forsvarlig for andre samfunnsinteresser. Dette helhetsperspektivet er forankret i lovens formålsbestemmelse som slår fast «bærekraftig forvaltning av skogressursene» som lovens overordnede formål, jf. skogl. § 1. Med dette har lovgiver tydelig signalisert at en bærekraftig skogbruksforvaltning forutsetter at hensynet til næringen balanseres mot andre interesser knyttet til skogen, herunder miljøhensyn.

⁵⁰ Når det kommer til det regionale plannivået, er vi kjent med ett eksempel på at det er vedtatt en egen regional plan for å ivareta vassdrag som er vernet gjennom stortingets verneplaner. Dette er Nordland fylkeskommunens regionale plan for Vefsna vassdraget.

⁵¹ Ot.prp. nr. 28 (2004-2005) s. 78.

Det er innledningsvis viktig å merke seg at skogbrukslova ikke har regler om at skogsområder kan vernes formelt ved forskrift av hensyn til bevaring av miljøverdier i skogen. Formelt vern av skog av hensyn til naturverdier må skje med hjemmel i naturmangfoldloven. I skogbrukslova § 12 finner vi riktignok regler om «vernskog». Formålet med reglene om vernskog er imidlertid ikke beskytte biologisk mangfold, men å beskytte det biologiske og klimatiske grunnlaget for å kunne opprettholde skogproduksjonen. For slik skog kan det f.eks. settes krav til tilpasset avvirkningsform for å sikre foryngelse i områder der klimaet kan begrense gjenveksten av trær. Dette innebærer ingen spesiell beskyttelse av arter eller natur for øvrig.

Skogbrukslova bygger på et utgangspunkt om at det er skogeier selv som forvalter skogen med «fri- dom under ansvar».⁵² I skogl. § 4 lovfestes skogeiers forvaltningsansvar og det slås fast at skogeier «skal sjå til at alle tiltak i skogen blir gjennomførte i samsvar med lov og forskrift». Innenfor lovens og forskrifters rammer står skogeier fritt til å forvalte skogen ut fra egne mål. Skogbruksplanlegging med skogregistrering, som gir oversikt over skog- og miljøressursene, er et viktig verktøy for skogeiers egne forvaltning av skogen.

Regler om skogbruksplanlegging finner vi i skogbrukslova § 5. Her fremgår det at skogbruksplanleggingen «omfattar skogregistreringar som gir oversikt over skog- og miljøressursane på eigedommen og ein plan for forvaltninga av desse».

Det er viktig å merke seg at skogeier ikke har en lovbestemt plikt til å gjennomføre verken skogbruksplanlegging eller miljøregistrering. For å stimulere til skogbruksplanlegging er det imidlertid etablert en egen tilskuddsordning.⁵³ Dersom skogeier får offentlig tilskudd til å utarbeide en skogbruksplan, det et krav at det også gjennomføres registrering av miljøverdier knyttet til biologisk mangfold. I skogbruksplanleggingen i dag er 1155 km² avgrenset og utvalgt som livsmiljø eller nøkkelbiotop i skog utenfor verneområdene (se kapittel 4.4.2). Nedenfor følger et eksempel på en kartfestet nøkkelbiotop i skog hentet fra NIBIOs kartdatabase, Kilden.

⁵² Se Ot. prp. nr. 28 (2004-2005) s. 45.

⁵³ Se forskrift 4. februar 2004 nr. 449 om tilskudd til skogbruksplanlegging med miljøregistreringer



Figur 3.6: Eksempel på kartfestet nøkkelbiotop i Gjøvik kommune
(kilde: NIBIOs kartdatabase [Kilden](#))

Som figuren illustrerer, er skogområder utpekt som livsmiljø eller nøkkelbiotop i skogbruksplanene, ofte kartfestet og definert geografisk. Et viktig spørsmål er imidlertid hvilke arealbruksrestriksjoner utpeking av skog som livsmiljø eller nøkkelbiotop medfører for skogeier.

Skogbrukslova § 4 tredje ledd gir hjemmel til å gi forskrift om miljøhensyn som skal ivaretas ved gjennomføring av skogbrukstiltak. Denne bestemmelsen er brukt til å gi forskrift om bærekraftig skogbruk fra 2006. Det er i denne forskriften vi finner de viktigste reglene for ivaretagelse av miljøhensyn i skogbruket.

Gjennom regler i forskrift om bærekraftig skogbruk fra 2006 er registrerte nøkkelbiotoper og viktige livsmiljø gitt rettsvirkninger for private skogeiere. Forskriftens § 5 om miljøhensyn i skogbruket slår fast at skogeier ved gjennomføring av skogbrukstiltak «skal» sørge for at «verdiane i viktige livsmiljø og nøkkelbiotoper blir tekne vare på i samsvar med retningslinjene i Norsk PEFC Skogstandard». Bestemmelsen er etter ordlyden formulert som en pliktregel. Som det fremgår, viser bestemmelsen til retningslinjene i Norsk PEFC Skogstandard.

I praksis forvaltes skogbruket i stor grad gjennom sertifiseringsordninger, som er en form for privat håndheving av miljøkravene i loven og dens forskrifter. Som vi har sett i kapittel 2.2.1, er det i retningslinjene og veiledningen til Naturavtalen åpnet for at OECM kan forvaltes også av private aktører og organisasjoner.

Gjeldende Norsk PEFC Skogstandard er fra 2023 og er utarbeidet av bransjeorganisasjonene selv med bidrag fra naturvern- og friluftsansjoner og med Miljødirektoratet, Landbruksdirektoratet og

flere forskningsinstitutter som observatører. Skogeiere som oppfyller kravene i standarden, sertifiseres av virksomheter som er godkjent som sertifiseringsorgan. I PEFC Skogstandard fremgår det blant annet at:

Nøkkelibiotopene skal settes av urørt eller forvaltes på en måte som opprettholder, eller som forbedrer, forholdene for det biologiske mangfoldet. Der nøkkelibiotoper forvaltes på annen måte enn urørt, skal skjøtselstiltak utarbeides i samråd med person med skogbiologisk kompetanse godkjent av sertifikatholder. Nøkkelibiotoper kan ikke omdisponeres til andre formål hvis det ikke foreligger et offentlig vedtak som pålegger slik omdisponering. Omdisponering til beite kan gjennomføres forutsatt at det avsettes erstatningsareal jf. regler for erstatning av nøkkelibiotoper.

Etter vårt syn har ikke skogbrukslova gode nok virkemidler for å sikre kontroll med at disse kravene i standarden etterleves i praksis. Koblingen mellom kravene i forskrift om bærekraftig skogbruk og skogstandarden, fremstår etter vårt syn som uklar. Det er også viktig å merke seg at skogbrukslova er en svak lov i møte med plan- og bygningsloven. Reglene i loven og skogbruksplanene innebærer ingen rettslig skranke for at kommunene vedtar arealplaner som medfører at skogområder omdisponeres til andre formål. Litt enkelt sagt kan en si at skogbruksloven i praksis gjelder innenfor områder som til enhver tid er avsatt til LNFR-formålet i kommuneplanens arealdel. Vi er på denne bakgrunn i tvil om livsmiljøer og nøkkelibiotoper oppfyller kriteriene for OECM.

3.7 Oppsummering

I dette kapittelet har vi tatt for oss de sentrale virkemidlene i norsk rett for å beskytte areal mot utbygging og andre former for arealinngrep. Etter vår vurdering er det primært naturmangfoldlovens bestemmelser om områdevern som oppfyller kriteriene for beskyttelse av natur etter Naturavtalens tredje delmål. Selv om vi har pekt på enkelte svakheter i disse bestemmelsene, blant annet ved at landskapsvern er en svak vernekategori og at myndighetene har vid adgang til å endre eller oppheve verneforskrifter, vil areal underlagt områdevern etter naturmangfoldloven i de aller fleste tilfeller kunne innrapporteres som vernet iht. Naturavtalens tredje delmål. Dersom Norge skal oppnå målet om 30 % vern innen 2030 må med andre ord naturvernet intensiveres betydelig.

4 Dekning og representativitet for verneområder og andre bevaringstiltak

4.1 Innledning

Ovenfor i kapittel 3 har vi gitt en vurdering av utvalgte virkemidler for vern og beskyttelse av natur i norsk rett. I dette kapitlet analyserer vi arealomfang, representativitet og kvalitet for ulike typer verneområder og noen andre bevaringstiltak.

I hvilken grad verneområder og andre arealbaserte bevaringstiltak bidrar til å bevare naturmangfoldet avhenger av arealomfanget av verneområder og andre arealbaserte tiltak, hvordan dette arealet er fordelt på ulike former for naturvariasjon (dvs. arealets representativitet), de enkelte områdenes sammenheng (konnektivitet) og deres kvalitet. Områdenes kvalitet omfatter i denne sammenhengen deres størrelse og form, samt deres påvirkning fra menneskeskapt infrastruktur. Nedenfor har vi belyst hvordan omfang, representativitet, sammenheng og kvalitet er oppfylt for dagens etablerte og foreslåtte verneområder, samt i noen grad hvordan andre arealbaserte bevaringstiltak kan bidra til å sikre naturmangfoldet.

4.2 Tilnærming og metoder

4.2.1 Overordnet tilnærming

Vurderingen av verneområder og andre bevaringsområder for naturmangfoldet tar utgangspunkt i eksisterende områder vernet etter naturmangfoldloven (eller tidligere lovverk). I tillegg har vi vurdert Miljødirektoratets foreslåtte verneområder, dvs. områder som er i prosess for formelt vern, men som ennå ikke er vedtatt. I den grad det har vært mulig innenfor rammene av prosjektet, har vi også vurdert noen andre typer av områder som er avsatt for bevaring av naturmangfoldet av ulike myndigheter eller private. Ovenfor i kapittel 3 har vi vurdert flere virkemidler i lys av kriteriene for «effektive arealbaserte bevaringstiltak» (jf. kap. 2.2). Som *mulig* supplement til verneområder, har vi her analysert også omfanget av «Vern etter plan- og bygningsloven» (kap. 3.4) og livsmiljøer og nøkkelbiotoper som er satt igjen av skogeier i skogbruksplanleggingen for å oppfylle kravene i bærekraftforskriften og privatrettslige sertifiseringsordninger (kap. 3.6). Vi har avgrenset vurderingene av verneområder og andre bevaringsområder til ikke-marine områder utenom polarområdene. Alle analyser i rapporten er utført i koordinatsystem EPSG:25833 (ETRS89/UTM sone 33N).

I Naturavtalens mål 3 er omfanget av areal som er vernet eller tilstrekkelig beskyttet ved andre tiltak, helt sentralt. Vi har derfor innledningsvis dokumentert hvor stor andel av Norges areal de ulike typene av verneområder og andre bevaringsområder dekker. Deretter har vi sett på i hvilken grad disse ulike områdene er representativt fordelt, dvs. om arealet av disse områdene har omtrent samme

fordeling geografisk og for noen utvalgte miljøvariabler som hele Norges areal. I tillegg har vi forsøkt å vurdere kvaliteten til de enkelte verneområdene ut fra deres størrelse og form, samt i hvilken grad de er påvirket av menneskeskapt infrastruktur. Det har ikke vært mulig å gi en nærmere vurdering av områdenes kvalitet gitt ved f.eks. deres dekning av naturmangfoldet eller truet natur siden det ikke finnes noe heldekkende konsistent datagrunnlag for dette.

4.2.2 Data for administrative grenser

Vi har avgrenset vurderingene av verneområder og andre bevaringsområder til ikke-marine områder utenom polarområdene. Den marine grensen er basert på N50 Kartdata der objekttypen er 'Havflate' (**tabell 4.1**). Vi har vurdert verne- og bevaringsområder både nasjonalt (for hovedlandet utenom polarområdene) og regionalt, gitt ved følgende fylkesinndeling: Øst – Østfold, Akershus, Oslo, Innlandet, Buskerud; Sør – Vestfold, Telemark, Agder; Vest – Rogaland, Vestland; Midt – Møre og Romsdal, Trøndelag; Nord – Nordland, Troms, Finnmark. Fylkesgrenser er hentet fra Kartverket (**tabell 4.1**).

Tabell 4.1: Informasjon om datakilder, nedlasting og forbehandling.

Kategori	Navn	Dataeier	Uthentingsdato	Dataforbehandling
Verne- og bevaringsområder	Naturvernområder	Miljødirektoratet	14./16.02.2024	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Klipp bort polar- og havområdene
	Foreslåtte naturvernområder	Miljødirektoratet	16.02.2024	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Klipp bort polar- og havområdene
	Kommuneplan	Kartverket	11.07.2023	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Filtrer kommune(del)plan og reguleringsplan på arealformålskoder*. ▪ Slå sammen alle planområder. Reguleringsplaner gis forrang foran kommuneplaner. ▪ Klipp bort polar-, hav og verneområdene.
	Kommunedelplan	Kartverket	11.07.2023	
	Reguleringsplan vn2	Kartverket	11.07.2023	
	Livsmiljøer i skog (LM)	Landbruksdirektoratet	07.05.2024	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Slå sammen LM og NB. ▪ Klipp bort polar-, hav og verneområdene
Nøkkelbiotoper (NB)	Landbruksdirektoratet	07.05.2024		
Administrative grenser	Fylker	Kartverket	13.03.2023	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Slå sammen fylker til regionale soner.
	Norge landareal (N50)	Kartverket	11.01.2024	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Filtrer N50 på landareal (objtype ≠ havflate)
Miljøvariabler	FKB-AR50	Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO)	01.07.2022	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Klassifiser på bonitet ved bruk av koblingstabell**.
	Bioklimatiske soner	Bakkestuen mfl. 2008	29. feb. 2024	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Klipp bort polar- og havområdene.
	Infrastrukturindeks	Erikstad mfl. 2023	12. feb. 2024	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Klipp bort polar- og havområdene.

* Arealformålskoder: 3020 – naturområde, 5120 – naturformål, 5300 – naturvern, 6600 – naturområde, 6610 – naturområde i sjø og vassdrag, 6620 – naturområde i sjø og vassdrag med tilhørende strandsone.

** Bonitet = (artype, artreslag, arskogbon, arjordbr, ardyrking, arveget).

4.2.3 Data for verne- og bevaringsområder

Data med beskrivelse av eksisterende og foreslåtte verneområder er nedlastet fra Miljødirektoratets Naturbase, mens data for områdenes geografiske lokalisering og avgrensing i FileGDB-format er nedlastet fra Miljødirektoratets portal for eksport av kartdata (**tabell 4.1**). Disse to datasettene ble delt i henholdsvis land- og havareal ved bruk av den marine grensen. Kun landarealet (inkludert ferskvann) ble brukt videre i analysen.

Data for lokalisering og avgrensing av bevaringsområder som er vernet etter plan- og bygningsloven, er lastet ned fra Geonorge (**tabell 4.1**). Dette omfatter kommune-, kommunedel- og reguleringsplaner vn2 (vertikalnivå 2: på grunnen/vannoverflate). Planene ble først filtrert på følgende verneformålskoder:

- 3020 – naturområde
- 5120 – naturformål
- 5300 – naturvern
- 6600 – naturområde
- 6610 – naturområde i sjø og vassdrag
- 6620 – naturområde i sjø og vassdrag med tilhørende strandsone.

Deretter ble en tilpasset versjon av rensingsmetoden, som beskrevet i Simensen mfl. (2023), anvendt for å etablere et datasett med gjeldende verneformål uten overlappende flater. Duplikater innenfor kommune- og reguleringsplanene ble fjernet, og planen med nyeste ikrafttredelsesdato ble prioritert. Planer uten en angitt ikrafttredelsesdato ble behandlet som eldre og rangert etter planer med dato ved overlapp. De rensede kommune- og reguleringsplanene ble deretter slått sammen, hvor reguleringsplaner ble gitt forrang foran kommuneplaner. Til slutt ble datasettet klippet ved marin grense og verneområder, slik at det ikke omfattet overlapp med havområder eller verneområder.

Geodatafiler for Livsmiljøer og Nøkkelbiotoper i skog ble mottatt fra Landbruksdirektoratet og omfatter utvalgte livsmiljø og nøkkelbiotoper (**tabell 4.1**). Datasettet inneholdt stedfestet informasjon om alle utvalgte livsmiljøfigurer og nøkkelbiotoper i Norge, fordelt på følgende kategorier:

- Liggende død ved
- Stående død ved
- Gamle trær
- Trær med hengelav
- Rikbarkstrær
- Eldre lauv-suksesjon
- Rik bakke-vegetasjon
- Leirraviner
- Bekkekløfter
- Bergvegger
- Brannflater
- Nøkkelbiotop (uten livsmiljø)

Datasettet inneholdt ikke livsmiljøfigurer som er valgt bort i utvelgelsesprosessen, da disse ikke er underlagt spesielle hensyn ved skogbrukstiltak. Livsmiljøfigurer kan overlappe både med hverandre og med avgrensede nøkkelbiotoper. For å skape et rensset datasett for arealanalyser ble de utvalgte områdene for livsmiljø og nøkkelbiotoper slått sammen og overlapp fjernet. Videre ble datasettet klippet ved marin grense og eksisterende verneområder, slik at datasettet kun inneholdt data for arealer avsatt utenom verneområdene.

4.2.4 Data for miljøvariabler

I analysene av verneområder og andre bevaringsområder er et viktig poeng å se hvordan arealet av slike områder fordeler seg på de enkelte typene av miljøvariabler ved å sammenligne arealandelen for bevaringsområdene med tilsvarende arealandeler for landet som helhet. De ulike datakildene for miljøvariabler og vår behandling av dataene kan gi noe avvik i arealtallene generert fra ulike kilder. For eksempel angir SSB totalarealet for Norges fastland til 323 806 km² ([Areal av land og ferskvatn – SSB](#)), mens vår sammenstilling av arealet for klimasoner og arealtyper gir totalareal for Norge på henholdsvis 322 862 km² og 324 157 km². Tilsvarende gir ulike datakilder også noe forskjellige arealtall for ulike arealtyper. I analysene har vi brukt samme datakilde for å karakterisere bevaringsområdene som for hele landet. Hvis vi antar at det ikke er systematiske geografiske skjevheter i representasjonen av miljøvariabler i ulike datakilder sammenlignet med realitetene på bakken, skulle dette medføre at sammenligningene mellom bevaringsområdene og landet som helhet basert på ulike datakilder, er noenlunde realistisk.

Verne- og bevaringsområdenes dekning av bioklimatiske soner er basert på en heldekkende digital representasjon av Moens vegetasjonssoner (Moen 1998) tilrettelagt av Vegar Bakkestuen (Bakkestuen mfl. 2008, **tabell 4.1**). Inndeling av sonene (**tabell 4.2**) er i hovedsak basert på interpolerte temperaturdata fra Meteorologisk institutt. Dataene foreligger som verdier pr. 1x1 km-ruter, dvs. en forholdsvis grov romlig oppløsning som vil gi noen feil i overlapp med verneområdene.

Tabell 4.2: Kode og navn for klimasoner. I analysene er de alpine sonene slått sammen til Alpin sone (AL).

Kode	Navn
6SO-1	Boreonemoral sone (BN)
6SO-2	Sørboreal sone (SB)
6SO-3	Mellomboreal sone (MB)
6SO-4	Nordboreal sone (NB)
6SO-5	Lavalpin sone (LA)
6SO-6	Mellomalpin sone (MA)
6SO-7	Høgalpin sone (HA)

Verne- og bevaringsområdenes dekning av økosystemer er basert på variabelen ‘bonitet’ i NIBIOs arealressurskart AR50 (Heggem mfl. 2019). AR50 er nasjonalt heldekkende og utarbeidet for visning i målestokk 1:50 000. Merk at størrelsen for minste arealfigur (15 daa) og prosessen for konstruksjon av kartet fra underliggende data kan medføre noe feil i arealestimater. Vurdert for mange områder samlet, mener vi at graden av slike feil er akseptabel. Data for AR50 er nedlastet fra NIBIOs portal for eksport av kartdata (**tabell 4.1**) og klassifisert for ‘bonitet’ ved bruk av koblingstabellen beskrevet i tabell 20 hos Heggem mfl. (2019; **tabell 4.3**).

Grad av mulig påvirkning av verne- og bevaringsområder fra menneskeskapt infrastruktur er angitt som gjennomsnittsverdier for en infrastrukturindeks utviklet av Lars Erikstad og Vegar Bakkestuen (Erikstad mfl. 2023). Indeksen beregner antall 25 x 25 m ruter med forekomst av bebyggelse og ulik menneskeskapt infrastruktur innenfor ‘flytende’ sirkler med 500 m radius. For ytterligere detaljer se **tabell 4.1**.

For å analysere de nevnte datasettene, lastes de inn som romlige tabeller i en DuckDB-database (Raasveldt & Muehleisen 2018). Analysen utføres deretter ved hjelp av Spatial SQL-ekstension, som muliggjør effektiv håndtering og spørring av romlige data.

Tabell 4.3: Kode og beskrivelse for klasser i den kombinerte variabelen ‘bonitet’ i AR50, basert på koblinger mellom ulike AR50-variabler (jf. Heggem mfl. 2019, tabell 20).

Kode	Beskrivelse	Kode	Beskrivelse
1	Fulldyrka og overflatedyrka jord	10	Snaumark, skrinn vegetasjon
2	Innmarksbeite	11	Myr med skog
3	Skog, høg og særs høg bonitet	12	Åpen myr
4	Skog, middels bonitet	13	Bart fjell og blokkmark
5	Skog, låg bonitet	14	Bebygd og samferdsel
6	Skog, impediment	15	Snøisbre
7	Skog, ikke registrert bonitet	16	Ferskvann
8	Snaumark, frisk vegetasjon	17	Hav
9	Snaumark, middels frisk vegetasjon	18	Ikke kartlagt

4.2.5 Analysemetoder: Omfang, representativitet og kvalitet

Verne- og bevaringsområdenes arealomfang og arealandel av hele landet og for de enkelte geografiske regionene er sammenstilt for ulike typer av verneområder. Kun områdenes land- og ferskvannsareal er inkludert, ikke deres marine sjøareal. Land- og ferskvannsareal for områdene sammenlignes med tilsvarende arealer for hele Norge (eller de enkelte regionene).

Verne- og bevaringsområdenes arealfordeling på henholdsvis bioklimatiske soner og økosystemer/arealtyper, gitt ved variabelen ‘bonitet’ i AR50, er beregnet ved en enkel overlappsanalyse gjennom en SQL-spørring. Resultatene for ulike typer av områder er sammenstilt for hele landet. Klasseinndelingen i AR50-variabelen ‘bonitet’ er gruppert til hensiktsmessige enheter for å få fram naturvariasjon med særlig relevans for naturmangfoldet.

Verne- og bevaringsområdenes kvalitet er dels vurdert ut fra områdenes dekning av produktive arealer (jf. overlappsanalysen for 'bonitet' i AR50), ut fra de enkelte områdenes størrelse og form, samt ved grad av påvirkning fra menneskeskapt infrastruktur. Områdenes form er angitt ved en formindeks beregnet som forholdstallet mellom omkretsen av hvert enkelt område og omkretsen av en sirkel med samme areal som området. Et område med høy verdi for formindeksen har uregelmessig form og er dermed mer utsatt for påvirkninger fra omgivelsene enn et like stort område med lav indeksverdi. Påvirkningen fra menneskeskapt infrastruktur er beregnet som gjennomsnittlig indeksverdi for områdenes areal med tillegg av en 1 km vid buffersone omkring hvert område.

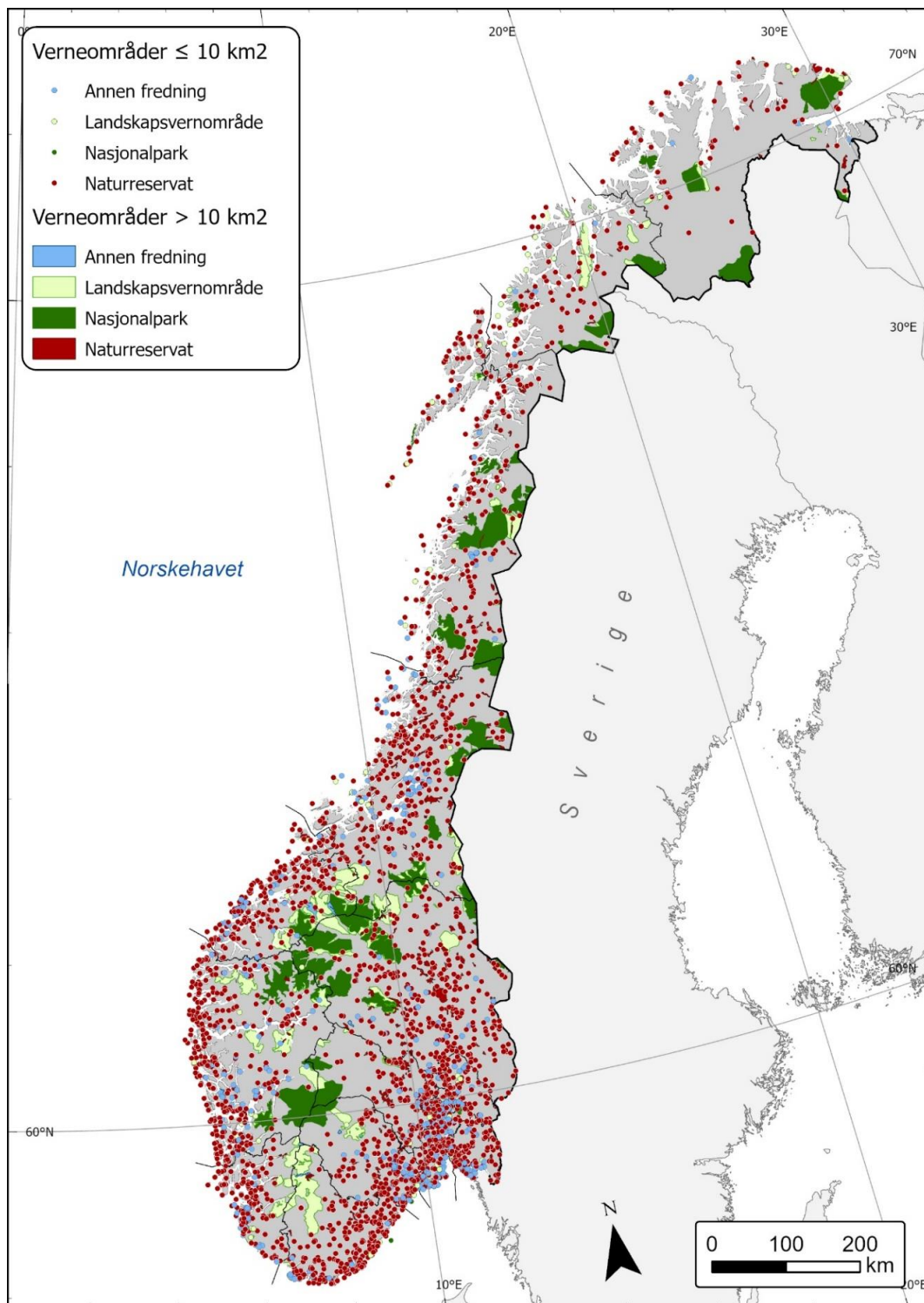
I hvilken grad verneområdene utgjør et sammenhengende nettverk, kan analyseres på flere ulike måter, med mer eller mindre omfattende forutsetninger. Vi har her forsøkt å belyse dette på enklest mulige måte ved å beregne tettheten av vernet landareal innen 10 x 10 km-ruter. Det er her ikke skilt mellom ulike verneformer.

En fullstendig teknisk beskrivelse av dataprosessering og analysemetoder er lagt ut på GitHub: https://github.com/ac-willeke/pygdal-geo-engineer/blob/main/projects/notebooks/2024.01_conservation_and_preservation.ipynb

4.3 Verneområder

4.3.1 Vedtatte verneområder pr. medio februar 2024

Verneområder er vernet areal opprettet etter naturmangfoldloven eller tidligere lovgivning (naturvernloven). Det var 3370 verneområder registrert i Miljødirektoratets Naturbase pr. 14. februar 2024. Av disse er 31 på Svalbard og Jan Mayen, mens 17 er rent marine verneområder (vernet ved marin verneplan), og disse vurderes ikke her. De resterende 3322 verneområdene dekker totalt 60 760 km² og er fordelt spredt over store deler av landet, men med størst arealer i høyereliggende områder (**figur 4.1**). Naturreservater utgjør 78 % av antall verneområder, men bare 14 % av deres totalareal (**tabell 4.4**). Nasjonalparker utgjør bare 1,3 % av antall områder, men dekker hele 54 % av totalarealet. Naturreservater og til dels nasjonalparker anses for å ha det sterkeste vernet (jf. kap. 3.2), og disse dekker 69 % av alt vernet areal. Landskapsvernområder og annet vern anses for å ha et svakere vern og dekker 31 % av alt vernet areal. Annet vern omfatter her ulike former for biotopvern og dyre- og plantelivsfredning, samt naturminner.



Figur 4.1: Kart over verneområdene som er analysert i denne rapporten, dvs. unntatt verneområder i polarområdene og marine verneområder (marin verneplan). (Naturbase 16. feb. 2024)

Tabell 4.4: Verneområder i Miljødirektoratets Naturbase pr. 14. februar 2024, utenom polarområdene og marine reservater. Arealer (gitt som km²) er basert på arealtall oppgitt i verneforskriftene. Landareal omfatter her også ferskvann og is/snø. Sjøareal omfatter kun marint areal. For ca. 368 små verneområder er det ikke angitt slike arealtall for land og sjø. Arealandelen (%) av ulike verneformer er basert på totalarealet.

	Antall	Landareal	Sjøareal	Totalareal	Arealandel (%)
Nasjonalpark	41	31 609	1 448	33 056	54,4
Naturresevat	2 591	7 565	1 102	8 667	14,3
Landskapsvernområde	195	17 237	1 000	18 237	30,0
Annet vern*	495	439	361	800	1,3
Totalt vernet	3 322	56 849	3 911	60 760	100

* Annet vern: biotopvern og dyre- og plantelivsfredning utgjør 259 områder på 799 km²; naturminner utgjør 236 områder på 1,5 km².

I de videre analysene er verneområdenes landareal (inkludert ferskvann) beregnet ut fra kartavgrensingene uten marint areal (sjøareal) i Kartverkets N50 kartdata (**tabell 4.5**). Samlet utgjør verneområdenes landareal (inkludert ferskvann) 17,8 % av Norges areal (utenom polar- og havområdene; **tabell 4.5**). Landarealet av naturresevat og nasjonalparker dekker til sammen 12,3 % av Norges areal, mens landskapsvernområder og annet vern utgjør 5,5 %. Det er noe forskjell mellom regionene ved at regionene Sør og Nord har lavest vernet arealandel, mens Vest og Midt har høyest. Region Øst har høyest arealandel vernet som nasjonalpark eller naturresevat, mens denne andelen er lavest for region Sør. Region Sør har høyest arealandel vernet som landskapsvernområde eller annet vern, mens denne andelen er lavest for region Nord. Det er følgelig noe avvik i den geografiske fordelingen av vernet areal, der særlig region Sør har lavere andel vernet areal enn øvrige regioner.

Tabell 4.5: Vernet landareal (km²) og andel vernet areal av alt landareal for ulike typer verneområder fordelt på geografiske regioner. Landareal omfatter også ferskvann og snø/is. Regionene omfatter følgende fylker: Øst – Østfold, Akershus, Oslo, Innlandet, Buskerud; Sør – Vestfold, Telemark, Agder; Vest – Rogaland, Vestland; Midt – Møre og Romsdal, Trøndelag; Nord – Nordland, Troms, Finnmark.

	Øst	Sør	Vest	Midt	Nord	Hele Norge
Nasjonalpark (NP)	8 143	799	4 516	5 824	12 443	31 725
Naturresevat (NR)	3 061	982	514	1 800	1 586	7 944
Landskapsvernområde (LVO)	3 315	3 194	3 472	4 200	3 083	17 265
Annet vern	61	90	60	312	72	595
Totalt vernet	14 580	5 065	8 563	12 136	17 184	57 528
Vernet arealandel (%) totalt	18,9	14,9	19,8	21,5	15,2	17,8
Arealandel (%) av NP & NR	14,5	5,3	11,6	13,5	12,4	12,3
Arealandel (%) av LVO & Annet	4,4	9,7	8,2	8,0	2,8	5,5

Verneområdenes økologiske representativitet

Andel vernet areal har nær sammenheng med klimasoner, der boreonemoral og sørboreal sone har vesentlig lavere andel vernet areal enn nordboreal og spesielt alpin sone, med mellomboreal sone i et mellomsjikt (**tabell 4.6**). Dette gjelder særlig for nasjonalparker og landskapsvernområder, som har vesentlig mer vernet areal i høyereliggende områder enn i lavlandet. For naturreservater og annet vern er arealandelen både vesentlig lavere og jevnere fordelt på klimasoner.

Tabell 4.6: Vernet landareal (km²) og andel vernet areal av alt landareal for ulike typer verneområder fordelt på bioklimatiske soner (Moen 1998). Landareal inkluderer også ferskvann og snø/is. Sonene, med avtagende årlig varmesum, har følgende koder: BN boreonemoral, SB sørboreal, MB mellomboreal, NB nordboreal, AL alpin.

	BN	SB	MB	NB	AL
Nasjonalpark (NP)	48	79	1 244	7 912	22 429
Naturreservat (NR)	681	1 108	2 472	3 247	400
Landskapsvernområde (LVO)	195	168	1 363	7 868	7 660
Annet vern	74	90	13	250	167
Totalt vernet	997	1 445	5 092	19 277	30 656
Vernet arealandel (%) totalt	3,8	3,4	7,8	18,0	37,2
Arealandel (%) av NP & NR	2,8	2,8	5,7	10,4	27,7
Arealandel (%) av LVO & Annet	1,0	0,6	2,1	7,6	9,5

Fordelingen av vernet areal på hovedtyper av økosystemer (egentlig arealdekke/arealbruk) i AR50 viser i noen grad samme mønster som for klimasoner (**tabell 4.7**). Snaumark, bart fjell og snø/is, som i hovedsak omfatter fjellområdene, har vesentlig høyere samlet andel vernet areal (29,2 %) enn skog og tresatt myr (7,9 %). Dette gjelder imidlertid ikke for naturreservater der andelen vernet skogareal (3,6 %) er høyere enn for snaumark etc. (1,2 %). Andelene vernet areal av åpen myr og ferskvann ligger totalt mellom andelene for skog og snaumark, men tallene for myr er usikre siden eksisterende kartdata ikke representerer myr særlig godt (Bryn et al. 2018, Bakkestuen et al. 2023). Det er også små innslag av jordbruksmark og bebygde områder i verneområdene, i hovedsak for landskapsvernområder og annet vern. Andel vernet skogareal har en klar negativ sammenheng med produktivitet, der skog på høy og middels produktiv mark er vernet i vesentlig mindre grad enn uproduktiv skog og skog med uspesifisert produktivitet (trolig mye fjellbjørkeskog) (**tabell 4.8**). Merk at skog kun er vernet mot hogst i nasjonalparker og naturreservater, der vernet skogareal utgjør 5,9 % av alt skogareal (**tabell 4.7**). Andel vern viser også en sammenheng med produktivitet for snaumark, ved at snaumark med sammenhengende frisk og middels frisk vegetasjon er vernet i noe mindre grad enn skrinnsnaumark og bart fjell/blokkmark (**tabell 4.9**). En svært stor andel (>70 %) av isbreer og varige snøfonner er vernet, men for disse arealtypene er det ikke i første rekke arealforvaltning, men klimaendring som er hovedutfordringen.

Tabell 4.7: Vernet landareal (inkludert ferskvann, snø/is; km²) og andel vernet areal av alt landareal for ulike typer verneområder fordelt på areal typer for arealressurskartet AR50 (Heggem mfl. 2019). Jordbruksmark omfatter dyrket mark og innmarksbeite. Snaumark omfatter åpne arealer, med og uten vegetasjon, både over og under skoggrensa, med unntak av åpen myr.

	Jordbruks- mark	Skog og tre- satt myr	Åpen myr	Snaumark og snø/is	Ferskvann	Bebygd etc
Nasjonalpark (NP)	1	3 030	1 337	26 153	1 201	0
Naturreservat (NR)	22	4 853	953	1 659	431	0
Landskapsvernområde (LVO)	54	2 546	714	13 104	835	1
Annet vern	28	99	27	340	86	10
Totalt vernet	105	10 528	3 031	41 256	2 553	11
Vernet arealandel (%) totalt	0,8	7,9	19,4	29,2	13,7	0,5
Arealandel (%) av NP & NR	0,2	5,9	14,6	19,7	8,8	0,0
Arealandel (%) av LVO & Annet	0,6	2,0	4,7	9,5	5,0	0,5

Tabell 4.8: Vernet landareal (km²) og andel vernet areal av alt landareal for ulike typer verneområder fordelt på skogtyper etter produktivitet, som angitt for arealressurskartet AR50 (Heggem mfl. 2019).

	Skogbonitet (km ²)			Uproduktiv	Uspesifisert	Tresatt myr
	høy	middels	lav			
Nasjonalpark (NP)	32	106	247	606	1 925	114
Naturreservat (NR)	389	639	1 323	1 605	529	368
Landskapsvernområde (LVO)	169	146	198	1 281	656	96
Annet vern	18	5	6	52	11	7
Totalt vernet	608	896	1 774	3 544	3 121	585
Vernet arealandel (%) totalt	2,5	3,3	7,6	9,9	19,7	9,0
Arealandel (%) av NP & NR	1,7	2,7	6,7	6,2	15,5	7,4
Arealandel (%) av LVO & Annet	0,8	0,6	0,9	3,7	4,2	1,6

Tabell 4.9: Vernet landareal (inkludert snø/is; km²) og andel vernet areal av alt landareal for ulike typer verneområder fordelt på produktivitetsklasser av snaumark og snø/is for arealressurskartet AR50 (Heggem mfl. 2019).

	Snaumark med vegetasjon			Bart fjell/ blokkmark	Snø/is
	frisk	middels	skrinn		
Nasjonalpark (NP)	4 676	6 251	7 424	6 072	1 731
Naturreservat (NR)	516	535	430	172	6
Landskapsvernområde (LVO)	3 414	3 049	4 005	2 366	270
Annet vern	71	91	115	61	3
Totalt vernet	8 676	9 926	11 973	8 670	2 010
Vernet (%) arealandel totalt	23,6	24,5	30,9	38,5	73,0
Arealandel (%) av NP & NR	14,1	16,7	20,3	27,7	63,1
Arealandel (%) av LVO & Annet	9,5	7,7	10,6	10,8	9,9

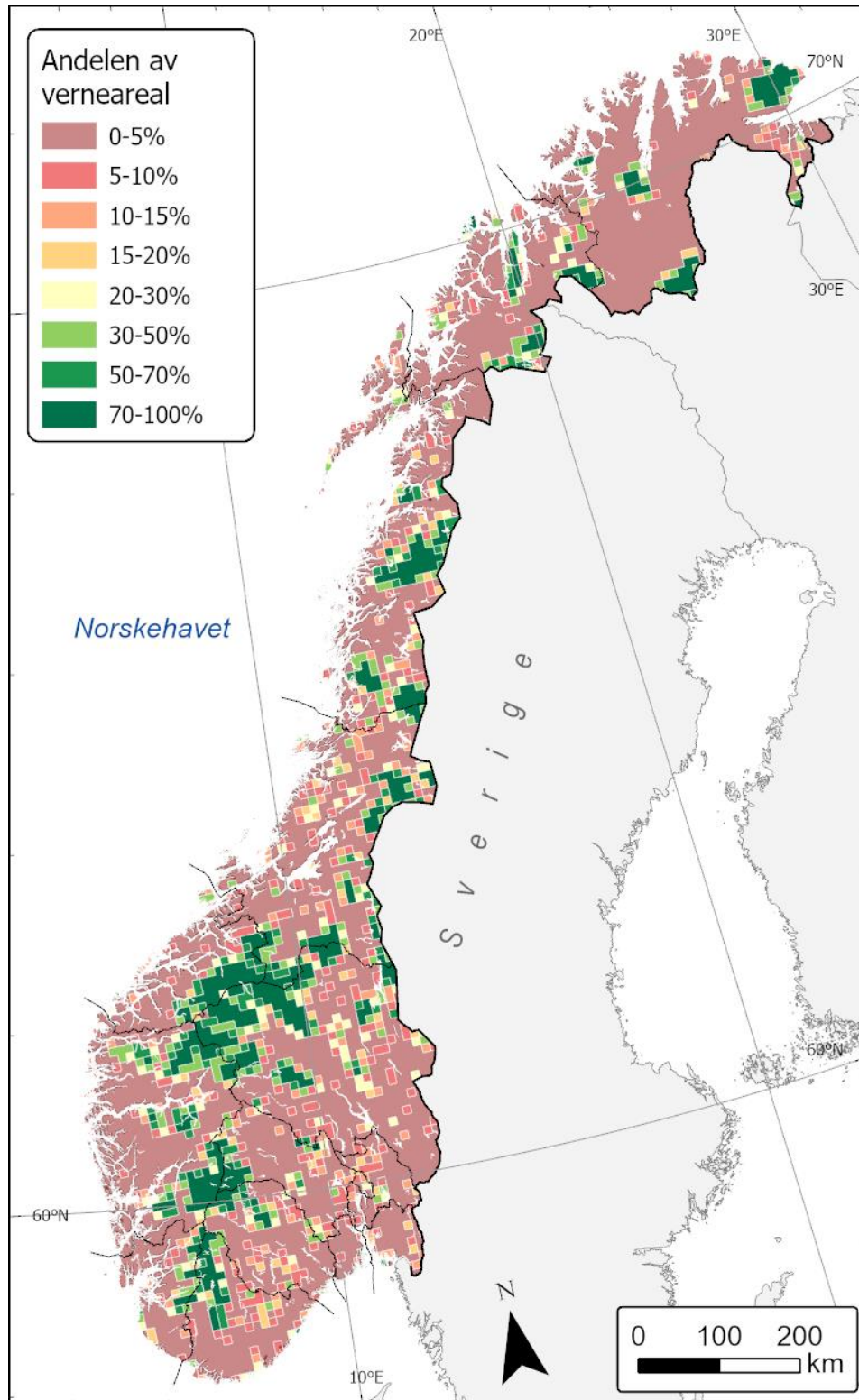
Det samlede mønstret i fordelingen av vernet areal viser at verneområdene har relativt lavere dekning i 'varmere' klimasoner enn i 'kalde', og at mer produktive økosystemer har lavere dekning enn mindre produktive. Det er særlig åpne økosystemer over eller nord for skoggrensa som har relativt

høy andel vernet areal. Tilsvarende har høyereliggende eller nordlig uproduktiv/uspesifisert skog klart høyere andel vernet areal enn lavereliggende skog på mark med høy til middels produktivitet. Dette har også vært påpekt ved tidligere evalueringer av verneområdene (Framstad mfl. 2010, 2017).

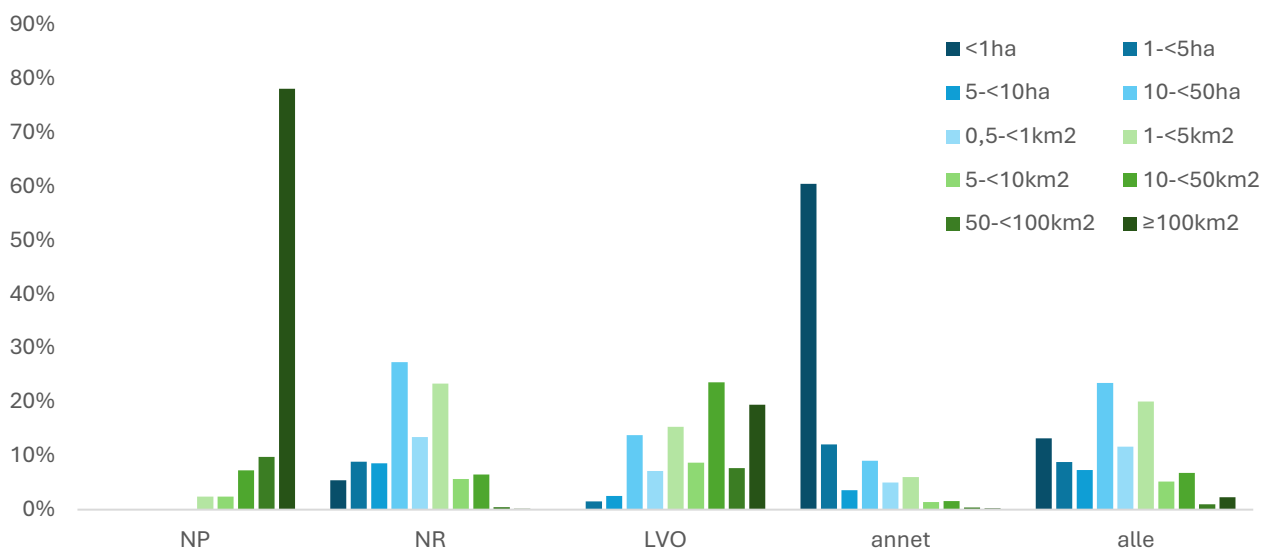
Verneområdenes sammenheng, størrelse og grad av påvirkning

Verneområdenes sammenheng (konnektivitet) kan si noe om mulighetene for at arter kan forflytte seg mellom ulike forekomster av gitte økosystemer og dermed bidra til en langsiktig bevaring av artene i et landskap eller en region. Slik konnektivitet kan defineres og måles på ulike måter. Konnektiviteten kan avhenge av mengden av de aktuelle økosystemforekomstene i landskapet, størrelsen av de enkelte forekomstene, deres miljøforhold og innhold av relevante naturtyper, den geografiske avstanden mellom dem, og hva slags naturlige eller menneskeskapt arealer som ligger mellom forekomstene. Hvordan slike faktorer påvirker konnektiviteten, vil variere mellom artene ut fra bl.a. deres habitatkrav og spredningsøkologi. En enkel og robust måte å karakterisere potensialet for høy konnektivitet mellom forekomster av økosystemer eller verneområder er den arealandelen som forekomstene eller områdene utgjør innen et gitt landskap eller lokalt område. Her har vi beregnet potensiell konnektivitet for verneområder som andelen vernet areal innen 10 x 10 km-ruter. Resultatet er vist i **figur 4.2**, der grønn farge angir minst 30 % vernet areal. Det er de store nasjonalparkene og dels landskapsvernområdene i fjellet og nordpå som i særlig grad representerer sammenhengende områder med vernet areal. Selv om det kan være regioner i lavlandet med mange verneområder, f.eks. på Østlandet (jf. **figur 4.1**), er disse vanligvis så små at de bidrar relativt lite til sammenhengende verneområder, slik dette er angitt her.

Verneområdenes størrelse og form har betydning for hvor godt de kan ivareta naturmangfoldet innen hvert enkelt område. Store områder med regelmessig form vil i mindre grad enn små og uregelmessige områder være utsatt for eventuelle negative påvirkninger fra omgivelsene rundt verneområdene. **Figur 4.3** viser prosentfordelingen av antall verneområder for ulike klasser av landareal (inkludert ferskvann og snø/is), for de ulike verneformene og alle områder samlet. Generelt er det et svært stort spenn i størrelse, fra mindre enn 1 daa til mer enn 3000 km². Imidlertid er hele 65% av verneområdene mindre enn 1 km², der særlig naturreservater (64 % <1 km²) og andre verneområder (90 % <1 km²) bidrar til dette. Mange av disse små områdene er enten naturminner eller naturreservater for geologiske forekomster eller sjøfugl, der størrelsen på landarealet har mindre betydning for ivaretagelse av verneverdiene. Generelt vil imidlertid store verneområder være mer robuste mot påvirkning fra omgivelsene. Enkelte naturreservater og biotopvernområder dekker et landareal på mer enn 100 km², f.eks. Hemmeldalen NR (Innlandet, 251 km²), Trillemarka-Rollagsfjell NR (Buskerud, 156 km²) og Sandgrovbotn-Mardalsbotn biotopvernområde (Møre og Romsdal, 141 km²). De største verneområdene er nasjonalparker og landskapsvernområder, der 13 nasjonalparker og to landskapsvern-



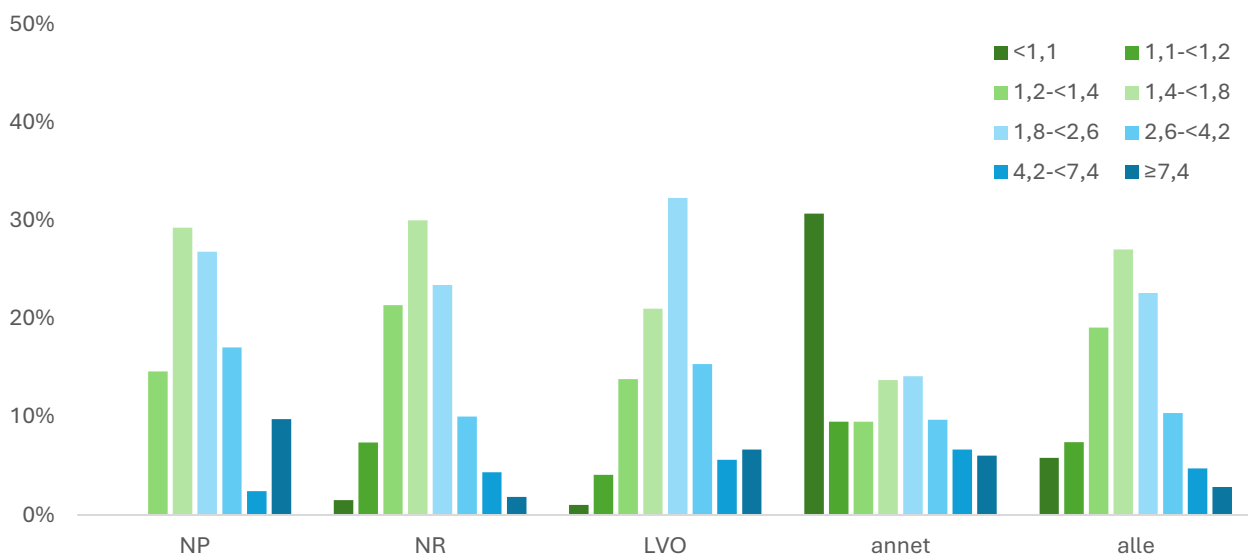
Figur 4.2: Andel av alt vernet areal innen 10 x 10 km-ruter.



Figur 4.3: Andel av antall verneområder innen ulike størrelsesklasser for landareal (inkludert ferskvann og snø/is), for de enkelte verneformene og alle verneområder samlet.

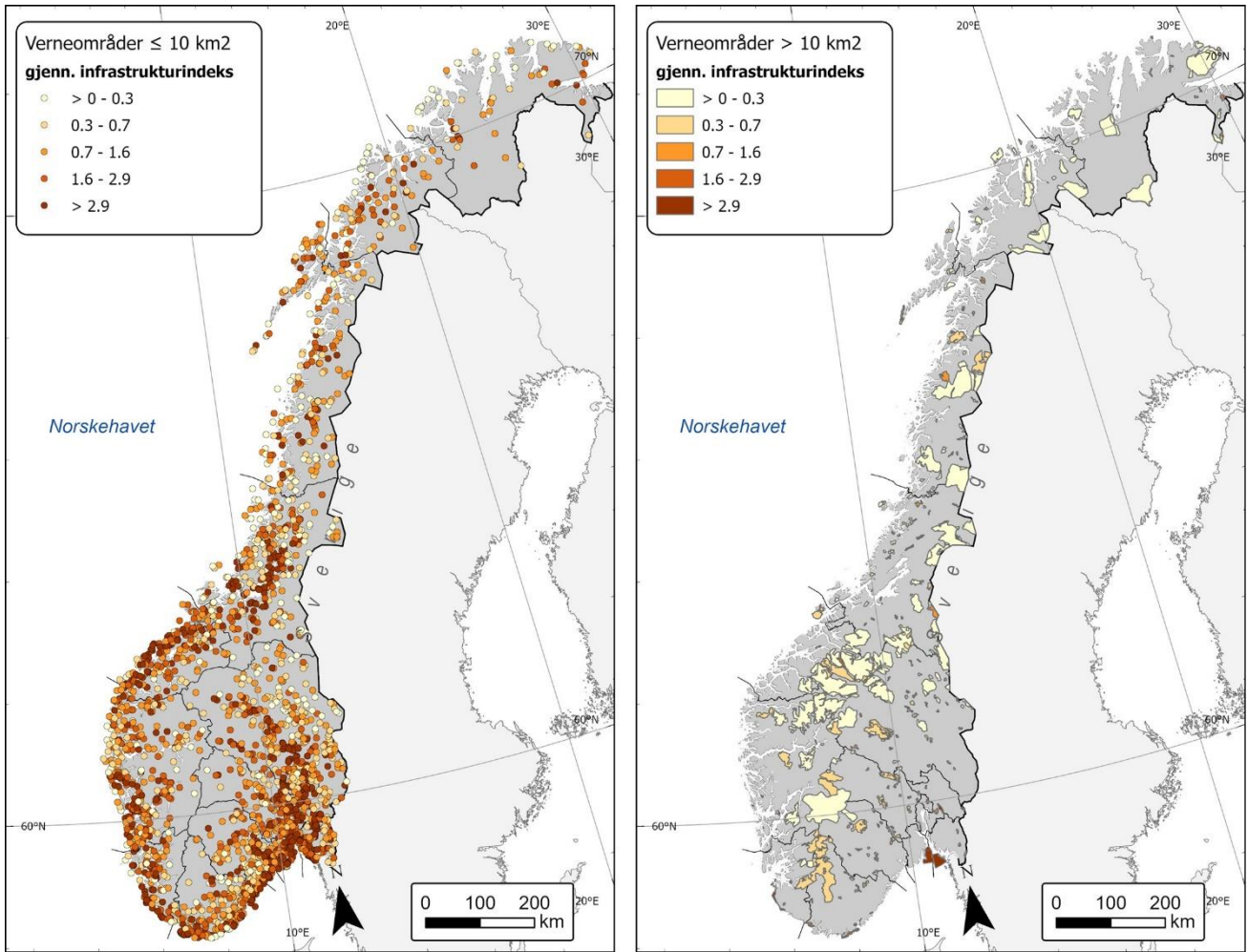
områder dekker mer enn 1000 km² landareal, med Hardangervidda NP (Buskerud, Telemark, Vestland, 3445 km²), Saltfjellet-Svartisen NP (Nordland, 2192 km²), Setesdal Vesthei Ryfylkeheiane LVO (Agder, Rogaland, 2331 km²) og Reinheimen NP (Innlandet, 1975 km²) som de største.

Områder med regelmessig form vil generelt være mer robuste mot påvirkning fra omgivelsene enn mer uregelmessige områder med samme areal. Formindeksen sammenlikner de enkelte verneområdenes omkrets med omkretsen til en sirkel med samme areal. En indeksverdi på 1,4 tilsvarer omtrent verdien for et rektangel med langside 4x kortsiden, mens en verdi på 1,8 omtrent tilsvarer et rektangel med langside 8x kortsiden. **Figur 4.4** viser prosentfordelingen av antall verneområder for ulike formindeksklasser basert på landareal (inkludert ferskvann og snø/is), for ulike verneformer og alle områder samlet. De fleste verneområdene (69 %) er fra litt (1,2) til ganske (1,8) uregelmessige. Små verneområder som naturminner og enkelte naturreservater har ofte mer regelmessig form enn mange av de større verneområdene (dels fordi avgrensingen av punktobjekter som naturminner ofte er en sirkel). Mer enn 25 % av nasjonalparker og landskapsvernområder har formindeksverdier på minst 2,6, dvs. de er mer uregelmessige enn et rektangel med langside ca. 19x kortsiden. Verneområdene med mest uregelmessig landareal er landskapsvernområder og nasjonalparker som dekker marine områder med mange øyer og holmer, som Sør-Smøla LVO (Møre og Romsdal, formindeks 40,8), Froan LVO (Trøndelag, 36,0) og Raet NP (Agder, 35,2). For slike områder gir ikke nødvendigvis formindeksen et realistisk bilde av motstanden mot påvirkning fra omgivelsene.

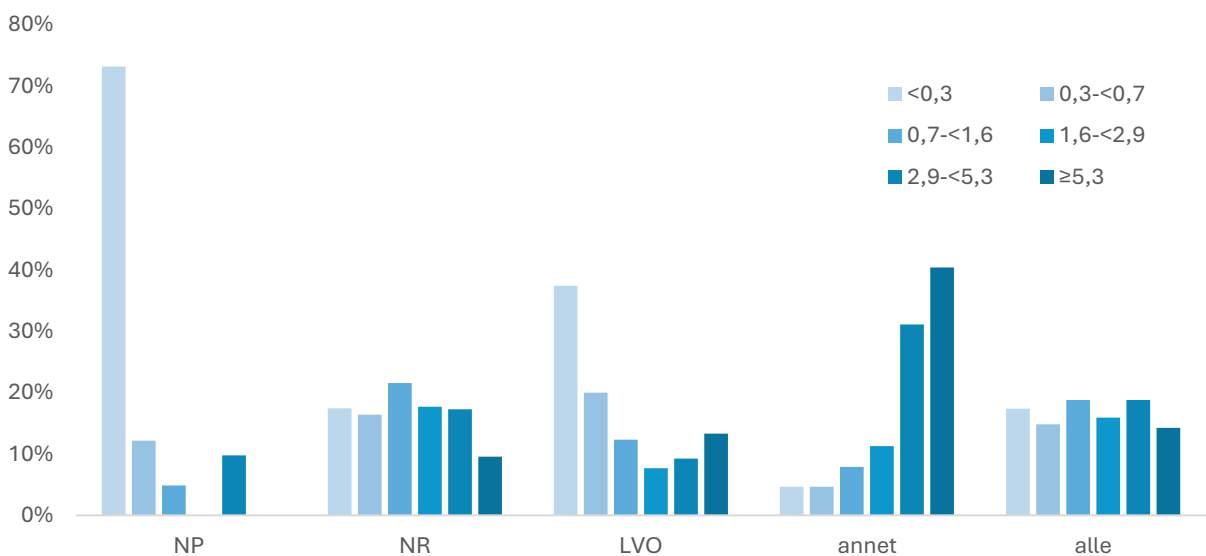


Figur 4.4: Andel av antall verneområder innen ulike klasser for formindeks, for de enkelte verneformene og alle verneområder samlet. Lavere verdi indikerer mer regelmessig form.

Infrastrukturindeksen til Erikstad et al. (2023) måler den relative mengden av menneskeskapt infrastruktur innen lokale områder og gir et uttrykk for mulig negativ påvirkning på verneområdene fra omgivelsene. Vi har beregnet potensialet for slik påvirkning som gjennomsnittsverdi for infrastrukturindeksen innenfor verneområdet med tillegg av en 1 km bred buffersone omkring. En slik buffersone vil ha større relativ betydning for små verneområder enn for større, noe som er konsistent med at små områder generelt er mer utsatt for påvirkning fra omgivelsene. **Figur 4.5** viser hvordan verneområder med ulik gjennomsnittsverdi for infrastrukturindeksen fordeler seg geografisk. De fleste større verneområdene (høyre panel i figuren) har forholdsvis lave gjennomsnittverdier for infrastrukturindeksen. Av disse har landskapsvernområdene noe høyere verdier enn nasjonalparkene (jf. verneformene vist i **figur 4.1**), slik man kunne vente. Mange av de mindre verneområdene (venstre panel) har til dels svært høye verdier. Spesielt er det mange slike verneområder i lavlandet i Sør-Norge med potensielt høy grad av påvirkning. **Figur 4.6** viser prosentfordelingen av antall verneområder for ulike verdiklasser av infrastrukturindeksen, for ulike verneformer og alle områder samlet. For alle verneområdene er fordelingen på de ulike verdiklassene nokså jevn. For nasjonalparker og dels for landskapsvernområder er det imidlertid en overvekt av områder med nokså lave verdier av infrastrukturindeksen, slik **figur 4.5** også viser. Noen unntak gjelder bynære landskapsvernområder og marine nasjonalparker i Sør-Norge, der buffersonen dekker landområder med mye infrastruktur. Andre typer verneområder har en klar overvekt av områder med høye infrastrukturverdier, noe som skyldes mange små områder (særlig naturminner) i eller nær tettbygde strøk. Også en del naturreservater er små og ligger i eller nær områder med mye infrastruktur og får dermed høye gjennomsnittsverdier. En del andre små naturreservater eller dyrefredningsområder ligger imidlertid på små øyer eller holmer omgitt av sjø og får da verdi 0 for infrastrukturindeksen.



Figur 4.5: Verneområdenes geografiske fordeling og deres gjennomsnittlige verdi for infrastrukturindeksen. Høyere verdi indikerer større dekning av menneskeskapt infrastruktur.



Figur 4.6: Andel av antall verneområder med gjennomsnittsverdi som faller innen ulike verdiklasser for infrastrukturindeksen, for de enkelte verneformene og alle verneområder samlet.

4.3.2 *Foreslåtte verneområder og supplerende vern*

Foreslåtte verneområder

Miljøforvaltningen er engasjert i et løpende arbeid med kartlegging og dokumentasjon av mulige verneområder. Dette arbeidet har ulike faser, fra vedtak om igangsetting av kartlegging av mulige områder til endelig vedtak om vern. I tillegg til å dokumentere verneområder som er formelt vedtatt, inneholder Naturbase også opplysninger om foreslåtte verneområder, dvs. mulige verneområder som har kommet så langt i saksbehandlingen at det foreligger forslag til konkret avgrensing og dokumentasjon av verneverdiene. Alle slike foreslåtte verneområder blir ikke nødvendigvis fremmet for formelt vedtak om vern, og de foreslåtte grensene for områdene kan bli justert. Likevel gir de foreslåtte verneområdene et konkret inntrykk av mulige tillegg til allerede vedtatte verneområder i løpet av de nærmeste årene.

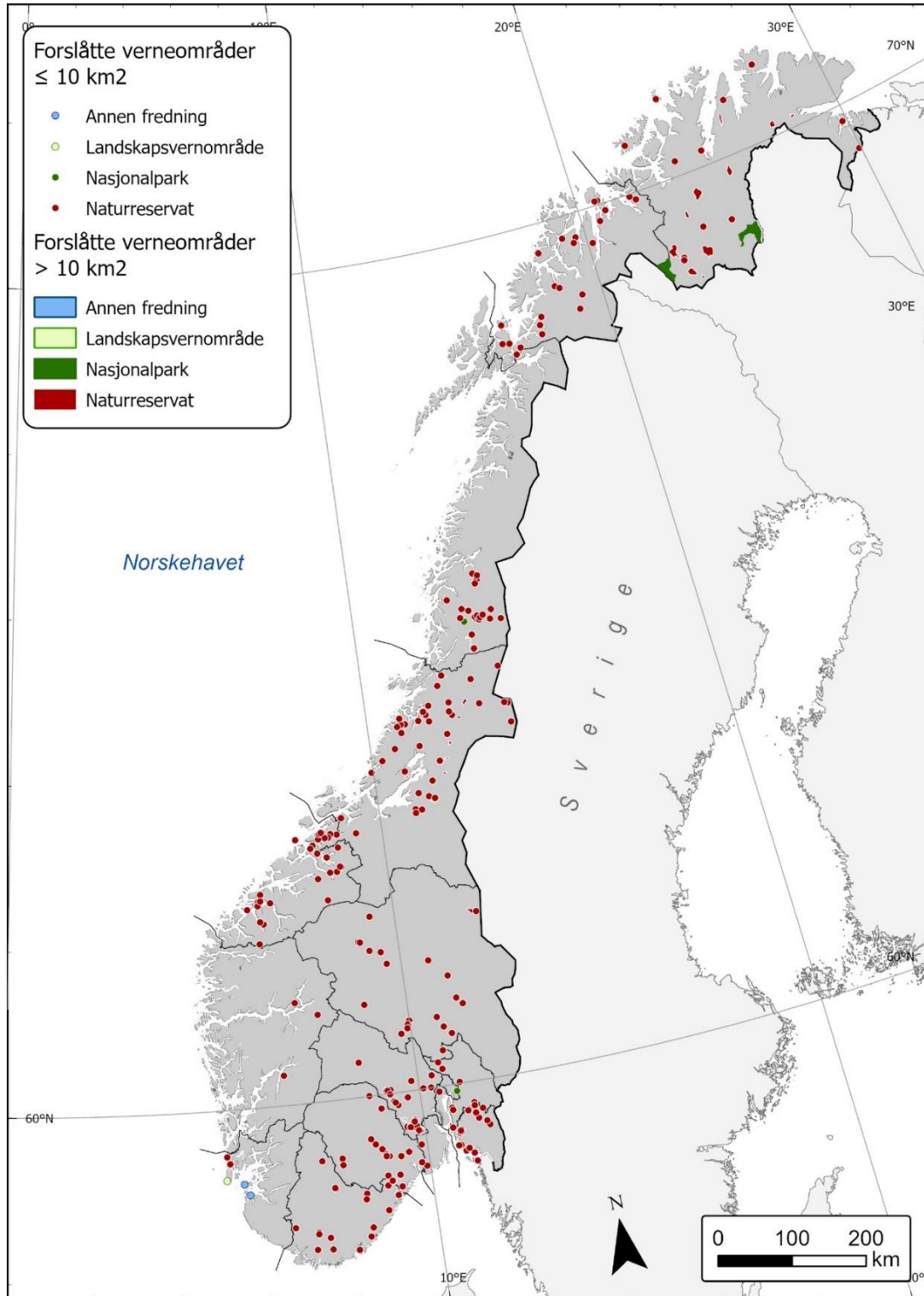
I Naturbase (16. feb. 2024) var det 275 foreslåtte naturvernområder, utenom polarområdene og rent marine verneområder (marin verneplan). Dette omfatter dels nye verneområder og dels utvidelser av eksisterende verneområder. De aller fleste av disse var foreslått som naturreservater (268), mens tre var foreslått som nasjonalparker, to som biotopvernområder, ett som landskapsvernområde og ett som friluftsområde etter markaloven (i Østmarka, Oslo). De foreslåtte verneområdene fordeler seg over landet som vist i **figur 4.7**.

Til sammen dekker disse foreslåtte verneområdene 2141 km² landareal (inkludert ferskvann og snø/is), hvorav naturreservatene (1325 km²) og to nasjonalparker i Finnmark (801 km²) utgjør det aller meste. To av nasjonalparkene og 23 av naturreservatene er større enn 10 km², mens 140 av naturreservatene og de to biotopvernområdene er mindre enn 1 km². Den største delen av arealet til de foreslåtte verneområdene ligger i region Nord (79 %), med 11 % i Midt, 6 % i Øst, 3 % i Sør og knapt 1 % i region Vest. Over 80 % av landarealet ligger i nordboreal eller alpin sone. Skog og tresatt myr dekker 56 %, det meste på lite eller ikke produktiv mark, mens åpen myr dekker 21 % og ulike typer snaumark 17 %. Samlet utgjør landarealet av disse foreslåtte verneområdene knapt 0,7 % av Norges landareal. De foreslåtte verneområdene vil kunne bidra til å øke andelen av vernet skogareal med 0,9 % og andelen åpent myrareal med 2,9 %. For øvrig bidrar de foreslåtte verneområdene i liten grad til å øke dekningen av vernet natur i sørlig, lavereliggende eller produktive områder.

Endringer siden midten av februar

Klima- og miljødepartementet annonserte 8. mars 2024 at 12 nye skogområder var vedtatt vernet som naturreservat ([Verner 12 skogområder i fem fylker - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)). Dette omfatter seks nye områder og utvidelser av seks eksisterende verneområder. Nytt vernet areal utgjør 10 km², hvorav

4,6 km² er produktiv skog. Det nye vernete arealet er fordelt på fylkene (antall områder i parentes): Nordland (1), Trøndelag (3), Møre og Romsdal (5), Agder (2) og Akershus (1).



Figur 4.7: Geografisk fordeling av foreslåtte verneområder (Naturbase 16. feb. 2024).

Siden midten av februar er det også gjort endringer i lista over foreslåtte verneområder. Femti nye foreslåtte naturreservater er lagt til, mens åtte er tatt ut, slik at det medio april var 308 foreslåtte verneområder (hvorav 301 naturreservater), mot 275 områder (herav 268 naturreservater) medio februar. Det innebærer også en netto økning i totalarealet av foreslåtte verneområder fra 2151 km² til 2227 km². Det er regionene Øst, Vest og Midt som har netto tilgang i antall foreslåtte verneområder, mens også region Sør har hatt økning i foreslått vernet areal. Vi har ikke hatt mulighet til å gjøre egne GIS-analyser av vedtatte og foreslåtte verneområder etter medio februar 2024.

Supplerende vern

Som ledd i oppfølgingen av Meld.St. 14 (2015-2016) *Natur for livet* ga Klima- og miljødepartementet (KLD) i 2017 Miljødirektoratet i oppdrag å utarbeide en plan for gjennomføring av fylkesvise supplerende verneplaner. Planen skulle i hovedsak innrettes mot naturtyper og økosystemer med mangelfull vernedekning for å få mer representative og robuste verneområder. Slikt supplerende vern skulle ha begrenset arealomfang, og det skulle ikke omfatte skogvern eller marint vern der det var egne verneprosesser. I sitt forslag til plan for supplerende vern prioriterte Miljødirektoratet hovedøkosystemene hav og kyst, elver og innsjøer, våtmark, samt kulturlandskap og åpent lavland, spesielt i nemoral, boreonemoral og sørboreal klimasone i Sør-Norge og i sørboreal og mellomboreal sone i Nord-Norge (Miljødirektoratet 2017).

Høsten 2018 fikk Miljødirektoratet i oppdrag fra KLD å foreslå områder for vurdering i det videre arbeidet med supplerende vern. Basert på vurdering av forslag til aktuelle områder fra Fylkesmennene, foreslo Miljødirektoratet i mai 2019 en liste med 275 områder med et samlet areal på 584 km² som særlig omfattet naturtyper med mangelfull dekning blant allerede vernete områder, samt områder i deler av landet med lav representasjon av verneområder (Miljødirektoratet 2019). De fleste av disse ligger i lavlandet i Sør-Norge, med hele 50 % av nytt vernet areal i region Vest. I tillegg foreslo Miljødirektoratet ni våtmarksområder i Finnmark med et samlet areal på 627 km². I sitt forslag hadde Miljødirektoratet skilt ut 'nasjonalparker' (inkl. landskapsvernområder) i en egen kategori. Her ble det foreslått 46 områder (hvorav 34 er utvidelser av eksisterende verneområder) med 4850 km² nytt vernet areal, hvorav 64 % i fylkene Innlandet og Møre og Romsdal. Fylkesmennenes forslag inkluderte dessuten 685 områder som omfattet skog i større eller mindre grad. Miljødirektoratet anbefalte at disse ble håndtert innenfor den etablerte prosessen med frivillig vern av skog. Samlet utgjør de foreslåtte verneområdene innen kategoriene 'supplerende vern', 'våtmarksplan for Finnmark' og 'nasjonalparker' 6 061 km² nytt verneareal eller ca. 1,9 % av Norges areal.

Status for områdene som ble foreslått i Miljødirektoratets notat for supplerende vern (Miljødirektoratet 2019), er sjekket mot Naturbase for å se om noen av dem allerede er vedtatt vernet eller inngår

i Naturbase som foreslåtte områder og dermed er oppsummert ovenfor. Vi har også sjekket status mer generelt med Miljødirektoratets saksbehandlere for områder som inngår i supplerende vern. Det er verdt å merke seg at miljøvernmyndighetene har vektlagt aksept fra berørte kommuner for nye foreslåtte verneområder. Prosesser for aksept fra lokale myndigheter, og ressursituasjonen hos de enkelte statsforvalterne, har medført at en del foreslåtte områder er 'satt på vent' og at mye ennå ikke er avklart.

- Områdene i kategorien 'supplerende vern' omfatter 275 mindre områder. Fjorten av disse (med samlet areal på 18,4 km² i Miljødirektoratets notat) er allerede registrert i Naturbase som foreslåtte verneområder og er dermed allerede inkludert i vurderingene ovenfor. For de fleste av de øvrige områdene er status uavklart.
- Områdene i kategorien 'våtmarksplan for Finnmark' har i flere år vært registrert som foreslåtte verneområder i Naturbase. Det er ennå ingen avklaring for disse områdene.
- Områdene i kategorien 'nasjonalparker': Ingen av de foreslåtte nye eller utvidelser av eksisterende nasjonalparker eller landskapsvernområder er angitt i Naturbase. For seks av områdene forventes oppstart av formell verneprosess i 2024 etter hel eller delvis lokal aksept fra berørte kommuner. For en del av områdene har berørte kommuner ikke gitt aksept, mens andre områder fremdeles er uavklart. Det innebærer at det foreløpig er en begrenset del (ca. 330 km²) av det foreslåtte nye vernearealet som trolig vil bli vedtatt vernet de nærmeste årene.

Gitt at alle områdene i 'våtmarksplan for Finnmark' og en håndfull av områdene innen kategorien 'supplerende vern' allerede er tatt inn i Naturbases oversikt over foreslåtte verneområder, utgjør potensielt nytt vernet areal for resterende områder for supplerende vern ca. 1,7 % av Norges areal. I hvilken grad og eventuelt når områdene i de ulike kategoriene for supplerende vern faktisk blir vernet, er imidlertid uavklart. Det gjelder også for områdene listet opp som foreslåtte verneområder i Naturbase. Merk at pågående prosesser med frivillig skogvern ikke er inkludert her.

4.3.3 Eksisterende, foreslått og supplerende vern – oppsummering

Verneområdenes arealomfang

Ut fra gjennomgangen ovenfor kan vi danne oss et bilde av hvor mye areal som allerede er vernet og hvor mye areal foreslått og supplerende vern potensielt kan bidra med. På basis av informasjon i Naturbase har vi god oversikt over arealdekning og fordeling av vedtatte og foreslåtte verneområder per medio februar. Vi har ikke hatt mulighet til å gjøre tilsvarende GIS-analyser for områder som er inkludert i Naturbase etter medio februar, og heller ikke for områdene foreslått i arbeidet med supplerende vern. Her har vi basert oss på områdenes oppgitte totalarealer, verneform og fylkes-

tilordning. For supplerende vern har vi måtte gjøre noen antakelser om verneform og andel landareal slik det er beskrevet i fotnoten til **tabell 4.10**.

Anslått landareal (inkludert ferskvann og snø/is) for vedtatte, foreslåtte og supplerende verneområder for ulike verneformer per medio april, dekker til sammen i overkant av 20 % av Norges areal (**tabell 4.10**). Samlet utgjør vedtatte verneområder 17,8 % av Norges areal, mens foreslåtte verneområder i Naturbase utgjør 0,7 %. For områder foreslått under supplerende vern (som ikke alt er tatt inn i Naturbase) er anslått mulig nytt landareal 485 km² for naturreservater, 3 323 km² for nasjonalparker og 1 411 km² for landskapsvernområder og annet vern. Omfanget av supplerende vern kan dermed utgjøre ca. 1,6 % av Norges areal. Naturreservater vil utgjøre ca. 3 %, nasjonalparker 11 %, og landskapsvernområder og annet vern 6 %. Som nevnt over, vil pågående prosesser med frivillig skogvern øke dette noe, mens arealomfanget for foreslåtte eller supplerende verneområder er usikkert.

Den regionale fordelingen av foreslått (Naturbase) og supplerende vern har begrenset effekt på andelen av vernet areal i de enkelte regionene. Disse områdene gir knapt noe økning i andel vernet areal i region Sør, mens økningen ligger på 2,2–3,0 % for øvrige regioner. Regionene Øst, Vest og Midt ligger fremdeles over landssnittet for andel vernet areal, mens regionene Sør og Nord ligger under.

Tabell 4.10: Vedtatte, foreslåtte og supplerende verneområders landareal (inkludert ferskvann og snø/is) og andel av Norge areal, for ulike verneformer (NR: naturreservat, NP: nasjonalpark, LVO: landskapsvernområder, o.a.: biotopvern og annet). Polare og rent marine verneområder er ikke inkludert. Dataene er dels basert på analyse av verneområdenes avgrensing per medio februar 2024, dels på anslag for landarealet i vedtatte og foreslåtte områder i Naturbase etter dette, så vel som anslag for supplerende vern (jf. fotnote).

Verneområder	Landareal (km ²)				Andel (%) vernet			
	NR	NP	LVO, o.a.	Totalt	NR	NP	LVO, o.a.	Totalt
Vedtatt	7 954	31 725	17 859	57 538	2,5	9,8	5,5	17,8
Foreslått	1 401	811	5	2 217	0,4	0,3	0,0	0,7
Supplerende*	485	3 323	1 411	5 219	0,1	1,0	0,4	1,6
Totalt	9 840	35 859	19 275	64 974	3,0	11,1	6,0	20,1

*Supplerende verneområder omfatter areal som ikke allerede er tatt inn i Naturbase. Verneform for nye foreslåtte områder er antatt å være henholdsvis NR for kategorien 'supplerende vern' og NP for kategorien 'nasjonalpark'. Ved utvidelser av eksisterende områder er eksisterende verneform antatt videreført, om ikke annet er oppgitt. Andel landareal er anslått fra oppgitt nytt vernet totalareal som følger: NR 0,90, NP og LVO 0,97, annet vern 0,55.

Verneområdenes dekning av klimasoner og arealtyper/økosystemer

GIS-analysene for vedtatte og foreslåtte verneområder per medio februar gir oss informasjon om verneområdenes dekning av klimasoner og arealtyper (økosystemer; basert på variabelen 'bonitet' i AR50). Slike resultater er ikke tilgjengelig for verneområder registrert i Naturbase etter medio februar

eller for supplerende verneområder. **Tabell 4.6** viser at 87 % av allerede vernet areal ligger i nordboreal og alpin klimasone, og at andel vernet areal øker kraftig fra boreonemoral og sørboreal klimasone (3,4–3,8 %) til alpin sone (37,2 %). Dette skyldes i hovedsak det omfattende arealet av nasjonalparker og dels landskapsvernområder i høyereliggende eller nordlige strøk. Foreslåtte verneområder per medio februar viser tilsvarende skjevhet ved at over 80 % av arealet ligger i nordboreal eller alpin sone. Nye foreslåtte verneområder i Naturbase etter medio februar og foreslåtte supplerende verneområder vil trolig ikke endre dette i særlig grad siden arealet av nye foreslåtte eller utvidete nasjonalparker og landskapsvernområder vil dominere med mye areal i høyereliggende eller nordlige strøk.

Eksisterende verneområder viser et tilsvarende mønster med relativt høyere andel vernet areal i lite produktive enn i mer produktive areal typer/økosystemer (**tabell 4.7–4.9**). Foreslåtte verneområder per medio februar dekker i større grad skog (56 %) og åpen myr (21 %) og i mindre grad snaumark (17 %) enn allerede vernet areal (henholdsvis 18 %, 5 % og 72 %). Foreslått vernet skogareal er imidlertid i stor grad på lav/uproduktiv mark eller med uspesifisert produktivitet, som for eksisterende verneområder, mens snaumark i foreslåtte verneområder i større grad dekker frisk og middels produktiv mark enn allerede vernet areal.

Som nevnt over, er det bare naturreservater og nasjonalparker som verner skogen mot hogst. Skogarealet i eksisterende naturreservater og nasjonalparker (per medio februar) utgjør samlet 5,9 % av Norges skogareal (**tabell 4.7**), mens foreslåtte naturreservater og nasjonalparker potensielt kan bidra med ytterligere 0,9 %. Pågående prosesser med frivillig skogvern og supplerende vern vil kunne bidra med vern av noe mer skogareal, men det er vanskelig å anslå hvor mye. Det er følgelig fremdeles et stykke igjen til Stortingets vedtak om 10 % skogvern, men det synes mulig å oppnå om ikke altfor lenge. Derimot synes naturavtalens mål om 30 % vern eller annen effektiv bevaring å bli betydelig mer krevende for skog.

Verneområdenes sammenheng, størrelse og påvirkning

Det er særlig de eksisterende nasjonalparkene og dels landskapsvernområdene i høyereliggende og nordlige strøk som danner større sammenhengende områder med vernet areal (**figur 4.1, 4.2**). De mange mindre områdene i deler av lavlandet og opp mot skoggrensa er gjennomgående så små at de i begrenset grad bidrar til slikt sammenhengende vernet areal. De fleste foreslåtte verneområdene i Naturbase og dels i supplerende vern er små og spredte områder som vil bidra marginalt til sammenhengende vernet areal. Foreslåtte nye eller utvidete nasjonalparker og landskapsvernområder vil i imidlertid kunne øke graden av sammenhengende vernet areal, spesielt der det allerede finnes en stor andel vernet areal.

En stor andel (65 %) av eksisterende verneområder er relativt små (<1 km²) og bare 10 % har minst 10 km² landareal (**figur 4.3**). Blant foreslåtte verneområder i Naturbase er andelen små områder (<1 km²) en god del mindre (54 %), mens andelen områder på minst 10 km² er litt mindre (8 %) enn for eksisterende verneområder. Supplerende verneområder i kategorien 'nasjonalparker', der rundt 75 % av områdene har minst 10 km² totalareal, vil åpenbart føre til en økning i andelen slike områder⁵⁴. På den andre siden vil kategorien 'supplerende vern', der 75 % av områdene er under 1 km² i totalareal, øke andelen av slike områder. Antall foreslåtte og supplerende verneområder utgjør bare drøyt 16 % av alle vurderte verneområder, samtidig som størrelsesfordelingene for henholdsvis foreslåtte og supplerende områder går i motsatt retning. Dermed vil størrelsesfordelingen for alle eksisterende, foreslåtte og supplerende verneområder være omtrent den samme som for dagens eksisterende verneområder.

Som vi har sett for dagens eksisterende verneområder (**figur 4.5**), er det nokså nær sammenheng mellom verneområdenes størrelse og geografiske plassering og graden av påvirkning fra omgivelsene. Små områder i lavlandet har vesentlig større grad av påvirkning fra omgivelsene enn store, høytliggende eller nordlige områder. Siden det ikke blir noen vesentlig forskjell i størrelsesfordeling eller plassering ved eventuelt tillegg av foreslåtte eller supplerende verneområder, vil trolig også graden av påvirkning fra omgivelsene ved tillegg av foreslåtte og supplerende områder bli omtrent den samme som for de eksisterende verneområdene.

Konklusjoner

- Eksisterende verneområder dekker 17,8 % av Norges areal. Foreslåtte verneområder i Naturbase og i arbeidet med supplerende vern kan bringe andelen vernet areal opp i ca. 20 %. Av dette dekker imidlertid eksisterende og foreslåtte naturreservater, verneformen med det strengeste vernet, bare 3 %.
- Fordelingen av vernet areal er ikke representativ, ved at andelen vernet areal er betydelig lavere for 'varmere' klimasoner og produktive økosystemer enn for 'kaldere' klimasoner og lite produktive økosystemer. Foreslåtte verneområder bidrar generelt ikke til å endre dette i særlig grad, selv om foreslåtte naturreservater bidrar til noe bedre dekning av økosystemer og klimasoner med svak dekning i dag.
- Små verneområder (<1 km²) utgjør 65 % av totalt antall verneområder og er generelt svært utsatt for negative påvirkninger fra omgivelsene. Dette vil i stor grad også gjelde for foreslåtte verneområder.

⁵⁴ Merk at vi for supplerende områder har regnet med hver forekomst av nytt foreslått vernet areal, selv om dette for utvidelser av eksisterende områder vil inngå som del av større verneområder. Andelen små områder er følgelig anslått noe for høyt, mens andelen store områder er anslått noe for lavt.

4.4 Andre effektive arealbaserte bevaringstiltak – dekning og representativitet

Kvantitative analyser av arealdekning og representativitet ble gjort for to typer av bevaringstiltak med tilstrekkelig komplette og tilgjengelige data over arealavgrensinger: 1) bevaringsområder avsatt etter plan- og bygningsloven (PBL; se kap. 3.4) og 2) arealer i skog kartlagt og utvalgt som nøkkelbiotoper/livsmiljøer (se kap. 3.6). Det var ikke mulig innenfor prosjektets rammer å gjøre kvantitative analyser av utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven, villreinområder eller andre mulige bevaringsområder diskutert i kapittel 3.

4.4.1 *Bevaring og vern etter PBL*

Bevaring etter plan- og bygningsloven kan fungere som et komplement til formelt vern etter naturmangfoldloven da disse arealene er vedtatt som bevaringsområder med begrensninger i bruk. Vi har, som nevnt i kapittel 4.2, lastet ned geografisk informasjon for bevaringsområder avsatt til naturformål etter kommuneplan, kommunedelplan eller reguleringsplan, basert på verneformålene: 3020 – naturområde, 5120 – naturformål, 5300 – naturvern, 6600 – naturområde, 6610 – naturområde i sjø og vassdrag, og 6620 – naturområde i sjø og vassdrag med tilhørende strandsone. I det videre skiller vi ikke mellom resultatene for disse ulike formålene.

Samlet dekker de seks verneformålene bevaringsområder på 513 km². Dette fordeler seg med 52 % på ferskvann, 25 % på skog og tresatt myr, 17 % på snaumark og bart fjell, 3 % på åpen myr og 1-2 % på jordbruksmark og bebygd areal. For skog og tresatt myr utgjør mark på høy eller middels bonitet 52 %. Frisk eller middels frisk snaumark utgjør 84 % av bevaringsområdenes areal med snaumark og bart fjell. Disse bevaringsområdene dekker dermed en noe høyere arealandel av noe mer produktive arealtyper enn landet som helhet.

Den samlede dekningen av bevaringsområder etter plan- og bygningsloven utgjør bare 0,16 % av Norges landareal (inkl. ferskvann). Disse bevaringsområdenes areal av ferskvann utgjør 1,4 % av Norges ferskvannsareal, mens bebygd areal innen bevaringsområdene dekker 0,2 % av Norges bebygde areal. For hver av de øvrige arealtypene dekker disse bevaringsområdene rundt 0,1 % av tilsvarende arealtyper for hele Norge. Bevaring etter plan- og bygningsloven bidrar arealmessig lite til målet om 30 % vern og bevaring, særlig for fastmark og våtmark.

4.4.2 *Livsmiljøer og nøkkelbiotoper i skog*

I skogbruksplanleggingen er 1155 km² (115 500 ha) avgrenset og utvalgt som livsmiljø eller nøkkelbiotop i skog utenfor verneområdene. Av dette arealet er 97 % klassifisert som skog eller tresatt myr i AR50, mens øvrige 3 % er klassifisert som jordbruksareal, åpen myr, ferskvann, snaumark eller

bebygde areal. Siden livsmiljøer og nøkkelbiotoper avsettes i skog, skyldes trolig andelen av andre naturtyper i hovedsak at klassifiseringen basert på AR50, er litt for grov til å gi en presis representasjon av dekkningen av ulike naturtyper for livsmiljøer og nøkkelbiotoper.

På areal som er klassifisert som skog eller tresatt myr i AR50 er det avsatt 1123 km² livsmiljø eller nøkkelbiotop. Dette utgjør i underkant av 1 % av all skog og tresatt myr i Norge, mellom 1,0 og 1,5 % av den produktive skogen og mellom 1,3 og 4,5 % av den produktive skogen i hogstklasse 4 og 5 (Svensson mfl. 2021) (**tabell 4.11**).

I skog og på tresatt myr fordeler det avsatte arealet seg noenlunde jevnt mellom skog med høy (27 %), middels (25 %) og lav bonitet (32 %), mens 14 % av det avsatte arealet er i uproduktiv skog eller skog med uspesifisert bonitet og 2 % er på tresatt myr (**tabell 4.11**).

Nøkkelbiotoper og livsmiljøer kan, dersom de forvaltes urørt, bidra til bevaring av 0,84 % av samlet skogareal (skog og tresatt myr). Fordi livsmiljøer og nøkkelbiotoper i stor grad er registrert i produktiv skog så bidrar disse avsettingene til bevaring av 1,25 % av all produktiv skog (høy, middels og lav bonitet). Livsmiljøer og nøkkelbiotoper som forvaltes urørt, bidrar til bevaring av 0,36 % av Norges totale areal, utover det som er formelt vernet.

Tabell 4.11: Bevart skogareal (km²) og andel bevart skogareal av alt skogareal for livsmiljøer og nøkkelbiotoper uten MiS. Dette gjelder figurer som er klassifisert som skog ved AR50. Det er viktig å være klar over at AR50 er en nokså grov inndeling av natur og at det derfor kan være feilklassifiseringer som gjør at fordelingen må ses på som omtrentlig.

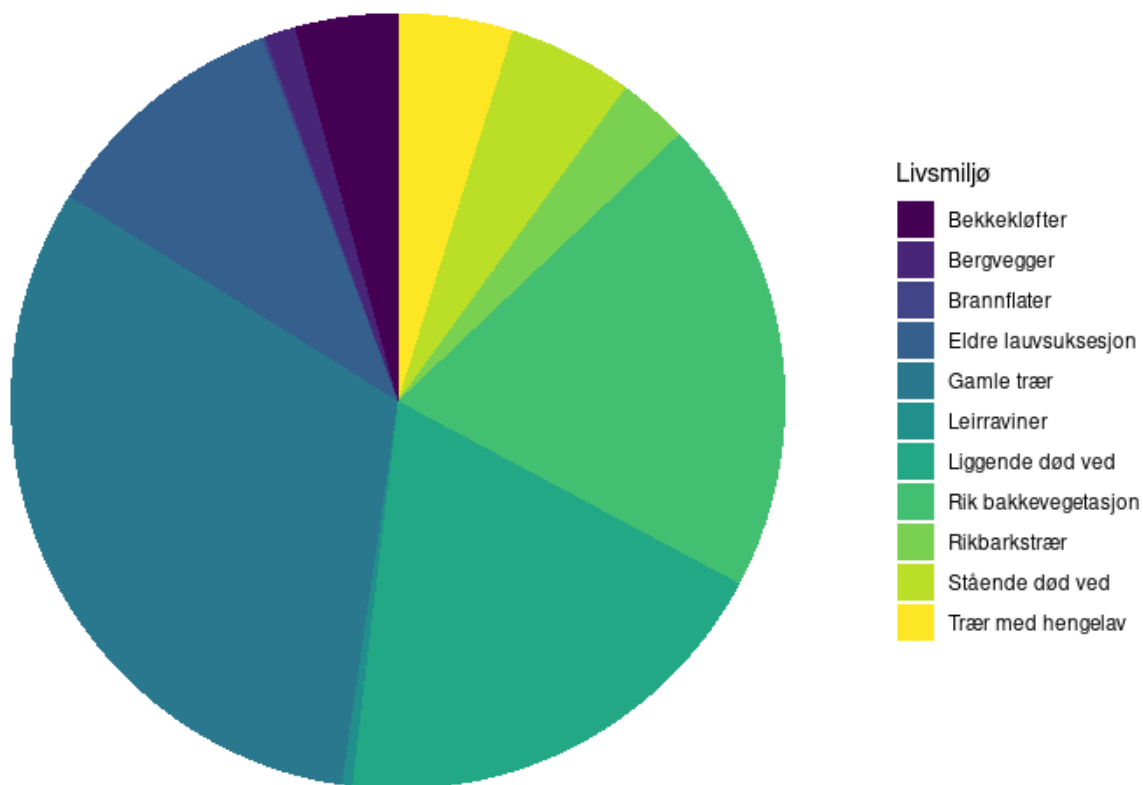
Skogbonitet og typer skog uten angitt bonitet (areal i km ²)							
Livsmiljø og nøkkelbiotoper	Høy	Middels	Lav	Uproduktiv	Uspesifisert	Tresatt myr	All skog
Livsmiljø (MiS)	275	245	303	92	30	19	964
Nøkkelbiotop uten MiS	25	37	56	22	13	6	160
Totalt areal MiS/nøkkel-biotoper	300	282	360	113	44	25	1 123
Skogareal i Norge (AR50)	24 781	27 165	23 422	35 789	15 824	6 522	133 502
Skogareal hkl 4 og 5* (andel livsmiljø)	6 680 (4,5%)	16 570 (1,7%)	28 470 (1,3%)	-	-	-	-
Andel av skogareal avsatt som MiS/nøkkelbiotoper	1,2 %	1,0 %	1,5 %	0,32 %	0,28 %	0,38 %	0,84 %

* Fra tabell 9 i Svensson mfl. 2021

Selv om avsettingen av livsmiljøer og nøkkelbiotoper utgjør en liten andel av totalarealet som er bevart, bidrar avsetting av slike til bevaring av en relativt høyere andel produktiv skog. Slik sett bidrar de i noen grad til å dekke mangler ved dagens verneområder. På den andre siden er de enkelte

avsatte forekomstene gjennomgående små. Gjennomsnittsstørrelse for livsmiljøer i datasettet var 1,2 ha (median 0,5 ha) og gjennomsnittsstørrelsen for nøkkelbiotoper var 1,7 ha (median 0,6 ha). Gjennomsnittsstørrelsen for forskjellige livsmiljøer er vist i **tabell 4.13**. Disse bevaringsavsettingene er derfor i stor grad utsatt for kanteffekter som begrenser deres verdi for naturmangfoldet.

Livsmiljøer kartlegges uavhengig av hverandre og kan helt eller delvis overlape, både med andre livsmiljøer og med nøkkelbiotoper. I vår hovedanalyse slo vi sammen alle livsmiljøer og nøkkelbiotoper til et lag slik at det totale arealet kunne analyseres mot arealtyper (**tabell 4.11**), men uten å gi informasjon om fordeling av de enkelte livsmiljøene opp mot arealtype. For å gi et bilde av hvilke typer av livsmiljø som er vanligst i datasettet fra skogbruksplanleggingen så vi også på fordelingen mellom livsmiljøer i livsmiljødatasettet (**tabell 4.13, figur 4.8**). Gamle trær utgjør ca. en tredel av livsmiljøarealet og rik bakkevegetasjon og liggende død ved utgjør ca en femtedel hver.



Figur 4.8: Fordeling av forskjellige livsmiljøer som er utvalgt som viktige livsmiljø (data fra skogbruksplanleggingen, Landbruksdirektoratet 2024).

Offisiell skogstatistikk over miljøverdier i skog i Norge bygger på kartlegging gjennomført gjennom Landsskogtakseringen. Landsskogtakseringens arealstatistikk viser at 29 % av den eldre skogen (hogstklasse 4 og 5) i Norge har kvaliteter som gir grunnlag til avgrensning av livsmiljøer etter MiS (**tabell 4.12**). Det er forskjeller mellom produktivitetsklasser, og Landsskogtakseringens data viser at

38 % av den eldre høybonitetsskogen har livsmiljøkvaliteter, mens tallet er 30 % for skog på middels bonitet, 26 % for lavbonitetsskog og kun 6 % i den uproductive skogen. Dessverre har vi ikke tilgang på data som viser fordelingen for alle hogstklasser samlet. Det er imidlertid sannsynlig at mesteparten av de registrerte livsmiljøene og nøkkelbiopene som er avgrenset i skogbruks-planleggingen, ligger i eldre skog, fordi livsmiljøer og nøkkelbiotoper avgrenses i forbindelse med planlegging av skogsdrift og hogst.

Tabell 4.12: Data for livsmiljøer i skog i hogstklasse 4 og 5 fra Landsskogtakseringen (data-uttrekk november 2021). Skogareal registrert som livsmiljøer (km²) og andel skogareal registrert som livsmiljøer.

Skogbonitet og hogstklasse (areal i km ² , andel i %)										
Livsmiljø	Høy (areal)	Høy (andel)	Middels (areal)	Middels (andel)	Lav (areal)	Lav (andel)	Uproduktiv (areal)	Uproduktiv (andel)	Skog i hkl 4–5 (areal)	Skog i hkl 4–5 (andel)
Liggende død ved	1 795	26,8 %	3 636	21,9 %	4 931	17,3 %	872	2,7 %	10 361	21,9 %
Stående død ved	381	5,7 %	538	3,2 %	751	2,6 %	273	0,9 %	1 669	3,2 %
Gamle trær	62	0,9 %	323	1,9 %	1 307	4,6 %	404	1,3 %	1 692	1,9 %
Trær med hengelav	91	1,4 %	527	3,2 %	1 556	5,5 %	371	1,2 %	2 174	3,2 %
Rikbarkstrær	33	0,5 %	71	0,4 %	78	0,3 %	18	0,1 %	182	0,4 %
Eldre lauv-suksesjon	380	5,7 %	618	3,7 %	195	0,7 %	11	0,0 %	1 192	3,7 %
Rik bakke-vegetasjon	686	10,2 %	632	3,8 %	501	1,8 %	219	0,7 %	1 819	3,8 %
Totalt MiS-areal (minus overlapp)	2 545		4 937		7 438		1 871		14 882	
Skogareal og andel MiS i hogstklasse 4 og 5 (ikke vernet)	6 708	37,9 %	1 6578	29,8 %	28 488	26,1 %	31 947	5,9 %	51 773	28,7 %

Den offisielle skogstatistikken viser at den vanligste typen av livsmiljøer (fra ikke vernet skog i hogstklasse 4 og 5) er liggende død ved (54 % av kartlagt livsmiljøareal) (**tabell 4.13**). Liggende død ved utgjør 19 % av livsmiljøarealet i skogbruksplanleggingen og er derfor underrepresentert i forhold til nasjonal skogstatistikk. Gamle trær er til motsetning overrepresentert i skogbruksplanleggingen (32 %) sammenlignet med offisiell statistikk (9%). Rik bakkevegetasjon og eldre lauvsuksesjon er også overrepresentert i skogbruksplanleggingen sammenlignet med data fra Landsskogtakseringen (**tabell 4.13**).

Tabell 4.13. Fordeling mellom utvalgte livsmiljøer kartlagt i forbindelse med skogbruksplanleggingen (data fra Landbruksdirektoratet mai 2024) og fra Landsskogtakseringen (data fra hogstklasse 4 og 5 fra NIBIO november 2021). Da livsmiljøer kan overlappe gir en oppsummering av arealtall i tabellen ikke et korrekt bilde av totalt livsmiljøareal i skog.

Skogbruksplanleggingen 2024					Landsskogtakseringen 2021
Livsmiljø	Totalareal (km ²)	Gjennomsnittsareal (ha)	Medianareal (ha)	Fordeling	Fordeling
Bekkekløfter	64,0	0,9	0,5	4 %	-
Bergvegger	19,2	0,8	0,5	1 %	-
Brannflater	2,0	1,6	0,7	0 %	-
Eldre lauvsuksesjon	154,9	0,8	0,4	10 %	6 %
Gamle trær	469,4	2,1	0,8	32 %	9 %
Leirraviner	6,6	1,2	0,7	0 %	-
Liggende død ved	284,2	1,2	0,5	19 %	54 %
Rik bakkevegetasjon	295,7	0,9	0,5	20 %	10 %
Rikbarkstrær	43,6	0,8	0,4	3 %	1 %
Stående død ved	77,6	1,4	0,6	5 %	9 %
Trær med hengelav	71,4	1,3	0,7	5 %	11 %

Litteraturliste

- Bakkestuen, V., Erikstad, L. & Halvorsen, R. 2008. Step-less models for regional biogeoclimatic variation in Norway. *Journal of Biogeography* 35: 1906-1922.
- Bakkestuen, V., Venter, Z., Ganerød, A.J. & Framstad, E. 2023. Delineation of Wetland Areas in South Norway from Sentinel-2 Imagery and LiDAR Using TensorFlow, U-Net, and Google Earth Engine. *Remote Sensing*. 2023; 15(5):1203. doi:10.3390/rs15051203
- Bryn, A., Strand, G.H., Angeloff, M. & Rekdal, Y. 2018. Land cover in Norway based on an area frame survey of vegetation types, *Norwegian Journal of Geography* 72: 131- 145. doi:10.1080/00291951.2018.1468356
- Direktoratet for naturforvaltning 2007. Kartlegging av naturtyper - verdisetting av biologisk mangfold (Håndbok 13, 2006 - oppdatert 2007)
- Ekardt, F., Günther, P., Hagemann, K., Garske, B., Heyl, K. & Weyland, R. 2023. Legally binding and ambitious biodiversity protection under the CBD, the global biodiversity framework, and human rights law. *Environmental Sciences Europe* 35: 80. <https://doi.org/10.1186/s12302-023-00786-5>
- Erikstad, L., Simensen, T., Bakkestuen, V. & Halvorsen, R. 2023. Index measuring land use intensity - a gradient-based approach. *Geomatics* 3: 188–204. <https://doi.org/10.3390/geomatics3010010>
- Framstad, E., Blindheim, T., Erikstad, L., Thingstad, P.G. & Storeid, S.-E. 2010. Naturfaglig evaluering av norske verneområder. NINA Rapport 535.
- Framstad, E. (red.), Blindheim, T., Granhus, A., Nowell, M. & Sverdrup-Thygeson, A. 2017. Evaluering av norsk skogvern 2016. Dekning av mål for skogvernet og behov for supplerende vern. NINA Rapport 1352
- Heggem, E.S.F., Mathisen, H. & Frydenlund, J. 2019. AR50 – Arealressurskart i målestokk 1:50 000. Et heldekende arealressurskart for jord- og skogbruk. NIBIO rapport 5 (118) 2019.
- IUCN 2019. Recognising and reporting other effective area-based conservation measures, World Commission on Protected Areas Task Force on OECMs
- Kartverket 2023a. Kommuneplaner. Geografisk vektordatasett. <https://kartkatalog.Geonorge.no/meta-data/kommuneplaner/1cab28e5-6eec-4c9d-b3b7-4400a69a674e>
- Kartverket 2023b. Reguleringsplaner. Geografisk vektordatasett. <https://kartkatalog.Geonorge.no/meta-data/reguleringsplaner/00036352-a2aa-4b90-89d1-862bc80439d3>
- Miljødirektoratet 2013. Veileder til forskrifter om prioriterte arter (M24-2013).
- Miljødirektoratet 2017. Forslag til plan for supplerende vern. Miljødirektoratets anbefalinger. Miljødirektoratet Rapport (uten nummer).
- Miljødirektoratet 2019. Supplerende vern – fase 1. Miljødirektoratets oversendelse til Klima- og miljødepartementet. Mai 2019. Notat (upublisert).
- Miljødirektoratet mf. 2021. Nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet – klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis, (Rundskriv T-2/16 – revidert 2021)
- Miljødirektoratet 2023. Oppdrag 8 - Vurderinger av gjeldende norsk naturmangfoldpolitikk opp mot den nye naturavtalen. Oktober 2023.
- Miljødirektoratet 2024. Andre effektive arealbaserte bevaringstiltak - Miljødirektoratets gjennomgang og vurdering av bruk av kriteriene. April 2024.
- Moen, A. 1998. Nasjonalatlas for Norge: Vegetasjon. Statens kartverk, Hønefoss.
- Pedersen, O.J., Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S., Os, A. Plan- og bygningsrett, del I. Plan-legging og ekspropriasjon, 3. utgave, 2018
- Raasveldt, M. & Muehleisen, H. 2018. DuckDB. Retrieved from <https://github.com/duckdb/duckdb>.
- Simensen, T., A'Campo, W., Atakan, A., Heggdal, J. E., Aune-Lundberg, L., Vagnildhaug, A., Kristensen, Ø. & Lindaas, G. O. 2023. Planlagt utbyggingsareal i Norge. Identifisering av mulig framtidig utbyggingsareal i kommunale arealplaner etter plan- og bygningsloven. NINA Rapport 2310. Norsk institutt for naturforskning.
- Svensson, A. & Dalen, L.S. (red.) 2021. Bærekraftig skogbruk i Norge. Norsk institutt for bioøkonomi. <https://www.skogbruk.nibio.no/>
- Svensson, A., Eriksen, R., Høyen, G. & Granhus, A. 2021. Skogen i Norge. NIBIO Rapport 7/142/2021.