

BETYDNING AV NATURMANGFOLDLOVEN FOR KONSEKVENSTREDNINGER AV NATURMANGFOLD

HOW CAN THE NATURE CONSERVATION ACT INFLUENCE IMPACT
ASSESSMENTS OF BIODIVERSITY

KARIANNE THØGER-ANDRESEN

UNIVERSITETET FOR MILJØ- OG BIOVITENSKAP
INSTITUTT FOR NATURFORVALTNING
MASTEROPPGAVE 60 STP. 2012



FORORD

Med denne masteroppgaven avslutter jeg min femårige utdanning ved institutt for naturforvaltning på Universitetet for miljø- og biovitenskap (UMB). I samarbeid med Statens vegvesen Vegdirektoratet, har jeg skrevet en oppgave som forsøker å belyse betydningen av naturmangfoldloven for konsekvensutredninger av naturmangfold. Arbeidet startet høsten 2011 og ble avsluttet våren 2012 og tilsvarer en masteroppgave på 60 studiepoeng.

Arbeidet med denne oppgaven har vært en svært lærerik og spennende prosess! Både i møte med mange engasjerende og interessante mennesker, men også gjennom den innsikten jeg har fått om lovfortolkning, oppfatninger og praktisering av naturmangfoldloven.

Det er mange som fortjener en stor takk i forbindelse med arbeidet med denne oppgaven. Først og fremst vil jeg takke hovedveileder Ole Hofstad for å stille opp på kort tid med konstruktive og oppklarende tilbakemeldinger. En stor takk til biveileder i Vegdirektoratet Erland Røsten, som med sin brede erfaring og kompetanse innenfor temaet har bidratt i stor grad. En takk rettes også til mamma, veilederen i Høgda og gårdbrukerne på Store Stabekk gård for utlån av leseplass. Tusen takk til alle dere som stilte opp på intervju og svart på mine henvendelser, deres innsats har vært uunnværlig!

Til slutt vil jeg takke min samboer, alle medstudenter og ansatte på UMB som har bidratt til å gjøre fem år på Ås til en fantastisk studietid!

Dato og sted:

Karianne Thøger-Andresen

SAMMENDRAG

Bestemmelsene i plan- og bygningsloven og forskriften for konsekvensutredninger av 26.juni 2009 nr. 855, innebærer at det alltid skal utarbeides en konsekvensutredning i forbindelse med planer eller tiltak etter § 3, som faller inn under kriteriesettet i § 4 i forskriften om konsekvensutredninger. I en konsekvensutredning skal planens virkninger for miljø og samfunn vurderes og beskrives. Den 1. juli 2009 trådte naturmangfoldloven (nml) i kraft, og en vurdering av kapittel II «alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk» §§ 4-12, skal inngå som en del av den konsekvensutredningen som skal gjennomføres. Det er ofte et spørsmål om hvor omfattende og grundig en konsekvensutredning av naturmangfold bør være. Etter at nml kom, har dette spørsmålet blitt ytterligere aktualisert og det vil bli interessant å se hvilke konsekvenser nml vil ha for utredningene. Nml er et politisk virkemiddel for å iverksette regjeringens miljøpolitikk, og det vil være flere forhold som kan ha betydning for hvordan loven blir praktisert. På bakgrunn av dette har problemstillingen for oppgaven vært å se på hvilken betydning kapittel II i nml kan få for konsekvensutredninger av naturmangfold. Jeg har også valgt tre forskningsspørsmål som belyser temaet ytterligere. Jeg valgte en kvalitativ metodisk tilnærming ved å gjennomføre dybdeintervju. I dette studiet ble 21 respondenter fra ulike nivåer i miljøforvaltningen, Statens vegvesen som representerer utbyggersiden, konsulenter som utarbeider konsekvensutredninger, lederen for utvalget som utarbeidet utredningen til nml og en representant fra en miljøorganisasjon intervjuet. Hvert intervju tilsvarte i gjennomsnitt 1,5 time med samtale som senere ble transkribert og analysert nærmere. De resultatene jeg ser på som mest sentrale i dette studiet, er at respondentene oppfatter at nml har bidratt til økt oppmerksomhet om naturmangfold og at bestemmelsene først og fremst tydeliggjør og forsterker gjeldende bestemmelser i forskrift om konsekvensutredninger. Jeg oppfatter at § 8 om kunnskapsgrunnlaget er den bestemmelsen i nml som har mest betydning for konsekvensutredninger, at § 9 om føre-var-prinsippet og § 10 om økosystemtilnærming og samlet belastning, er bestemmelser som får spesiell betydning fordi det er krav som ikke har vært lovfestet tidligere. Det viste seg at flere av respondentene opplevde at nml var i en innarbeidelsesfase og det kan ha bidratt til at de følte seg usikre på hvordan de skulle forholde seg til nml. I tillegg oppfattet jeg at respondentenes uttalelser og oppfatninger var preget av deres faglige bakgrunn og hvilken rolle de hadde. Min oppfatning er at disse forholdene preget respondentenes måter å oppfatte verdien og synet på bruken av natur.

ABSTRACT

The provisions of the Planning and Building Act and Regulations for the impact of 26 June 2009 No. 855, means that there will always be prepared an environmental impact assessment in connection with plans or actions under § 3, which falls under the criteria set in § 4 of the Regulations. In an impact assessment, the plan's impact on the environment and society are considered and described. With the 1 July 2009 the nature conservation act (nml) in force (i.e. Chapter II) "general provisions on the sustainable use" (§§ 4-12) shall be included as part of the impact assessment. There is often a question of how extensive and thorough impact assessments of biodiversity should be. After nml came into place, this issue has been further highlighted and the consequences of the law have not yet been fully implemented. It will be interesting to see what consequences nml will have for the studies. Nml is a political means to implement the Government's environmental policy and there are several factors affecting how the law is practiced. On this basis, my thesis focuses on the effect of Chapter II of the draft Act and how it can influence impact assessments of biodiversity. I have also selected three research questions that illuminate the subject further. I chose a qualitative methodological approach by conducting in-depth interviews. A total of 21 respondents from different levels of environmental management, the Public Roads Administration, consultants who prepare environmental impact assessments, the head of the committee which prepared the report to the nml, and a representative from an environmental organization were interviewed. Each interview was equivalent to an average of 1.5 hours of conversation that was later transcribed and analyzed. The most important result from the interviews is that respondents perceive that nml has helped to increase awareness of biodiversity and that the regulations primarily clarify and strengthen current regulatory provisions on environmental impact assessment. It is apparent that, from the nml, section § 8 of the knowledge base is the provision of nml that has the most for the impact, section § 9 of the precautionary principle and § 10 on the ecosystem approach and the total load is also provisions that have special significance, because there are claims that have not been law before. It turned out that several of the respondents felt that nml was in a work in progress, and it may have affected that they felt uncertain about how to deal with nml. In addition, it seemed that the respondents' opinions and perceptions were influenced by their professional background and the role they had in the administration. It is quite possible that these factors influenced the respondents' way of perceiving the value and vision on the use of nature.

INNHALDSFORTEGNELSE

FORORD.....	
SAMMENDRAG.....	
ABSTRACT	
INNHALDSFORTEGNELSE	
1 INNLEDNING	1
1.1 Bakgrunn for oppgaven.....	1
1.2 Mer om naturmangfoldloven.....	1
1.3 Planprosess med konsekvensutredning	8
1.4 Mer om planprogram:.....	9
1.5 Mer om innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven:.....	9
1.6 Hva kan ha betydning for lovfortolkningen av naturmangfoldloven og hvordan den praktiseres?.....	10
1.7 Avgrensning av oppgave	10
1.8 Problemstilling	11
2 TEORI	12
2.1 Hensikten med teori	12
2.2 Teoretiske perspektiver	12
2.2.1 Endringer i miljøpolitikken	12
2.2.3 Miljøverdier og miljøproblemer.....	14
2.2.4 Interessekonflikter.....	15
2.2.5 Styring av miljøvernforvaltningen og maktfordeling.....	16
2.2.6 Forvaltningen som byråkratisk organisasjon.....	17
2.2.7 Forvaltningsskikk	17
2.2.8 Rolleklarhet	18
3 METODE	20
3.1 Valg av metode.....	20
3.1.1 Dybdeintervju.....	20
3.1.2 Kombinere flere metoder	20
3.2 Datainnsamlingen.....	21
3.2.1 Gjennomføring av dybdeintervju	21
3.2.2. Intervjuguide	22

3.2.3 Valg av respondenter	23
3.4 Databearbeiding	26
3.4.1 Transkribering	26
3.4.2 Analyse av intervjuene - resultatene	26
4 RESULTATER	27
4.1 Grunnlag for analyse	27
4.2 Analyse av resultatene.....	27
4.2.1 Tema 1: Bakgrunnsinformasjon	27
4.2.2 Tema 2: Konsekvensutredninger av naturmangfold før og etter nml	30
4.2.3 Tema 3: Tolkning av paragrafene i kapittel II i naturmangfoldloven	38
4.2.4 Tema 4: Betydningen av naturmangfoldloven for planprogrammet	45
4.2.5 Tema 5: Innsigelsespraksis knyttet til kravene i naturmangfoldloven	48
5 DISKUSJON	56
5.1 Bakgrunn	56
5.2 Diskusjon av resultatene.....	56
5.2.1 Konsekvensutredninger av naturmangfold før og etter naturmangfoldloven	56
5.2.2 Hva kan ha påvirket respondentenes oppfatninger og uttalelser?	57
5.2.4 Tolkning og praktisering av naturmangfoldloven kapittel II	59
5.2.5 Betydningen av naturmangfoldloven for planprogrammet	62
5.2.6 Innsigelsespraksis knyttet til kravene i naturmangfoldloven	63
5.2.7 Naturmangfoldloven fortsatt i en innarbeidelsesfase	66
5.3 Vurdering av dataenes kvalitet.....	66
5.3.1 Reliabilitet (pålitelighet)	66
5.3.2 Generaliserbarhet (overførbarhet)	70
5.3.3 Validitet (gyldighet)	71
6 KONKLUSJON	72
7 REFERANSER	73
Vedlegg 1: Intervjuguide.....	77
Vedlegg 2: Sjekkliste ved anvendelse av § 8	80

1 INNLEDNING

«For at miljøhensyn skal bli integrert i alle beslutningsprosesser, er det en forutsetning at man har kunnskap om miljøforholdene og miljøvirkningene av det tiltaket som settes i verk.»

Inge Lorange Backer (2006)

1.1 Bakgrunn for oppgaven

1. juli 2009 trådte naturmangfoldloven (nml) i kraft. Formålsbestemmelsen i § 1 fastsetter «at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern.» Nml avløser naturvernloven fra 1970 og legger til grunn nye virkemidler for å ta vare på naturen, ikke bare gjennom vern, men også gjennom bærekraftig bruk (Bugge 2009). For de planene som er pliktige til å foreta en konsekvensutredning, så skal vurderingene etter nml kapittel II «alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk», inngå som en del av den konsekvensutredningen som skal gjennomføres (Miljøverndepartementet 2012 a). Det at vi har fått lovfestet alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk er nytt i norsk forvaltning. Selv om miljøhensyn er innarbeidet i flere lover, er det på et mer generelt grunnlag sammenlignet med nml som stiller konkrete krav knyttet til utredninger av konsekvensene for naturmangfoldet. Det er ofte et spørsmål om hvor omfattende og grundig en konsekvensutredning av naturmangfold bør være. Etter at nml kom, har dette spørsmålet blitt ytterligere aktualisert og det er interessant å se hvilke konsekvenser nml vil ha for utredningene. Hva som er tilstrekkelig kan være et vanskelig politisk og juridisk spørsmål, og det vil være forskjellige forhold som påvirker lovfortolkningen og praktiseringen av nml.

1.2 Mer om naturmangfoldloven

Nml er en sektorovergripende lov, det vil si at bestemmelsene i kapittel II (§§ 4 – 12) har betydning for alle saker der det fattes vedtak etter plan- og bygningsloven (pbl) som berører naturmangfold. §§ 8-12 er ikke selvstendige vedtakshjemler, men retningslinjer som legger rammer for hvordan naturmangfoldet skal behandles i vurderinger og vektlegging etter andre lover, deriblant pbl (Miljøverndepartementet 2012 a). Bestemmelsen i §§ 8 – 12 gir særskilte krav til saksforberedelser, dokumentasjon, vurderinger og vektlegging hvor det fattes slike vedtak (Miljøverndepartementet 2011).

For en nærmere redegjørelse av bestemmelsene i kapittel II vil følgende kildemateriale ligge til grunn: Ot.prp.nr.52 (2008-2009) «Om lov om forvaltning av naturens mangfold», «Naturmangfoldloven, kommentarutgave, 2010» av Inge Lorange Backer, brev til fylkesmennene fra Miljøverndepartementet om «Naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven - krav til saksbehandling, dokumentasjon og vurderinger i plansaker og andre enkeltsaker» og veileder til «Naturmangfoldloven kapittel II. Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk – en praktisk innføring», utgitt av Miljøverndepartementet (2012).

§ 4 (forvaltningsmål for naturtyper og økosystemer)

Målet er at mangfoldet av naturtyper ivaretas innenfor deres naturlige utbredelsesområde og med det arts mangfoldet og de økologiske prosessene som kjennetegner den enkelte naturtype. Målet er også at økosystemers funksjoner, struktur og produktivitet ivaretas så langt det anses rimelig.

§ 5 (forvaltningsmål for arter)

Målet er at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Så langt det er nødvendig for å nå dette målet ivaretas også artenes økologiske funksjonsområder og de øvrige økologiske betingelsene som de er avhengige av.

Forvaltningsmålet etter første ledd gjelder ikke for fremmede organismer.

Det genetiske mangfold innenfor domestiserte arter skal forvaltes slik at det bidrar til å sikre ressursgrunnlaget for fremtiden.

Disse to bestemmelsene inneholder overordnede mål om ivaretagelse av naturmangfoldet og pålegger ingen direkte plikt (Miljøverndepartementet 2009). For å nå målene i § 4 og § 5, skal de brukes i forbindelse med andre bestemmelser og skjønnsutøvelse etter nml eller andre lover, for eksempel plan- og bygningsloven (Miljøverndepartementet 2012 a, I. Backer 2010). For planer og tiltak etter plan- og bygningsloven skal det synliggjøres hvordan saken vil kunne påvirke muligheten til å nå forvaltningsmålene i § 4 og § 5 (Miljøverndepartementet 2011).

§ 6 (generell aktsomhetsplikt)

Enhver skal opptre aktsomt og gjøre det som er rimelig for å unngå skade på naturmangfoldet i strid med målene i §§ 4 og 5. Utføres en aktivitet i henhold til en tillatelse av offentlig myndighet, anses aktsomhetsplikten oppfylt dersom forutsetningene for tillatelsen fremdeles er til stede.

Denne bestemmelsen fastslår at «enhver» er pliktig til å opptre aktsomt overfor naturmangfoldet. På samme måte som vi har en aktsomhetsplikt på andre samfunnsområder for eksempel i vegtrafikken, så stilles det her krav til økt kunnskap om hvilke naturverdier som kan bli skadelidende som følge av aktiviteten, og hvordan det er mulig å ta hensyn til og gjøre det som er rimelig for å unngå skade på naturmangfoldet (Miljøverndepartementet 2012 a). For å finne de beste løsningene er det viktig at man har god kunnskap om naturverdiene for det gjeldende området, og for offentlig myndighetsutøving henger dette sammen med kravet til et godt kunnskapsgrunnlag i § 8 (Miljøverndepartementet 2009). Aktsomhetsplikten skal også knyttes til forvaltningsmålene i §§ 4 og 5 (Miljøverndepartementet 2012 a).

§ 7 (prinsipper for offentlig beslutningstaking i §§ 8 til 12)

Prinsippene i §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet, herunder når et forvaltningsorgan tildeler tilskudd, og ved forvaltning av fast eiendom. Vurderingen etter første punktum skal fremgå av beslutningen.

Dette er en saksbehandlingsregel som gjelder alle beslutninger som berører naturmangfold. Naturmangfold er definert i § 3 i) «naturmangfold: biologisk mangfold, landskapsmessig mangfold og geologisk mangfold, som ikke i det alt vesentlige er et resultat av menneskers påvirkning.» Prinsippene skal legges til grunn som retningslinjer, og de skal brukes ved vurderinger og vektlegging etter andre lovverk, for eksempel plan- og bygningsloven (Miljøverndepartementet 2012 a). Ved utøving av offentlig myndighet skal det fremgå av beslutningen, og gis en begrunnelse for, hvordan man har vurdert og vektlagt prinsippene i §§ 8 – 12 (Miljøverndepartementet 2011, Miljøverndepartementet 2012 a). Vedtaket kan bli gjort ugyldig dersom kravene jf. § 7 ikke er oppfylt (Miljøverndepartementet 2011, Miljøverndepartementet 2012 a). Begrunnelse og omfanget av vurderingene skal tilpasses den enkelte sak og ses i sammenheng med andre samfunnsinteresser. (Miljøverndepartementet 2012 a).

§ 8 (kunnskapsgrunnlaget)

Offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet.

Myndighetene skal videre legge vekt på kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder slik samisk bruk, og som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet.

Denne bestemmelsen setter krav til at forvaltningen innhenter og legger til grunn et godt kunnskapsgrunnlag om naturmangfoldet før det fattes en beslutning (Miljøverndepartementet 2012 a). Det er fra før av et forvaltningsrettslig prinsipp, jf. § 17 i forvaltningsloven (fvl) at avgjørelser skal være godt utredet, basert på riktige opplysninger om relevante og faktiske forhold (I. Backer 2010). Beslutningen skal bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, og effekten av påvirkningene. Det er myndighetenes ansvar å ha oversikt over arters og naturtypers tilstand, men det forventes at den aktuelle virksomheten bidrar med kunnskap om tiltakets påvirkninger for naturmangfoldet, og det er viktig at de setter det i sammenheng med den samlede belastningen jf. § 10, for de artene og naturtypene som kan påvirkes (Miljøverndepartementet 2009, Miljøverndepartementet 2012 a).

Det skal i alle saker foretas en avveining mellom kostnadene ved å skaffe et godt kunnskapsgrunnlag og mulig miljøpåvirkning, slik som omfanget av tiltaket, graden av profesjonalitet, størrelse på de økonomiske interessene og om det er snakk om en kortvarig eller permanent påvirkning på naturmangfoldet (Miljøverndepartementet 2009).

Kravet til kunnskapsgrunnlaget gjeldet i utgangspunktet kunnskap som allerede eksisterer, og hovedregelen for at § 8 er oppfylt er at «forvaltningsmyndigheten tar i bruk kunnskap som allerede finnes og som er tilgjengelig» (Miljøverndepartementet 2012 a). Utgangspunktet for å innhente eksisterende kunnskap er en sjekkliste som Miljøverndepartementet har utarbeidet (se vedlegg 2). Jo større omfang av natur som berøres, og jo mer truet eller verdifull den er, jo flere av kildene skal sjekkes ut (Miljøverndepartementet 2012 a).

§ 9 (føre-var-prinsippet)

Når det treffes en beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet. Foreligger en risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet, skal ikke mangel på kunnskap brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å treffe forvaltningstiltak.

Hvis kunnskapen som er innhentet - ikke er tilstrekkelig for beslutningsgrunnlaget, selv om kravet til et godt kunnskapsgrunnlag i tråd med § 8, vil § 9 føre-var-prinsippet komme til anvendelse (Miljøverndepartementet 2011, Miljøverndepartementet 2012 a). Det kan være tvil om hva slags naturverdier som blir berørt eller usikkerhet om effektene av tiltaket (Miljøverndepartementet 2009). Jo større usikkerhet det er omkring virkningene av tiltaket for naturmangfoldet, jo mer skal § 9 vektlegges (Miljøverndepartementet 2011). For at føre-var-prinsippet skal komme til anvendelse fremgår det av lovforarbeidene at det må være stor sannsynlighet for at tiltaket vil gjøre alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet. Det vil være av betydning når man ser på sannsynligheten for skaderisiko, om naturen det gjelder er truet eller sårbar, om skaden er kortvarig eller permanent og om det vil påvirke mulighetene for å nå målene i §§ 4 og 5. I tillegg skal det vurderes i forhold til hvilke andre interesser som er relevant for beslutningen (Miljøverndepartementet 2009, Miljøverndepartementet 2012 a).

§ 10 (økosystemtilnærming og samlet belastning)

En påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for.

Ett av hovedformålene med denne bestemmelsen er å se påvirkningene og sammenhenger i økosystemet under ett (Miljøverndepartementet 2009). Det innebærer å se på effektene av tiltaket på landskap, økosystemer, naturtyper og arter på kommunenivå, fylkesnivå og på landsbasis. I prinsippet om samlet belastning er det effektene på naturmangfoldet i sin helhet som skal vurderes. Det skal gis en helhetsvurdering av de nye påvirkningene og hvilke konsekvenser det vil ha for et økosystem. De nye påvirkningene skal vurderes i sammenheng med tidligere påvirkninger på naturmangfoldet. Dette er spesielt viktig dersom det er et økosystem som allerede har vært utsatt for store belastninger og hvor en ny påvirkning vil ha stor negativ konsekvens (Miljøverndepartementet 2009). Ett annet perspektiv er at det skal

vurderes om beslutningen vil kunne føre til flere påvirkninger i fremtiden, enten av samme type eller eventuelt nye påvirkninger som vil være uheldig for naturmangfoldet. Dette er i tråd med føre-var-prinsippet i § 9 (Miljøverndepartementet 2009, Miljøverndepartementet 2012 a). Hvis det aktuelle tiltaket, sammen med andre påvirkninger har en stor negativ effekt på naturmangfoldet, kan dette føre til at tiltaket ikke tillates (Miljøverndepartementet 2012 a).

§ 11 (kostnader ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver)

Tiltakshaveren skal dekke kostnadene ved å hindre eller begrense skade på naturmangfoldet som tiltaket volder, dersom dette ikke er urimelig ut fra tiltakets og skadens karakter.

Alle kostnader «ved forbyggende eller gjenopprettende tiltak» for å hindre eller begrense skade på naturen kommer innunder denne bestemmelsen (Miljøverndepartementet 2009). Dette kan også omfatte de kostnadene som går med på å innhente kunnskap. Prinsippet i § 11 kommer til anvendelse først når det er en risiko eller har oppstått skade på naturmangfoldet (Miljøverndepartementet 2012 a).

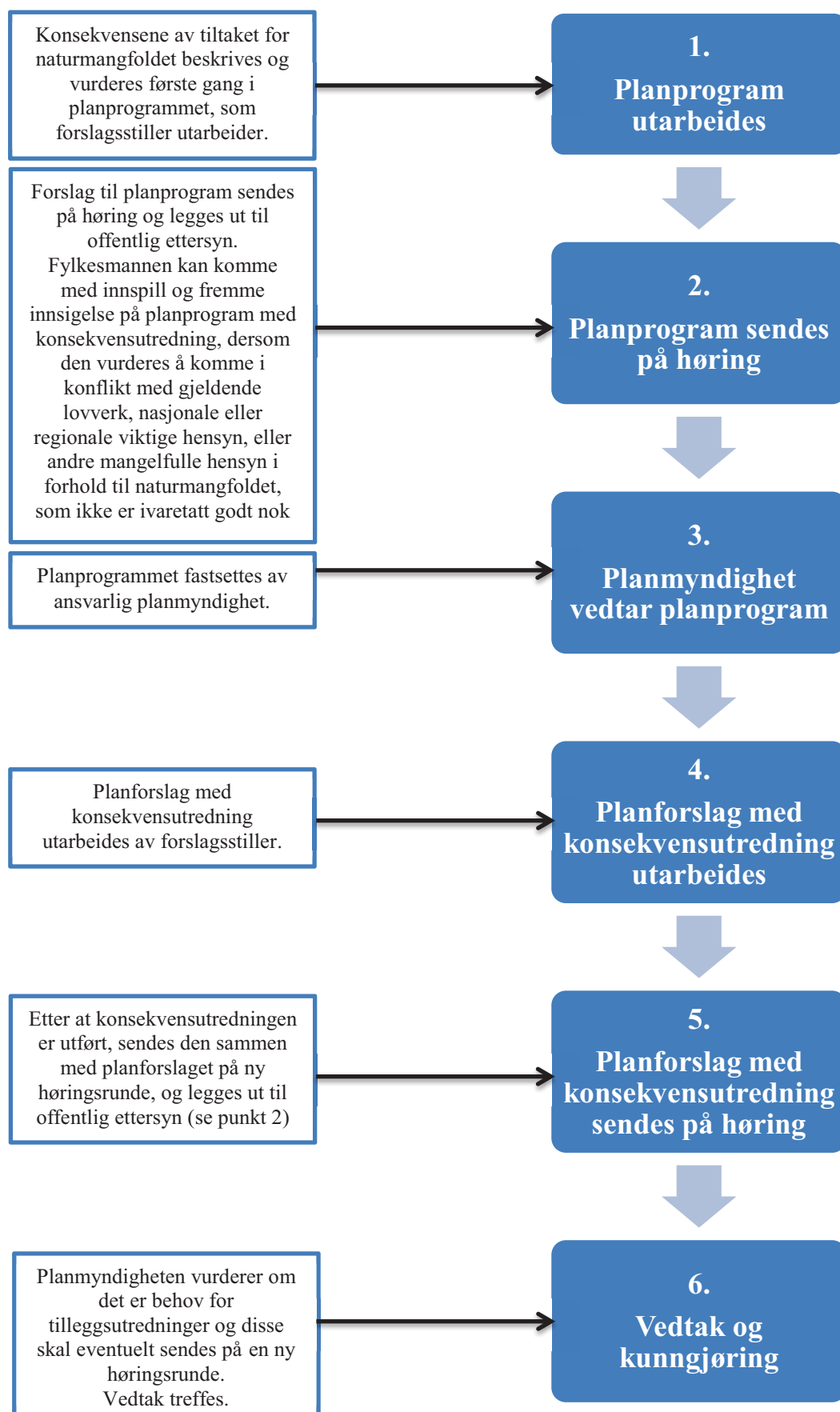
§ 12 (miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder)

For å unngå eller begrense skader på naturmangfoldet skal det tas utgangspunkt i slike driftsmetoder og slik teknikk og lokalisering som, ut fra en samlet vurdering av tidligere, nåværende og fremtidig bruk av mangfoldet og økonomiske forhold, gir de beste samfunnsmessige resultater.

Denne bestemmelsen tar for seg to prinsipper, selv om bare ett av dem er nevnt i overskriften til bestemmelsen. For det første at man skal bruke miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder og for det andre at man skal lokalisere tiltaket på en best mulig måte for naturmangfoldet. For begge kravene er hensikten «å unngå eller begrense skade på naturmangfoldet», slik det står i lovteksten (Miljøverndepartementet 2009). Lokaliseringen av tiltaket kan for eksempel være å legge en vei i en trase som gjør minst mulig skade på naturmangfoldet. De beste løsningene skal ses i lys av forvaltningsmålene §§ 4 og 5, lovens formål i § 1, og i sammenheng med eventuelt andre bestemmelser som anvendes (Miljøverndepartementet 2009, Miljøverndepartementet 2012 a).

For å gi en nærmere beskrivelse av en planprosess med konsekvensutredning har jeg laget en figur som er vist på neste side (Figur 1).

1.3 Planprosess med konsekvensutredning



Figur 1: Planprosess med konsekvensutredning

1.4 Mer om planprogram:

Planprogrammet skal i følge § 6 i forskriften om konsekvensutredninger «gjøre rede for formålet med planarbeidet eller tiltaket og hvilke problemstillinger som anses viktig i forhold til miljø og samfunn. Relevante og realistiske alternativer skal beskrives og det skal framgå hvordan disse er tenkt behandlet i plan- og utredningsarbeidet.» I tillegg skal planprogrammet, med utgangspunkt i relevante rammer og krav som er gitt i forskriften om konsekvensutredninger § 9 og vedlegg III, gjøre rede for hvilke forhold som vil bli utredet, hvilke metoder som vil benyttes og det skal kunne tas stilling til i ettertid om utredningsarbeidet er utført i samsvar med det man kom frem til i planprogrammet. Planprogrammet er et viktig ledd når det gjelder å tilrettelegge for et godt beslutningsgrunnlag (Miljøverndepartementet 2012 a).

1.5 Mer om innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven:

Dette avsnittet baserer seg på pbl §§ 5-4, 5-5 og 5-6 om innsigelse, mekling og behandling i departementet, samt rundskriv fra Miljøverndepartementet nr. T-5/95 «Retningslinjer for bruk av innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven». Det å kunne fremme innsigelse er myndighet som skal sikre at kommunale planer følger opp de overordnede retningslinjer og interesser som er fastsatt på de øvrige forvaltningsnivåene: regionale og statlige. Kommunen har et ansvar for at interesser blir ivaretatt på kommunalt nivå, og statlige og regionale myndigheter har et medvirkningsansvar. Det er ønskelig at flest mulig konflikter løses tidlig i planprosessen og forslag til planprogram er derfor viktig. Fylkesmannen er en av de offentlige myndighetene som kan fremme innsigelse, dersom de mener planen strider mot nasjonale eller vesentlige regionale interesser. Mangelfull konsekvensutredning kan være grunnlag for innsigelse. Dersom kommunen og Fylkesmannen har fremmet innsigelse og de ikke blir enige, skal det foretas mekling. Mekling skal skje før planen legges fram for kommunestyret for behandling, og kan da bare fattes etter endt mekling. Meklingen skal ta utgangspunkt i overordnede føringer for planlegging. Dersom meklingen ikke fører til enighet og kommunen ikke tar hensyn til innsigelsen, sendes planen med innsigelse til Miljøverndepartementet. Departementet står nå fritt til å avgjøre om planen skal endres eller oppheves, eller om den skal bli stående som kommunen har lagt opp til. Først ved departementets vedtak får planen rettsvirkning og det innebærer at planen først kan kunngjøres når departementets vedtak foreligger. Departementets vedtak kan ikke påklages (Miljøverndepartementet 1995).

1.6 Hva kan ha betydning for lovfortolkningen av naturmangfoldloven og hvordan den praktiseres?

Dette avsnittet vil si litt om hvilke teoretiske perspektiver som kan ha belyse lovfortolkningen og praktiseringen av nml. Nml er resultat av en lang politisk og juridisk utvikling som ikke er unik for Norge. Miljøpolitikken har utviklet seg og endret seg i takt med hvilke miljøproblemer som har blitt satt på dagsorden i sammenheng med samfunnsutviklingen lokalt, nasjonalt og internasjonalt. Dette er imidlertid et meget omfattende tema, så kun et lite utdrag vil bli presentert senere i kapittel 2. Et verdigrunnlag vil alltid ligge til grunn når vi utnytter eller forvalter natur. For å prøve å forstå bakgrunnen av oppfatningene for hvordan respondentene verdsetter natur vil det være interessant å se på hvordan ulike argumenter for å bevare natur kan begrunnes. Interesser og mål henger ofte sammen med synspunkter om bruk av natur, synliggjøring noen interessekonflikter, blant annet mellom sektormål og miljøhensyn, kunne være relevant i forbindelse med dette studiet. Praktiseringen av nml vil også påvirkes av forholdet mellom de ulike styringsnivåene og måten forvaltningen er organisert på.

1.7 Avgrensning av oppgave

Oppgaven skrives i samarbeid med Statens vegvesen. Nml er sektorovergripende og overordnet, og vegsektoren må forholde seg til loven på samme måte som andre sektorer. Så spørsmålene vil også gjelde generelt for tolkning av lovteksten i nml kapittel II i forbindelse med konsekvensutredning av naturmangfold. Oppgaven avgrenses ved at vurderingene knyttes opp mot kapittel II i nml om «alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk», med hovedvekt på §§ 8, 9, 10 og 12. Det forutsettes at det er avgjort at planen, enten det er regional plan, kommuneplan, eller reguleringsplan, skal konsekvensutredes. Det stilles ikke spørsmål om en plan skal konsekvensutredes eller ikke. Det kunne også vært relevant for dette studiet å se på hvordan lover fungerer som politisk virkemiddel, men jeg har valgt å ikke prioritere dette som et selvstendig tema. Nml er en typisk fullmaktslov som innebærer at Stortinget vedtar loven, mens forvaltningen lager forskrifter innenfor rammene i loven. Innenfor de rammene som Stortinget har gitt kan forvaltningen utøve skjønn. Jeg oppfatter at dette perspektivet dekkes gjennom blant annet måten forvaltningen er organisert på, og at de teoretiske perspektivene som er valgt ut gir godt nok grunnlag for å kunne si noe om hvordan

loven praktiseres. Studiet vil først og fremst belyse problemstillingen og forskningsspørsmålene fra et administrativt nivå og ikke ut ifra et politisk ståsted.

1.8 Problemstilling

Jeg vil på bakgrunn av dette forsøke å svare på følgende problemstilling:

- Hvilken betydning kan kapittel II i nml få for konsekvensutredninger av naturmangfold?

I tillegg vil jeg forsøke å svare på disse forskningsspørsmålene:

- Hvordan påvirker nml beskrivelsen av naturmangfold som tema i planprogrammet til konsekvensutredninger?
- Hvilken betydning har nml for innsigelsespraksisen til Fylkesmannens miljøvernavdeling, knyttet til begrunnelser i naturfaglige forhold ved uttalelse til kommune- og reguleringsplaner
- Hva kan påvirke respondentenes uttalelser og lovfortolkning av bestemmelsene i kapittel II i nml?

Jeg skal prøve å belyse problemstillingen fra flere sider ved å intervju respondentene fra ulike deler av miljøforvaltningen, Statens vegvesen fra utbyggersiden, konsulenter som utfører konsekvensutredning av naturmangfold, lederen i miljøorganisasjonen SABIMA og Inge Lorange Backer som ledet biomangfoldutvalget som skrev NOU 2004:28 «Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (Naturmangfoldloven)». Ved å analysere svarene som blir gitt på intervjuene, vil jeg prøve å synliggjøre respondentenes lovfortolkning av nml kapittel II, og belyse hvordan den enkelte mener at de nye lovbestemmelsene bør komme til uttrykk i konsekvensutredninger av naturmangfold. Kort sagt, jeg ønsker å klarlegge om nml vil utgjøre en forskjell i praksis for utredning og ivaretagelse av naturmangfold etter at loven trådte i kraft, og hva som eventuelt kan ha påvirket respondentenes oppfatninger og uttalelser.

2 TEORI

«Samfunnsforskning kan hverken bekrefte eller avkrefte verdier, men den har likevel viktige oppgaver å ivareta innenfor praktisk etikk»

Egil Fivelstad om Max Webers sosiologi (1971)

2.1 Hensikten med teori

I dette kapittelet vil jeg forsøke å belyse noen temaer som er relevante for oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål. På den måten vil jeg også forsøke å forberede leseren på analysen og de temaene som senere tas opp i diskusjonskapittelet. Teoriene som presenteres skal være med på å gi leseren en innsikt i hvilke teoretiske perspektiver denne oppgaven bygger på, hvor det viktigste er å belyse teorier som kan si noe om hva som kan påvirke praktiseringen av nml. Mer om bakgrunnen og begrunnelse for de perspektivene som er valgt ut er beskrevet i 1.5 i innledningen.

2.2 Teoretiske perspektiver

2.2.1 Endringer i miljøpolitikken

Fokuset på miljøproblemene har endret seg over tid og i takt med samfunnsutviklingen, etter hvert har miljøpolitikk blitt et eget politisk saksområde (Reitan 2001). Hva som står på den miljøpolitiske dagsorden kan også ha sammenheng med endringer i hvordan natur verdsettes og hvordan synet på og bruk av natur endres (Backer et.al 2004).

I USA på slutten av 1800 tallet begynte man å sette fokus på de negative konsekvensene av kortsiktig utnyttelse av naturen. Utgangpunktet var ikke å bevare naturen fordi det var vakkert, men å forsvare naturressursene på lang sikt. En retning som har utviklet seg videre ut fra dette, er vekst med vern tankegangen, hvor man er opptatt av en balansegang mellom utnyttelse og bevaring av naturen, som vi i dag kjenner som bærekraftig utvikling (Lundgren 1984). Henry David Thoreau (1817-1862) var opptatt av at naturen skulle være urørt av menneskelig sivilisasjon og tankegangen var basert på en respekt for naturen uavhengig om den var til nytte for mennesket. Denne bevegelsen har likehetstrekk med økobevegelsen fra 1960 tallet, med filosofene Arne Næss og Sigmund Kvaløy i spissen (Gundersen 1992,

Berntsen 2008). I Tyskland og Skandinavia vokste det frem en helt ny retning, det såkalte «klassiske naturvernet» som representerer en kulturbasert naturfredning.

Fra og med 1960 gikk det klassiske naturvernet (begrepet naturvern ble byttet ut med miljøvern) over til å fokusere mer på miljøproblemer som fulgte den industrielle vekstperioden etter krigen. Typiske miljøproblemer det ble fokusert på var, forurensning, vannkraftutbygging og andre store naturinngrep. Interessen og debatten om miljøvern og ressursproblemene fortsatte å øke, og i 1970 anbefalte Europarådet at det skulle gjennomføres et europeisk naturvernår samme året. Med blant annet naturvernloven i 1970, opprettelsen av Miljøverndepartementet i 1972 (sterkt påvirket av Stockholmskonferansen om miljø samme året) og Statens forurensningstilsyn i 1974, beskriver Bredo Berntsen perioden 1970 – 1975 som ”*naturvernets storhetstid*” (Berntsen 2011). På denne tiden var miljøvern en svært viktig sak på den politiske agendaen, og miljøbevegelsen i Norge ble påstått å være den sterkeste i Europa (Strømsnes og Selle 1996, Reitan 2001). Miljøbevegelsen gikk etter hvert sterkt tilbake, og Altasaken på slutten av 70 - tallet var av de største konfrontasjonene i miljøvernets historie, miljøbevegelsen tapte og kom svekket ut. Det viste seg at selv om naturverdiene var godt dokumentert kunne Stortinget vedta utbygging (Gundersen 1992).

Det er lenge siden ”*naturvernets storhetstid*” og mange mener at Norge har sakket akterut i forhold til resten av Europa når det gjelder moderne naturforvaltning. Meningsmålinger har vist at befolkningen ble mer opptatt av de økonomiske spørsmålene enn miljøsaker (Knudsen 1991). I følge Berntsen (2008) har «både i sosialistisk og liberalistiske ideologier har troen på vekst og tekniske løsninger vært så sentral at man lenge har fornektet de arealmessige, klimatiske og økologiske grensene og rammene.»

I følge Backer et.al (2004) vil måten miljøpolitikken utformes og preges av «et spenningsforhold mellom på den ene siden nasjonale mål og internasjonale forpliktelser om vern, og på den andre siden lokale økonomiske interesser knyttet til bruk og holdninger. Politikken preges også av et spenningsforhold mellom lokale institusjoner og faglige forvaltningsorganer.» Forskjellige måter å oppfatte verdien og synet på bruken av natur, i sammenheng med økonomiske interesser og uenigheter om hvordan disse interessene skal styres, er grunnlag for hvordan disse utfordringene blir møtt (Backer et.al 2004).

2.2.3 Miljøverdier og miljøproblemer

Fokuset på miljøproblemene og naturvernpolitikken har som vi har sett, endret seg over tid. Samfunnsutviklingen, lokalt, nasjonalt og internasjonalt har hatt betydning for hva som blir satt på dagsorden. Gjennom historien har et verdigrunnlag alltid ligget, og vil alltid ligge til grunn når vi utnytter eller forvalter natur. Argumenter for å bevare natur kan begrunnes antroposentrisk eller biosentrisk. En antroposentrisk tilnærming vil bevare natur ut fra hensynet til menneskelig velferd, hvor menneskets behov står i sentrum (Hessen 2008). Filosofen og matematikeren René Descartes (1596-1650) mente at vi hadde rett og plikt til å forvalte naturen fordi den var til for oss (Backer et. al 2004). Filosofen Arne Næss (1912-2009) representerte en annen måte å tilnærme seg natur på. I den biosentriske tilnærmingen står naturens egenverdi i sentrum. Å verdsette natur på denne måten kjennetegnes ved at arter og økosystemer har en verdi uavhengig av hvilken verdi de har for mennesket (Næss 1976). Det er likevel ingen absolutt motsetning mellom disse tilnærmingmåtene. For eksempel vil bevaring av en art kunne begrunnes med dens egen eksistensverdi, samtidig som den samme arten kan gi en viktig opplevelsesverdi for mennesket og ut fra det begrunnes med at den bør bevares. I motsatt tilfelle kan det være at den antroposentriske og biosentriske tilnærmingen står i konflikt med hverandre. Det kan være tilfelle der bevaring av arten kommer i konflikt med et verdisyn om at mennesket ikke drar nytte av arten, og tvert i mot vil det være en verdi i seg selv om arten forsvinner fra norsk natur. Ut fra en antroposentrisk tilnærming vil man kunne si at mennesket ville klart seg helt fint selv om deler av naturmangfoldet forsvant (Backer et. al 2004).

Nml bygger både på biosentriske og antroposentriske tilnærminger for å begrunne hvorfor vi bør ta vare på naturen (Backer 2010). Ot.prp.nr.52 la enda mer vekt på den antroposentriske tilnærmingen i lovutkastet enn utvalget gjorde i NOU 2004: 28. Bakgrunnen for det var at en del høringsinstanser uttalte at utvalget som la frem utredningen ikke la nok vekt på naturens nytteverdi for mennesket (Miljøverndepartementet 2009). Gjennom historien har det vært lettere å begrunne ivaretagelse av natur ut fra den antroposentriske enn den biosentriske tilnærmingen. Det har vært lettere å få gjennomslag for saker som begrunnes ut fra menneskelig velferd enn bare ut fra artens eller økosystemets egenverdi (Backer et. al 2004). Argumenter for økt trafikksikkerheten og redusert reisetid kan komme i konflikt med argumenter for å bevare arters leveområder. Dette er problemer som er uten etisk fasit og avgjørelser som kan påvirke naturmangfoldet vil alltid være en avveining av ulike verdier. Dette kan ofte føre til uenigheter om hva som bør vektlegges mest. Uenigheter mellom de

som ønsker å verne naturmangfoldet og de som står på brukersiden, baserer seg like ofte på ulike verdisyn som ulike oppfatninger om hvilke konsekvenser bruken vil ha på naturmangfoldet. I tillegg vil det ofte være en uenighet om bruken vil være bærekraftig (bærekraftig utvikling) på lang sikt eller ikke (Hessen 2008, Backer et. al 2004).

2.2.4 Interessekonflikter

Prinsippet om bærekraftig utvikling ble internasjonalt satt på dagsorden i 1987 gjennom rapporten «Vår felles framtid» som ble gitt ut av Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, ledet av Gro Harlem Brundtland (Bugge 2009, Backer 2002). Rapporten la til grunn følgende, «for å løse befolknings- og fattigdomsproblemer må det foreligge en økonomisk vekst, samtidig som vi skal ta vare på miljøet» (Backer 2002). Det er i følge Backer (2002) «ingen alminnelig enighet om forholdet mellom miljøhensyn og økonomisk vekst». Det er ofte en utfordring at hensynet til naturen kommer i konflikt med økonomisk vekst. Næringsinteresser og miljøhensyn betraktes ofte som grunnleggende konflikter (Klausen og Rommetvedt 1997).

Nml bygger på en forutsetning om et felles verdigrunnlag for alle sektorer som har et forvaltningsansvar overfor naturen. Formålsbestemmelsen i nml uttrykker i § 1 at naturen skal ”tas vare på ved bærekraftig bruk og vern” (Backer et. al 2004). Denne formålsformuleringen skiller seg tydelig fra naturvernloven § 1 som slo fast at naturen ”er en nasjonalverdi som må vernes”. Dette gir et bilde på hvordan utviklingen i måten naturvernoppgavene defineres og oppfattes på. Nml illustrerer hvordan man i dag ser at det å bevare natur ikke kan være en utpreget sektoroppgave, men må integreres i samfunnsplanlegging og beslutninger innenfor mange fagområder (Bugge 2009).

Stortingsmelding nr.58. (1996-1997) la frem en strategi som kalles *sektoransvarsprinsippet*. Det går ut på at de ulike sektorene selv er ansvarlig for å integrere miljøhensyn i sin virksomhet. Det oppstår ofte interessekonflikter mellom miljøhensyn og andre sektormål og interesser. Hvor store disse konfliktene er, vil variere etter hvor sterke miljømål og sektormål det er snakk om. I mange tilfeller vil det være mulig og ivareta miljøhensynene uten å måtte endre de grunnleggende sektormålene. Men dette kan være kostbart og føre til nye konflikter. I noen tilfeller må man velge om man vil ta hensyn til miljøet eller å ivareta sektormålet (Klausen og Rommetvedt 1997). En utfordring ved at miljøpolitikk er tverrsektoriell, er at mange sektorer har fastspikrede mål som de er satt til å ivareta, og det kan være problematisk å innføre nye mål som avviker fra de grunnleggende sektormålene (Dryzek

1987). I følge Klausen og Rommetvedt (1997) skyldes dette «spesielle problemdefinisjoner, holdninger og verdier som utvikles av institusjoner, profesjoner og administrative subkulturer.» Videre påpekes det at dette «vil ofte stå i opposisjon til tankemønstre og oppfatninger som knytter seg til forståelsen av nye problemområder, slik som miljøproblemene.» Det kan være grunn til å tro at de ulike sektorene vil være miljøvennlige så lenge det ikke går på bekostning av deres egne målsettinger. For eksempel kan det være vanskelig for samferdselssektoren å redusere fremkommeligheten av hensynet til miljøet. Det kan også være liten vilje til å ta miljøhensyn dersom det er forbundet med høye kostnader og forsinkelser i planarbeidet (Klausen og Rommetvedt 1997).

2.2.5 Styring av miljøvernforvaltningen og maktfordeling

Styringen av miljøvernpolitikken er som nevnt tidligere, preget av forholdet mellom sentrale og lokale miljøvernmyndigheter, samt de forskjellige sektorene. Hvordan den lokale miljøvernpolitikken virker, påvirkes av forholdet mellom stat og kommune. Lokalt miljøvern har vist seg å være utfordrende fordi kommunene, ikke anser «den statlige politikken som godt nok samordnet» (Backer et.al 2004). Miljøvern og vekst har vist seg å være et forhold hvor det kan oppstå konflikter mellom Fylkesmannen og kommunene, spesielt knyttet til saker som gjelder arealbruk, motorferdsel i utmark og rovdyrpolitikk (Backer et. al 2004, Statskonsult 1999). Det er ofte et spørsmål om hvordan makten og oppgavene fordeles mellom styringsnivåene i statsforvaltningen, og det er politisk uenighet om organiseringen innenfor de ulike nivåene. Et felles spørsmål for alle styringsnivåene er spørsmålet om i hvilken grad forvaltningen skal styres politisk (Christensen et.al 2010)

Å få oversikt over, og forstå maktfordelingens mekanismer kan virke uoversiktlig og være vanskelig å beskrive. Det er utarbeidet to norske maktutredninger: «Makt- og demokratiutredningen (1998-2003)» som ble ledet av Øyvind Østerud og «Maktutredningen (1972-1981)» som ble ledet av Gudmund Hernes. Hovedtemaet for maktutredningen (1998-2003) var å belyse vilkårene for det norske folkestyret og endringer i disse. For den eldste maktutredningen (1972-1981) var det spesielt et tema som stod sentralt, og det var interesseorganisasjoners økte makt og forholdet mellom interesseorganisasjonene og Staten. Gudmund Hernes som ledet utredningsutvalget, påpekte noen år senere at det var en «temmelig stor enighet om hvordan maktforholdene hadde forskjøvet seg: fra Storting og til forvaltningen og organisasjonene» (Hernes 1983).

2.2.6 Forvaltningen som byråkratisk organisasjon

I følge Fivelstad (1971) er byråkratiet en grunnleggende faktor for at offentlig forvaltning skal eksistere, og vi kan fremstille vårt forvaltningssystem som et sett med byråkratiske organisasjoner (Fivelstad, Forord 1971). Organisasjonsstrukturen er en viktig faktor for å forstå utformingen og iverksetting av offentlig politikk (Christensen et. al 2010). Måten disse organisasjonene er bygd opp på har mange likhetstrekk med Max Webers byråkratiske modell. Webers teorier, vil være sentrale når vi skal se nærmere på hva som kjennetegner byråkratiet som styringsform (Christensen et. al 2010, Østberg 1971).

Max Weber lagde en modell for det moderne byråkratiet, som han beskriver i seks punkter (Østberg 1971). Disse seks punktene kan oppsummeres slik: «Et skrevet regelverk som gir en klar fordeling av rettigheter og plikter, oppgaver og autoritet, bruk av skriftlig kommunikasjon og oppbygging av arkiv, som angir et klart skille mellom person og posisjon eller rolle, og som forutsetter rekruttering fra en spesialisert utdanning og ansettelse på fast lønn med muligheter for en livslang karriere.» (Bleiklie et. al 1997). Et annet viktig kjennetegn for det moderne byråkratiet, var i følge Weber måten forholdet til omgivelsene var ordnet på (Olsen 1975). Slik han så det var forvaltningen en del av et rettssamfunn som ble styrt av legale normer som gjaldt de som styrte og de som ble styrt (Østberg 1971). Samspillet mellom byråkratiets indre kjennetegn og forholdet til de ytre omgivelsene fikk Weber til å mene at byråkratiet som styringsform, skilte seg ut fra andre administrasjonsformer når det gjaldt hensyn til presisjon, hurtighet, klarhet, kontinuitet, diskresjon, enhet, lydighet og reduksjon av materielle og personlige friksjoner (Olsen 1975). Måten byråkratiet er strukturert på har betydning for saksbehandlingen og måten de ansatte i forvaltningen opptrer på. I følge Christensen et.al. (2010) kan forvaltningsatferd forstås og forklares ut ifra et organisasjonsperspektiv, og forklarer det med at «de forvaltningsansattes handlemåte forstås ut fra trekk ved den organisasjonsstrukturen de inngår i, deres bakgrunnstrekk, karrierer og lokalisering, og ut fra institusjonelle forhold, slik de kommer til uttrykk gjennom uformelle normer og forvaltningskulturer.»

2.2.7 Forvaltningsskikk

Det er flere grunner til å tro at en person som er ansatt i forvaltningen opptrer i tråd med de forventningene og i forhold til den rollen den enkelte organisasjonen har (Christensen et. al 2010). Weber mente at det var flere faktorer som hadde konsekvenser for «embetsmennenes stilling innad og utad». Han tok først utgangspunkt i at embetet var et «livskall». Det kom til

uttrykk i følge Weber gjennom kravet til spesialisert utdanning, som igjen ga faste retningslinjer for hva man skulle arbeide med. Videre viste Weber til at livskallet kom til uttrykk gjennom at embetsmannens stilling bar preg av å være en plikt til embetstroskap. Dette forholdet skapte en trygg tilværelse for embetsmannen, og plikten til embetstroskap hadde betydning for arbeidet han utførte (Østberg 1971). Christensen et.al. (2010) antar også at de fleste vil oppleve en moralsk forpliktelse når det gjelder å følge organisasjonens rolle. En annen faktor Weber tok opp var hvordan embetshierarkiet kunne påvirke embetsmannens stilling. Det at arbeidsorganiseringen er bygd opp hierarkisk, hvor man har et ordnet system av over- og underordnete stillinger, kunne påvirke embetsmannens arbeid gjennom et ønske om å gå fra de lavere, mindre viktige og dårligere betalte stillingene til stillinger høyere opp i hierarkiet (Østberg 1971). I følge Christensen et.al. (2010) vil det være naturlig at man har en egeninteresse av å oppfylle rolleforventningene, på bakgrunn av at det kan føre til anerkjennelse for at man gjør en god jobb, økt lønn eller stillingsopptrykk.

Det forventes at de ansatte i forvaltningen forholder seg til det Christensen et.al. (2010) betegner som prinsippene om flertallsstyre, partsstyre, fagstyre og rettssikkerhet, i tillegg til et eget verdigrunnlag som rammer inn forvaltningens virksomhet. Prinsippet om flertallsstyre innebærer at de ansatte i forvaltningen skal være lojale overfor den politiske ledelsen, for at de som sitter i regjering skal kunne iverksette sitt politiske program. Når det gjelder prinsippet om partsstyre, vil det si at forvaltningsansatte har et ansvar for at berørte parter tas med i beslutningsprosessen, for eksempel gjennom høringsrunder. Prinsippet om fagstyre går ut på at beslutninger skal tas i størst mulig grad på bakgrunn av et godt faglig og vitenskapelig grunnlag. Det siste prinsippet som Christensen et.al.(2010) tar opp, er kravet til rettsikkerhet. Det innebærer at forvaltningen må ha lovhjemmel når de fatter vedtak som griper inn i den enkeltes plikter og rettigheter, saker skal behandles likt med en forsvarlig saksbehandling, forvaltningen har et ansvar for at den enkelte får mulighet til å uttale seg og forsvare sine interesser før avgjørelsen tas. Reglene om alminnelig saksbehandling i forvaltningen er nedfelt i forvaltningsloven (fvl) (Christensen et. al 2010).

2.2.8 Rolleklarhet

Å måtte forholde seg til disse prinsippene om flertallsstyre, partsstyre, fagstyre og rettssikkerhet, eller en annen måte å si det på, å opptre med ulike roller kan by på utfordringer for de forvaltningsansatte. Å opptre med både lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen er betegnet som en del av normene for god forvaltningsskikk og er en

sentral del av vår politiske kultur. Dette ble tatt opp av Dahl Jacobsen, K. (1960), «Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen» i tidsskriftet for samfunnsforskning. Artikkelen beskriver den rolleklarheten som de motstridende kravene om lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet kan medføre. Senere er det både i norsk og internasjonal statsvitenskap lagt større vekt på forholdet mellom det statlige byråkratiet, ekspertene og de alminnelige borgere. Flere forfattere har pekt på betydningen av en deliberativ prosess for utformingen av gode politiske løsninger (Habermas 1981) også i miljøpolitikken (Fisher 2000).

På den ene siden skal sentraladministrasjonen være lojale mot den regjeringen som sitter med makten og være et redskap for den politikken som føres (prinsippet om flertallsstyrer). Men på den andre siden er det like forventet at de er nøytrale i forhold til hvilke partier som styrer, fordi forvaltningen stort sett baserer seg på et fast personell uavhengig av politisk farge i regjeringen. En annen rolleklarhet gjelder forventningen til at de i sentraladministrasjonen som representerer et bestemt fag skal underordne synspunktene sine i gjeldende politiske direktiver og ta hensyn til den politikken som råder, samtidig som det er forventet at de ansatte må forholde seg til sine faglige begrunnelser, selv om det kan føre til en annen konklusjon enn det den politiske ledelsen ønsker (prinsippet om fagstyrer) (Christensen et. al 2010, Jacobsen 1970). I det daglige arbeidet må tjenestemannen veie mellom disse hensynene og ofte blir de ansatte utsatt for kritikk som oppstår på bakgrunn av rolleklarheten. Samtidig gis det stor frihet til å utføre de oppgavene de er satt til (Christensen et. al 2010). Disse rolleklarhetene, hvor ulike forventninger til de som arbeider i forvaltningen krysser hverandre, har vært grunnlag for mange diskusjoner i vårt politiske system og er et gjennomgående tema i statsrettslig og juridisk litteratur (Jacobsen 1960). De uklare rolledefinisjonene oppstår som en følge av systemtrekk ved denne typen organisasjoner (T. Christensen, M. Egeberg og H. O. Larsen, et al. 2010).

3 METODE

“Samle kunnskap om virkeligheten slik den oppfattes innenfor det paradigmet man befinner seg i”

Gubrium og Holstein 1997

3.1 Valg av metode

Målet med valg av metode er å kunne samle inn data som er relevante for problemstillingen (Halvorsen 2008). Mitt mål var å finne en metode som i best mulig grad kunne beskrive betydningen av den nye nml for utredninger av naturmangfold. Endringene skulle dokumenteres og i størst mulig grad være etterprøvbare. Dette kunne være en utfordring fordi konsekvensutredninger ofte baserer seg på skjønnsmessige vurderinger, i tillegg til at man foreløpig har lite erfaring med praktisk bruk av nml.

3.1.1 Dybdeintervju

En måte å tilnærme seg den overnevnte utfordringen på, er å bruke dybdeintervju som metode og intervju personer som anvender nml i sitt profesjonelle virke, hvor deres meninger, holdninger og erfaringer kunne belyse hvordan nml praktiseres i forbindelse med konsekvensutredninger. Dybdeintervju er en kvalitativ forskningsmetode som går i dybden på et fenomen og legger vekt på meninger og forståelse av virkeligheten, slik den oppfattes av dem man studerer (Mehmetoglu 2004). En viktig faktor er hvordan man klarer å oppfatte et mønster i det mangfoldet av inntrykk man blir presentert for (Ryen 2002).

Ved å dybdeintervjue personer som forvalter og håndhever nml, har jeg fått mulighet til å få utdypet hvordan respondentene redegjorde for sine holdninger og meninger, og dermed hva som kan bidra til å legge føringer for tolkning og praktisering av nml i forbindelse med konsekvensutredninger. Jeg vil vite om nml vil utgjøre en forskjell i praksis for utredning og ivaretagelse av naturmangfold etter at loven trådte i kraft.

3.1.2 Kombinere flere metoder

Man kan kombinere flere måter å samle inn kvalitative data på. For eksempel kan dokumenter benyttes både som bakgrunnsdata og tilleggsdata til intervjuene. Det kan gi nyttig informasjon om saksforhold som er vesentlig i undersøkelsen (Tjora 2010). I denne undersøkelsen ble dokumenter som utredningen, odelstingsproposisjonen og kommentarutgaven til nml, annet

lovverk og aktuell litteratur benyttet for å skaffe relevant informasjon utover egen datagenerering. Dette er informasjon som har dannet en viktig ramme for studiet og vært relevant for analyse og diskusjon av dataene underveis. Der slik informasjon har vært av betydning er det referert til disse kildene.

3.2 Datainnsamlingen

Datainnsamlingen til denne oppgaven baserer seg på primærdata og sekundærdata.

Primærdata er de dataene jeg har samlet gjennom intervjuene og sekundærdataene baserer seg på eksisterende materiale som er relevant for oppgaven (Halvorsen 2008).

3.2.1 Gjennomføring av dybdeintervju

Et av virkemidlene for dybdeintervju er å skape en relativt fri samtale som dreier seg om noen spesifikke temaer som er bestemt på forhånd (Tjora 2010). Jeg hadde på forhånd utarbeidet en intervjuguide med utvalgte hovedtemaer og underspørsmål som fungerte som en ramme for samtalen (se vedlegg 1). Mehmetoglu (2004) betegner denne måten å forberede et intervju på som halvstrukturert. Hensikten er en litt mer åpen samtale enn man oppnår ved et strukturert intervju, hvor forskeren bruker en mer formell strukturert intervjuguide uten temaer, men kun forhåndsbestemte spørsmål som samtalen styres helt og holdent etter (Mehmetoglu 2004).

Et kjennetegn for dybdeintervjuer er at de skjer ansikt til ansikt med den som intervjuer og respondenten (Tjora 2010). De aller fleste intervjuene i dette studiet ble gjennomført ved at respondenten og jeg satt alene i et rom og snakket fra 1,5 til 2 timer. Av praktiske årsaker måtte et av intervjuene tas over telefon fordi vedkommende satt i Trondheim. I følge Tjora (2010) skal man som hovedregel prøve å unngå dette, men hvis det er nødvendig så kan dette avvike i situasjoner hvor man er opptatt av å rekruttere respondenter som man anser som viktig i studiet. Jeg anså det som viktig å intervju en respondent fra Direktoratet for naturforvaltning.

Det var viktig for meg som intervjuer, at jeg bygde opp en trygg og positiv relasjon til respondenten før vi satte på båndopptakeren. Dette kunne oppnås ved å ha en mer uformell samtale før intervjuet startet. Det var også viktig å forsøke å sette meg inn i situasjonen til den som ble intervjuet. Både i forhold til hvordan vedkommende kunne ytre seg på bakgrunn av det han eller hun forventet at jeg ville ha informasjon om, og hvem respondenten representerte. Jeg forsøkte også å skape en god relasjon før intervjuet. Det gjorde jeg ved å ta

kontakt på mail eller telefon, sende informasjonsbrev, takke for at han eller hun ønsket å stille opp, være tydelig på at dette var helt frivillig og forberede vedkommende på at dette kunne sees mer på som en uformell samtale mellom oss to, og ikke en utspørring om nml. Jeg opplevde at mine egenskaper som utadvendt og positiv, bevissthet om at respondenten skulle føle seg komfortabel i intervjusituasjonen, og mitt engasjement for temaet, bidro til fortrolige og interessante samtaler.

3.2.2. Intervjuguide

Selve utarbeidelsen av temaene og spørsmålene som skulle være ramme for intervjuet, tok utgangspunkt i flere kilder. Underveis i prosessen hadde jeg kontakt med flere aktuelle personer som hadde kjennskap til temaer jeg ønsket å belyse og som delte sine erfaringer med meg. Jeg fikk også nyttig informasjon gjennom forarbeidene til loven: *NOU 2004:28 Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold, Ot.prp.nr.52(2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold, og Kommentartutgave til naturmangfoldloven* av Inge Lorange Backer (2010). I tillegg deltok jeg på kurs og seminarer som ble holdt for deler av miljøforvaltningen, og det ga meg nyttig informasjon om hvordan nml så langt har fungert i praksis, og innsikt i utfordringer den medfører. Dette var av stor betydning for å danne et bilde av hvordan loven var praktisert og tolket så langt, og hva som kunne være aktuelt å ta opp i intervjuene. Et annet viktig poeng ved utarbeidelse av intervjuguiden, var at den skulle kunne brukes for å intervju personer fra ulike grupper med forskjellig bakgrunn og erfaringer med nml. Derfor måtte ikke spørsmålene være for spesifikke, men mer generelle, slik et halvstrukturert intervju er bygd opp (Mehmetoglu 2004). En annen utfordring var å stille spørsmål som kunne belyse den enkeltes personlige mening, hvor svarene ikke alltid var bundet i hva den enkeltes etat eller organisasjon representerte (Tjora 2010). Det var viktig at spørsmålene var såpass åpne, slik at respondenten hadde mulighet til å gå i dybden på temaer der de hadde mye å fortelle, i tillegg til at samtalen ble lagt opp slik at respondenten selv kunne komme inn på temaer som ikke nødvendigvis var planlagt (se vedlegg 1). Det er også et viktig poeng ved et dybdeintervjuer at respondenten ikke bare svarer på spørsmål fra intervjueren, men også kan formulere sin egen oppfatning av den verden de lever i (Kvale 1997). Ifølge Kvale (1997) og Tjora (2010) er dette viktige momenter ved et dybdeintervju.

Videre vil det gis en presentasjon av de ulike temaene som ble brukt i intervjuguiden.

1) Bakgrunnsinformasjon

Alle respondentene startet intervjuet med å fortelle litt om sin egen bakgrunn og hvilken erfaring de hadde med nml og konsekvensutredninger på generelt grunnlag. Bakgrunnsinformasjonen og nåværende arbeidssted kan være relevant når man ser på bakgrunnen for respondentenes meninger og tolkninger som kom til uttrykk i intervjuet.

2) Konsekvensutredninger av naturmangfold før og etter naturmangfoldloven

Bakgrunnen for å stille spørsmål innenfor dette temaet var å forsøke å finne ut om nml vil utgjøre en forskjell når det gjelder utarbeidelse av konsekvensutredninger av naturmangfold.

3) Tolkning av §§ i kapittel II

Dette temaet handler om hvordan respondentene tolker noen av prinsippene i kapittel II i nml knyttet til arbeidet med en konsekvensutredning,

4) Betydningen av naturmangfoldloven for planprogrammet

Spørsmålene som ble stilt i forbindelse med dette temaet ble utarbeidet for å kunne si noe om nml har betydning for utarbeidelse av planprogrammet og i så fall hva respondentene mente at man skulle legge vekt på.

5) Innsigelsespraksis knyttet til kravene i naturmangfoldloven

Dette temaet omhandler hvorvidt og på hvilket grunnlag Fylkesmannen kan fremme innsigelse i henhold til kravene i nml.

3.2.3 Valg av respondenter

Et forskningsintervju skal i følge Kvale (1997) være en samtale mellom to parter om et tema som er av felles interesse. I følge Ryen (2002) og Mehmetoglu (2004) skal ikke utvalget av respondenter være representativt for den gruppen man studerer. Utvelgingen av respondenter er svært viktig med tanke på hvilke resultater man får og hvilke konklusjoner man kan trekke (Mehmetoglu 2004). I samarbeid med biveileder, startet utvalget med å plukke ut de som kunne ha en særlig god forutsetning for å si noe om hvordan nml praktiseres i forbindelse med konsekvensutredninger. De fleste av respondentene ble plukket ut ved at jeg tok direkte kontakt med den personen, organisasjonen eller bedriften jeg ønsket å intervju. Jeg påpekte da at det var viktig at den som eventuelt skulle intervjues hadde noe kjennskap til nml, arbeidet med plansaksbehandling og en viss innsikt i arbeidet med konsekvensutredninger

etter plan- og bygningsloven. Noen av respondentene ble plukket ut etter “snøballmetoden” (Kvale 1997, Ryen 2002). Det vil si at gjennom personer jeg allerede hadde vært i kontakt med, som hadde kunnskap og erfaring med temaet, videreformidlet kontakt med nye og aktuelle respondenter. Dette førte meg til personer som hadde relevant informasjon og var motiverte for intervju. Noen av respondentene ble plukket ut etter en såkalt “typisk case” metode, som i følge Mehmetoglu (2004) går ut på å finne et case som er et typisk eksempel for det man forsker på. På den måten kan man forklare og tydeliggjøre ett eller flere elementer innenfor det aktuelle temaet (Mehmetoglu 2004). Etter å ha studert plansaker hvor nml var et sentralt tema, tok jeg kontakt med personer som hadde jobbet med disse sakene og intervjuet dem. Dette var nyttig fordi jeg på forhånd visste at de hadde relevant erfaring og kunne bidra med interessant informasjon. Respondentene ble plukket ut fra fagmiljø som hadde best mulig forutsetning for å vurdere betydningen av nml for konsekvensutredninger. Respondentene er delt inn i syv grupper etter hvor de jobber. Under vil disse utvalgte gruppene presenteres.

Miljøverndepartementet

Miljøverndepartementet er statens øverste forvaltningsmyndighet og har hovedansvaret for å ivareta regjeringens miljøpolitikk. De har det administrative ansvaret for statens arealplanlegging etter plan- og bygningsloven og er øverste forvaltningsmyndighet for nml (T. Christensen, M. Egeberg og H. O. Larsen, et al. 2010).

Direktoratet for naturforvaltning

Direktoratet for naturforvaltning er en rådgivende og utøvende statlig myndighet som er underlagt Miljøverndepartementet (Direktoratet for naturforvaltning 2011). En av hovedoppgavene er å sette de politiske vedtakene som Storting og Regjering treffer og sørge for at disse blir satt ut i livet, for eksempel nml og dens forskrifter (Boe, Innføring i juss - Statsrett og forvaltningsrett 1993).

Fylkesmannen

Fylkesmannen er blant annet ansvarlige for å gjennomføre den nasjonale miljøvernpolitikken, og påse at kommunene oppfyller plikten til planlegging gjennom plan- og bygningsloven. Som klage- og tilsynsstyresmakt har de mulighet til å komme med tilbakemeldinger underveis i planprosessen, og fremme innsigelse til planen eller deler av planen, for eksempel dersom de mener at nml ikke er godt nok ivaretatt.

Kommuner

En av hovedoppgavene til kommunene er å styre arealbruken i sin egen kommune (Boe, Innføring i juss - Statsrett og forvaltningsrett 1993). Kommunen kan som hovedregel vedta rettslig bindende planer (Miljøverndepartementet 1995). Når kommunen er forslagsstiller for planer som omfattes av forskriften for konsekvensutredninger av 26.juni 2009 nr. 855, er de ansvarlige for å fastsette planprogram, og som planmyndighet er de etter forskriften ansvarlige for arbeidet med konsekvensutredningen og at den utarbeides i henhold til kravene i forskriften for konsekvensutredninger. Kommunen er ansvarlig planmyndighet når det er andre som er forslagsstiller. Det vil si at det er kommunen som fastsetter planprogrammet og sørger for at forslagsstiller utarbeider konsekvensutredning i henhold til kravene i forskriften for konsekvensutredninger. (Miljøverndepartementet 2012 b).

Statens vegvesen

Statens vegvesen er tiltakshaver og ansvarlig for realisering av planen. De er ansvarlige for å utarbeide planprogram og konsekvensutredning, og bærer som oftest kostnadene ved utarbeidelse av disse. (Hjermstad 2005).

Konsulentfirmaer

Det er som oftest konsulenter som utarbeider konsekvensutredninger av naturmangfold for Statens vegvesen. Hvordan de forsøker å ivareta nml ved utforming av konsekvensutredninger, er av betydning for det endelige resultatet.

Inge Lorange Backer

Inge Lorange Backer ledet biomangfoldutvalget (NOU 2004:28) som utarbeidet forslaget til nml og har skrevet en kommentarutgave til loven etter at den trådte i kraft. Backer er i dag professor ved Institutt ved offentlig rett, Universitetet i Oslo.

Rune Aanderaa

Er daglig leder i miljøorganisasjonen samarbeidsrådet for biologisk mangfold (SABIMA) og har jobbet aktivt med lovforarbeidene og oppfølging av loven etter at den trådte i kraft. Miljøorganisasjonene er såkalte frivillige organisasjoner som ikke er opprettet av offentlig myndighet (Christensen og Egeberg 1997). De skal ivareta interessene til samfunnsgrupper som vil ivareta miljøet, og kan blant annet arbeide for å ivareta og forvalte naturmangfoldet

på en god måte. Backer og Aanderaa ble intervjuet først og fremst for å få en bredere forståelse av nml.

Målet med et utvalg av respondenter og hvor mange som skal intervjues, er å øke innsikten og forståelsen så mye som mulig for hver respondent man møter (Tjora 2010). Det var et mål å intervju rundt 20 stykker fordelt på de gruppene som var valgt ut. Til sammen ble 21 personer intervjuet som tilsvarte om lag 30 timer med opptak av samtaler, som var klar for transkribering og videre analyse.

3.4 Databearbeiding

3.4.1 Transkribering

Hvordan man velger å transkribere intervjuene avhenger av hvordan materialet skal brukes (Kvale 1997, Tjora 2010). I dette tilfellet var jeg ute etter å kategorisere den allmenne oppfatningen av de spørsmålene som ble stilt under intervjuet hos de enkelte gruppene som ble undersøkt. I et slikt tilfelle sier Kvale (1997) at man kan ta seg frihet til å redigere enkelte deler av transkripsjonen der det er ønskelig. For eksempel ved å omformulere og fortette uttalelsene. Det er fordi det er med på å gi et mer generelt inntrykk av respondentens synspunkter (Kvale 1997). Det var viktigere å prøve å få tak i hvordan respondenten tolket nml og hva vedkommende mente om de ulike temaene som ble tatt opp, enn den emosjonelle situasjonen rundt svarene på spørsmålene. Jeg startet transkripsjonen med å spille av lydfilene og skrive av intervjuene i fullstendig tekst. Dette resulterte i (84 s.) tekst klar for videre analyse som utgjør resultatene i oppgaven.

3.4.2 Analyse av intervjuene - resultatene

Resultatene utgjør den største delen av oppgaven og er en nærmere analyse av intervjuene basert på transkripsjonen. Ved å analysere svarene som ble gitt på intervjuene, vil jeg forsøke å synliggjøre hvordan jeg tolket at respondentene forstod og svarte på de spørsmålene som ble stilt, og videreformidle de tingene som ble snakket om. Resultatene presenteres i løpende tekst og er systematisert på samme måte og etter de samme temaene og underspørsmålene som i intervjuguiden (se vedlegg 1). Funnene skulle fremstilles så klart og kortfattet som mulig, samtidig som jeg forsøkte å beskrive de så omfattende og detaljert at leseren selv kan vurdere om de konklusjonene som trekkes senere er holdbare. Det er viktig å påpeke at det

ikke finnes noen objektiv oversettelse fra muntlig til skriftlig form og at analysen blir basert på min tolkning av de svarene jeg fikk (Kvale 1997).

4 RESULTATER

“Forsøke å konstituere virkelighetene og gjøre dem synlige.”

Gubrium og Holstein 1997

4.1 Grunnlag for analyse

Analysen av intervjuene baserer seg på min tolkning og forståelse av svarene respondentene ga meg i forbindelse med intervjuene i dette studiet. Alle intervjuene er på forhånd transkribert og jeg vil forsøke å presentere en helhetsforståelse av svarene fra intervjuene ut ifra dette datamaterialet. Jeg vil strukturere funnene på noenlunde samme måte som intervjuguiden og kategorisere funnene i hovedtemaer og underspørsmål (se vedlegg 1). Svarene vil presenteres i følgende rekkefølge: Miljøverndepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, fylkesmennene, kommunene, konsulentene, Statens vegvesen, representant fra miljøorganisasjonen SABIMA Rune Aanderaa og Inge Lorange Backer som ledet utvalget som la frem NOU 2004:28.

4.2 Analyse av resultatene

For en nærmere forklaring om de ulike temaene som tas opp og hvilke roller de forskjellige respondentene har i forbindelse med utbyggingsplaner, vises det til metodekapittelet 3.2.2 og 3.2.3.

4.2.1 Tema 1: Bakgrunnsinformasjon

1. Kan du fortelle litt om deg selv? (Utdanning, arbeidserfaring)
2. Helt generelt, kort og presist: Hva er din erfaring med nml og i hvilken sammenheng jobber du med loven, hvilke erfaringer har du med konsekvensutredning, innsigelsessaker, etc.

Miljøverndepartementet: I Miljøverndepartementet fikk jeg intervjuet to personer i planavdelingen. Den ene var jurist og den andre var naturforvalter. Begge hadde erfaring med en del enkeltsaker knyttet til nml som var blitt behandlet i departementet og de hadde kommet med innspill til en veileder for ulike forvaltningsmyndigheter, om praktisk bruk av nml kapittel II. De har også bidratt til kursing av ansatte hos fylkesmenn, kommuner, mv. for å gi opplæring i nml om forholdet mellom nml og pbl. Den ene respondenten har jobbet som prosjektleder for Ot.prp.nr.52, herunder å samordne nml med pbl. Etter at loven ble vedtatt har vedkommende jobbet med å implementere loven. Han har også jobbet med saker knyttet til konsekvensutredningsprogram, blant annet sett i lys av de kravene som følger av nml.

Direktoratet for naturforvaltning: Representanten fra Direktoratet for naturforvaltning var utdannet sivilarkitekt og jobbet blant annet med hvordan nml skal integreres som en del av vegvesenets og jernbaneverkets virksomhet og planlegging. Når det gjaldt nml hadde han bidratt til veiledning til fylkesmannens miljøvernavdelinger, vært med på å gi uttalelser til innsigelser og gjennomgått hvordan prinsippene i nml var tatt hensyn til. Han har jobbet med konsekvensutredningsbestemmelsene fra slutten av 80-tallet og frem til i dag.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus: I miljøvernavdelingen hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus stilte tre personer til intervju hvorav den ene var seksjonssjef. To av respondentene var naturforvaltere, mens den tredje var geograf. Alle jobbet mye med plansaker, mest etter pbl, men også nml og andre lovverk. De har også kurset og bistått en del kommuner på hvordan de skulle følge opp og forholde seg til nml. Seksjonssjefen hadde også erfaring med nml før den ble iverksatt og satt i en referansegruppe som ga innspill til loven (da som representant for WWF som er en miljøorganisasjon).

Fylkesmannen i Hedmark: Respondenten fra Fylkesmannen i Hedmark var utdannet cand. scient i botanisk økologi og jobbet med plansaker i miljøvernavdelingen og hadde også arbeidserfaring med planarbeid i kommune og i Statens vegvesen. Vedkommende hadde noe erfaring med konsekvensutredningsarbeid fra jobben i vegvesenet og vært med og utarbeidet høringsutspill før nml trådte i kraft, og dessuten kurset kommunene i bruk av nml.

Fylkesmannen i Oppland: Hos Fylkesmannen i Oppland intervjuet jeg en geograf som jobbet med plansaker i miljøvernavdelingen. Hun hadde tidligere arbeidserfaring fra Direktoratet for naturforvaltning, Miljøverndepartementet og en kommune. Hun hadde erfaring med nml i

forbindelse med jobben hos Fylkesmannen, hvor vedkommende hadde jobbet med loven i forbindelse med høring av reguleringsplaner, kommuneplaner og dispensasjonssaker etter pbl.

Fylkesmannen i Østfold: Representanten for Fylkesmannen i Østfold var naturforvalter og jobbet med plansaker i miljøvernavdelingen. Han hadde tidligere erfaring som byggesaksbehandler i en kommune. Han hadde vært med og fremmet innsigelse til en reguleringsplan for E18 i Hobøl, blant annet på bakgrunn av manglende vurderinger av §§ 8 - 12 i nml. Han jobbet også med andre utbyggingssaker hvor det var en del konflikter med biologisk mangfold og hvor nml var sentral.

Kongsvinger kommune: Representanten fra Kongsvinger kommune var utdannet innenfor landskapsplanlegging. Han jobbet som arealplanlegger på teknisk forvaltning. Han hadde vært på kurs om nml i regi av Fylkesmannen i Hedmark. Den praktiske erfaringen hadde han for det meste fra dispensasjonssaker eller reguleringsplaner, hvor kommunen hadde ønsket en uttalelse fra Fylkesmannen, hvor det også hadde vært en muntlig dialog om hvordan naturverdiene skulle utredes.

Oslo kommune: Oslo kommune ble representert ved plan- og bygningsetaten av en som var utdannet arkitekt og planlegger. Vedkommende jobbet med overordna planer, og hadde tidligere jobbet med stedsutvikling i Akershus og med Oslo pakkene. Han hadde en del erfaring med konsekvensutredningsarbeid og kjennskap til nml.

Statens vegvesen: I Statens vegvesen ble det intervjuet til sammen fem personer. Av disse var en naturforvalter, en økolog og en biolog som jobbet med prosjekter og planarbeid knyttet til naturmangfold og veg. To var arealplanleggere og jobbet som prosjektledere. Noen hadde ikke jobbet med konsekvensutredning før nml trådte i kraft, men fått erfaring fra vegsaker hvor det hadde vært knyttet usikkerhet til bruk av nml i forbindelse med konsekvensutredning arbeidet. Andre hadde lang erfaring med konsekvensutredning arbeid og nml på mange områder i vegvesenet.

Konsulenter: Begge konsulentene fra Asplan Viak var naturforvaltere. De hadde tidligere arbeidserfaring fra FM, kommune og med naturtypekartlegging. Begge hadde lang erfaring med konsekvensutredning arbeid, men ikke så tett mot nml når det gjaldt praktisering.

Konsulenten fra Multiconsult var utdannet fiskeøkolog og hadde tidligere arbeidet hos Fylkesmannen. Han hadde også jobbet som forsker og i Forsvarsbygg. Han ble introdusert for

nml i jobb for Fylkesmannen og arbeidet med den i praksis i Forsvarsbygg. Han begynte å jobbe med konsekvensutredning i Multiconsult, og hadde kjent til prosessen lenge.

Inge Lorange Backer: Backer er jurist og har stort sett arbeidet i sentralforvaltningen eller på universitetet som professor, og da mye med miljørettslige spørsmål. Han har vært ekspedisjonssjef for Justisdepartementets lovavdeling og arbeidet to perioder i Miljøverndepartementet, da også med å forberede lovverket til konsekvensutredning. Han har også skrevet en del om rettslige regler ved konsekvensutredning. Han har ledet en del lovutvalg, deriblant biomangfoldutvalget og skrevet en kommentarutgave til nml etter at den trådte i kraft. Han har altså jobbet mye med forarbeidene, men har ingen særlig praktisk erfaring med konsekvensutredning eller nml.

Rune Aanderaa (leder av samarbeidsrådet for biologisk mangfold, SABIMA): Aanderaa er utdannet biolog og har jobbet som daglig leder i SABIMA i tolv år. Han har også skogbruksutdannelse og jobbet som tømmerhogger i sju år. Aanderaa har også arbeidserfaring fra Fylkesmannen og har blant annet vært biologisk rådgiver i Norges Skogeierforbund i fire år. På vegne av SABIMA har han jobbet mye med lovforarbeidene, særlig med NOUen og når Ot.prp.nr.52 skulle vedtas på Stortinget og med å få frem praktiske eksempler som kunne bidra til å skape presedens for hvordan loven burde virke. Han har erfaring med konsekvensutredning i forbindelse med høringsrunder hvor SABIMA har uttalt seg.

4.2.2 Tema 2: Konsekvensutredninger av naturmangfold før og etter nml

1. Forventer du at det blir en forskjell i arbeidet med konsekvensutredning etter at nml trådte i kraft? I så fall på hvilken måte?
2. Tror du nml endrer hvordan naturmangfold omtales og behandles i konsekvensutredninger før og etter den trådte i kraft?
3. Hvordan vil du si at nml setter nye krav til arbeidet med konsekvensutredning?

Disse tre spørsmålene håndteres samlet. Noen av respondenter forventet helt klart en forskjell, noen håpet det ble en forskjell, mens noen var usikre på hvor stor betydning nml egentlig vil ha i praksis for konsekvensutredning. Flere oppfattet det slik at nml styrket kravene i konsekvensutredning forskriften.

“Nml vil trolig bidra til en større bevissthet og et tydeligere fokus på naturmangfold i konsekvensutredning, og at man i større grad enn tidligere fatter riktigere beslutninger i forhold til naturmangfold. Hvis det i saken er veldig viktig naturmangfold som berøres negativt, bør det som hovedregel være en annen veldig stor samfunnsnytte hvis tiltaket skal tillates. Man må etter nml synliggjøre hvordan man vurderer og hva man vektlegger. Nml vil føre til større åpenhet, ærlighet og bevisstgjøring rundt hva som er vurdert og vektlagt i avgjørelsene. Den skal ikke bidra til flere nei til tiltak, men riktigere beslutninger i forhold til naturmangfold (gjelder hverdagsnatur).” Sitat: Ansatt i Miljøverndepartementet

De to respondentene fra Miljøverndepartementet forventet en forskjell, ikke en veldig stor forskjell i selve utredningen av naturmangfold, men juristen i Miljøverndepartementet uttalte at han forventet en forskjell i begrepsbruken. Videre uttalte han at vi bør få en mer enhetlig og konkret begrepsbruk knyttet til beskrivelser av natur. For eksempel skulle man kunne si noe konkret om hvordan natur det var, om det var en prioritert art og/eller en truet art, det vil si om arten var sterkt truet, kritisk truet eller sårbar, om det var en utvalgt naturtype og/eller truet naturtype, det vil si om naturtypen var kritisk truet, sterkt truet eller sårbar. Han uttalte at man bør beskrive natur slik at det var gjenkjennbart og etterprøvbart. På den måten ble det lettere å systematisere og behandle natur på tvers av forvaltningsnivåer og nml vil kunne bidra til at konsekvensutredning ble mer presis med hensyn til naturmangfold. Han uttalte også at nml ville bidra til at man gikk mer systematisk til verks når man innhentet kunnskap om naturmangfoldet. Han beskrev den trinnvise prosessen slik: Først skal man finne ut hva som finnes av naturverdier i det aktuelle området, så skal man finne informasjon om hva effektene av tiltaket er og man skal også synliggjøre det man ikke vet om effektene. Deretter skal man ta for seg den samla belastningen, det vil si tidligere inngrep og mulige framtidige inngrep i det aktuelle området, og se på artene eller naturtypene i en mye større målestokk. For eksempel, hvis man ser på en art i et område, hvordan er tilstanden for arten andre steder i regionene eller landet? Han uttalte at konsekvensutredning var god på en isolert vurdering, men at konsekvensutredning regelverket ikke stilte de samme krav til å vurdere den samla belastningen som nml § 10. Nml kunne bidra til at dette ble belyst og bedre vurdert.

Den andre respondenten fra Miljøverndepartementet uttalte også at vurdering av samlet belastning skulle komme tydeligere frem og at nml kunne bidra til det. Hun sa videre at nml hadde en del parallelle begreper i tråd med konsekvensutredning systemet og at en del av disse bestemmelsene ble styrket gjennom nml, og at det var en forventning om at man skulle

bli tydeligere på hvor man innhentet kunnskap, hva kildegrunnlaget var og at man skulle beskrive dette godt. Det var også en forventning fra vedkommende om at man ble bedre til å beskrive konsekvensene av tiltaket for naturmangfoldet, at de nye begrepene måtte integreres og synliggjøres i konsekvensutredningen og hensynet til naturmangfoldet skulle være en integrert del av hele planprosessen.

“konsekvensutredning skal tilpasses plannivå og detaljeringsnivå og konfliktnivå og mulige virkninger av tiltaket.” Sitat: Ansatt i MD

Respondenten fra Direktoratet for naturforvaltning uttalte at det var vanskelig å si om nml hadde fått betydning for konsekvensutredning så langt, men forventet at den skulle få det.

“Fordi nml stiller en del krav til utredninger og for så vidt i forhold til at det settes opp en del forvaltningsmål, og det er en del prioriterte arter og utvalgte naturtyper som skal sjekkes ut og en konsekvensutredning må gi svar på en del av disse utfordringene. (...) totalt sett så vil nml gi en del føringer på hvordan og hva du skal utrede og hva nivået skal være.” Sitat: Ansatt i Direktoratet for naturforvaltning

Han oppfattet det slik at det kunne være en risiko for at nml kunne bidra til at det ble en utsjekk av kun det nødvendige, om det for eksempel var prioriterte arter eller utvalgte naturtyper tilstede, og at kriteriesettet (se vedlegg 2) til Miljøverndepartementet ikke fanget opp alt og at den helhetlige vurderingen ble svekket. Det var mye bra med sjekklister og systematiske metoder, men det var en viss risiko ved at dette ble en pliktøvelse å kvittere ut prinsippene i nml og man gjorde akkurat det som stod og ikke noe utover det. Derfor uttalte respondenten fra Direktoratet for naturforvaltning at det var viktig å bruke fagkompetente folk som skjønte poengene og så sammenhengene i naturen.

Seksjonssjefen på miljøvernavdelingen hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus forventet blant annet at man henviste til paragrafene i nml i en konsekvensutredning, at man viste hvilke effekter tiltaket ville ha for naturmangfoldet og hvilke avbøtende tiltak man anbefalte. Hun mente at avbøtende tiltak i nml var vurdert mye videre enn tidligere praksis. Før kunne det være at man la vegen i en sving, nå kunne et tiltak være en tunell, en bru eller ikke bygge i det hele tatt. Hun uttalte også at det var nye krav til en helhetlig tilnærming, du skulle ikke bare se på hvordan “min” veg kunne skade en forekomst, men hvordan ville andre faktorer påvirke. I tillegg mente hun at man skulle vurdere tiltaket i forhold til en økosystemtilnærming, det ville si at hvis man ødela en forekomst ett sted så skulle man se til hva det hadde av betydning for

den forekomsten andre steder. Kanskje ville den øke i verdi? Videre forventet hun at nml skulle styrke kravet til alternativ lokalisering, og generelt forsterke kravene i konsekvensutredning forskriften.

En av respondentene fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus uttalte at en ting var hvordan nml hadde betydning for konsekvensutredning, men et annet viktig spørsmål var hvordan nml ble brukt gjennom hele planprosessen og hvilken betydning det hadde når selve vedtaket skulle fattes. Det kunne jo være at konsekvensutredning for naturmangfoldet var veldig bra, men så kom man til planen og da kunne det være at man ikke la vekt på det som ble fremstilt i konsekvensutredningen.

Personen som ble intervjuet fra Fylkesmannen i Oppland hadde en oppfatning om at nml ville bidra til et større fokus på naturmangfold, mer tyngde bak kravene og helt spesifikke krav til saksbehandlingen. Det kunne føre til at tiltakshaver tok mer hensyn til naturmangfold og at FM ikke trengte å ta fullt så mye ansvar som tidligere. Når det gjaldt vegvesenet spesielt forventet hun at de skulle bli bedre til å vurdere den samlede belastningen, alternativ lokalisering av tiltaket, og hensynet til føre-var-prinsippet.

Respondenten fra Fylkesmannen i Hedmark trodde kanskje det ble en forskjell. Hun mente at det i første omgang ville bli tydeligere krav til de som skulle gjøre en konsekvensutredning. Det ville gå på hva man skulle sjekke ut og vurdere, og hva man skulle vurdere i forhold til. Hun påpekte at for de med naturvitenskapelig bakgrunn, var det mye man tok for gitt av hva slags konsekvenser et tiltak kunne påføre naturmangfoldet, og hvordan ting hang sammen. Det at nml kunne bidra til at flere måtte gjøre disse vurderingene, kunne være med på å styrke og tydeliggjøre naturverdiene.

Respondenten fra Fylkesmannen i Østfold uttalte at de gode konsekvensutredningene kanskje var gode nok, men at det var mange dårlige konsekvensutredninger som det nå ble mer legitimt å stille krav til, fordi man hadde en tydeligere lov som gikk over flere sektorer. Det som også var litt nytt med nml var at den var mer spissa mot det som var verdifullt av natur, en skalering av sårbarhet og truetthet og det kunne bidra til en mer bærekraftig utvikling. Han oppfattet det ikke slik at nml kom med nye krav, men standardiserte kravene i forskriften om konsekvensutredninger og ga dem større legitimitet enn tidligere.

“Vi har alltid vurdert naturverdier, men ikke på den måten nml legger til grunn.”

Sitat: Ansatt i Kongsvinger kommune

Respondenten fra Kongsvinger kommune uttalte at de hadde en utfordring når de skulle skrive saker for politisk behandling og måtte fatte seg i en viss grad av korthet. Her satte nml nye og store krav til beskrivelse og begrunnelse av vurderingene, man skulle vise til kildene og bruke nye begreper og alt dette påla kommunene en del jobb som var vanskelig i praksis når de skulle fatte seg i korthet. Samtidig opplevde respondenten fra Kongsvinger kommune at nml hjalp dem med å forklare ting og hjemle krav i forhold til naturmangfold overfor utbyggere. Han uttalte også at nml førte til at naturmangfold fikk et nytt og annet fokus. Det som var nytt var at man skulle fokusere i større grad på enkeltarter, ukjente arter og spesifikke naturtyper. Han mente det ville føre til en mer detaljert beskrivelse av natur og en større bevissthet om hva man hadde av naturverdier enn tidligere. Likevel oppfattet han det som vanskelig å bruke nml generelt og en utfordring i forhold til at man hadde mer behov for spesifikk kompetanse på arter.

“Det viser seg også med andre kommuner at de trenger spesifikk kompetanse på detaljer på for eksempel sopper eller enkeltarter som måtte utredes. Nml setter fokus på arter som er så ukjente at folk flest ikke veit om dem og vi veit ikke hva vi har. Det blir litt søkt når du også skal ta andre hensyn og veie de vurderingene riktig mot andre hensyn. Det kan være litt vanskelig å få aksept for.” Sitat: Ansatt i Kongsvinger kommune

Respondenten fra Oslo kommune mente at de hadde vært ekstra forsiktige de siste årene med å bygge ut i områder med et rikt naturmangfold. Han opplevde at de hadde blitt mer skjerpet når det gjaldt hensynet til naturmangfold, og at man la større vekt på naturmangfold når man stadfestet utredningstemaer. Samtidig uttalte han at han var usikker på hvor riktig det var å gjøre det i den grad de gjorde, fordi det kunne være tilfeller hvor de la lista for høyt og at det ikke var beslutningsrelevant. Han la også til at de kanskje var mer nøye på dette i Oslo enn i andre kommuner. Han mente at det kunne ha en sammenheng med at det bodde mange jurister og ressurssterke personer i byen, at man bodde tett og var mange, og dette kunne føre til flere klagesaker her enn i andre kommuner og at derfor var man litt føre-var og gjorde heller for mye enn for lite.

Konsulentene oppfattet at de trodde nml ville bidra til en endring i arbeidet med konsekvensutredning av naturmangfold. Den ene konsulenten i Asplan Viak uttalte at noe som var nytt var at man skulle kvittere ut hvordan man hadde vurdert nml i planarbeidet og at nml økte ambisjonskravet til en konsekvensutredning. For eksempel uttalte han at det ville føre til at man i flere tilfeller utredet naturmangfold i planer, og at man hadde større

ryggdekning for å si at man måtte ut i felt for å gjøre en kartlegging av naturmangfoldet i det aktuelle området. Han forventet at naturmangfold ville bli vektet tyngre i forhold til de andre temaene, at utbyggere og utredere måtte håndtere naturmangfold som et mer seriøst tema enn tidligere. Den andre konsulenten fra Asplan Viak påpekte at nml bidro til at det var blitt viktigere for utbygger å vite hva som var av biologisk mangfold i planområdet. Det førte til en større forutsigbarhet i planleggingen. Nye funn på et senere tidspunkt kunne bidra til å stanse prosjektet eller forsinke det, noe som kunne være svært kostbart, tok mye tid og var ressurskrevende. Konsulenten fra Multiconsult var opptatt av at nml satte nye krav til at man måtte dokumentere og begrunne vurderingene i en faglig utredning, og det skulle være etterprøvbart. Ellers oppfattet han at kravet i henhold til § 10 om økosystemtilnærming og samlet belastning var nytt og et virkemiddel mot bit for bit utbyggingen.

En av de som ble intervjuet i vegvesenet forventet at det ble flere planer med konsekvensutredning:

“Jeg forventer flere planer med konsekvensutredning, men det er for tidlig å konkludere med det. Men nml setter høyere krav til blant annet et godt kunnskapsgrunnlag og da trenger man konsekvensutredning for å belyse saken ordentlig. Noen tiltak er konsekvensutredning-pliktige mens i mange tilfeller er det en skjønnsvurdering om det er vesentlig virkninger eller ikke, og min forventning er at nml pinpointer dette veldig tydelig. Men ikke bare nml men også den nye pbl så er jo miljø løftet mer frem og øker ambisjonsnivået.” Sitat: Ansatt i Statens Vegvesen

Noen av de ansatte i vegvesenet opplevde at nml førte til mer jobb og at man brukte mer ressurser på naturmangfold som utredningstema, spesielt før man visste hvilket nivå man skulle legge seg på. De som mente det, oppfattet så langt at de garderte seg i forhold til kunnskapsgrunnlaget på et tidlig tidspunkt, slik at Fylkesmannen ikke skulle komme med krav til at de måtte kartlegge og innhente mer kunnskap på et tidspunkt som kunne føre til store forsinkelser i planarbeidet. Det ville kanskje settes høyere krav knyttet til registreringer og feltarbeid. Samtidig opplevde han at folk var litt usikre på hvordan de skulle forholde seg til nml i praksis. Han påpekte at det virket som om Fylkesmannen også var usikre på hvordan de skulle bruke nml.

Backer forventet ubetinget at nml skulle føre til en forskjell med konsekvensutredning av naturmangfold, men uttalte at det var vanskelig å si hva som faktisk hadde skjedd.

«Når det er snakk om tiltak som er så store at de fordrer en konsekvensutredning, hvis du skal få brukt prinsippene for bærekraftig bruk (§§ 8 -12) så trenger du den kunnskapen som ligger i konsekvensutredning, og det må ha konsekvenser for hva du legger inn i en konsekvensutredning.» Sitat: Inge Lorange Backer

Forskjellen kunne kobles til lovens eksistens, formålsbestemmelsen, forvaltningsmålene og til prinsippene for bærekraftig bruk. Han oppfattet det slik at når det var snakk om et tiltak som fordret en konsekvensutredning, så trengte du den kunnskapen som lå i en konsekvensutredning for å oppfylle prinsippene for bærekraftig bruk og derfor måtte det ha konsekvenser for hva man la inn i en konsekvensutredning. Han tenkte da spesielt på kravet til kunnskap i § 8, føre-var-prinsippet i § 9 og til en miljøforsvarlig lokalisering i § 12. Backer syntes det siste var viktigst, fordi han mente at kravet til alternativ lokalisering var en av de største svakhetene med konsekvensutredning i dag. Slik det var i dag kunne man få alternativer til avbøtende tiltak, men i liten grad til alternativ lokalisering.

Backer avsluttet med å si at dersom vi skulle bevare naturmangfoldet, så måtte vi gjøre det både ved bevaring og ved bærekraftig bruk. Hvis man skulle få til en bærekraftig bruk, så måtte man ikke kaste seg over akkurat den bruken eller de tiltakene som av andre grunner, økonomisk sett for eksempel, fremsto som mest rasjonelle i dag, men man måtte også se på hvilke alternativer som var egnet til å oppnå det underliggende formålet og samtidig ta vare på naturmangfoldet. Han uttalte at da ble det viktig med utredning av alternativer i en større skala enn tidligere.

“Reglene om konsekvensutredning, de handler bare om å fremskaffe et bestemt kunnskapsgrunnlag og det er ikke noe i veien for å si som så at: nå har vi gjort konsekvensutredning og den viser at det har de og de effektene, men det ser vi helt bort ifra, andre hensyn veier mye tyngre. Reglene for konsekvensutredning er i seg selv ikke til hinder for det. Men prinsippene i nml kommer også inn når du treffer den endelige beslutningen og sier at du skal legge vekt på alternativ lokalisering og søke det hvis det kan bidra til å redusere effekten på naturmangfoldet og du kan ikke ture frem uten å ta hensyn til naturmangfoldet hvis det går på bekostning av de målene som er i nml. Og det betyr i flere tilfeller enn før, kanskje litt mer enn før, at man kan velge et alternativ som er bedre i forhold til hensynet til naturmangfold. Så kan du få et problem når du skal veie det mot andre interesser, som for eksempel jordvern.” Sitat: Inge Lorange Backer

Aanderaa oppfattet at det måtte bli en forandring hvis man skulle oppfylle §§ 8 - 12 i nml. Blant annet måtte man gjøre en bedre jobb for å innhente et bedre kunnskapsgrunnlag enn man hadde i dag, og la til:

“Vi (SABIMA) er i en diskusjon med Miljøverndepartementet på det spørsmålet, om hva som kan kreves av kunnskapsgrunnlaget. Men hvis du går i forarbeidene til loven, så står det at man kan kreve bedre eller nye kartlegginger. Og i store prosjekter er det ofte snakk om en veldig liten pris i forhold til hva hele prosjektet koster.” Sitat: Ansatt i SABIMA, Rune Aanderaa

4. Hvis du mener at det nå settes høyere krav til konsekvensutredning av naturmangfold, hvorfor mener du at det er viktig å oppfylle disse kravene?

Noen var opptatt av at det skulle føre til riktigere beslutninger for naturmangfoldet, noen uttalte at man måtte forholde seg til loven rent juridisk og politisk, eller for å unngå forsinkelser i planarbeidet eller uforutsette kostnader i prosjektet.

Juristen i Miljøverndepartementet uttalte at det var viktig å oppfylle disse kravene fordi man skulle ha et klart fokus på naturmangfold og ta riktigere beslutninger. Naturforvalteren fra Miljøverndepartementet oppfattet at å ta vare på og hensyn til naturmangfoldet lå først og fremst i nasjonale mål og forventninger.

Respondenten i Direktoratet for naturforvaltning uttalte at det var viktig å ha et klart fokus på naturmangfold for å ta riktigere beslutninger i forhold til naturmangfold, med gode begrunnelser om hvorfor man tok de valgene man tok.

Respondentene fra FM hadde en felles oppfatning om at det var viktig å oppfylle kravene nml stilte for å gi beslutningstakerne et bedre beslutningsgrunnlag.

Representanten fra Kongsvinger kommune påpekte at man satte alltid høyere krav til det som var i fokus, nå om dagen var det en trend innenfor planlegging som gikk ut på at naturmangfoldet var i fokus.

“Man ønsker jo alltid å gjøre minst mulig, for å si det rett ut. En innsigelse fører med seg skrekkelig mye jobb, samtidig så er det en annen ting vi kan komme borti og det er jo eventuelle klagesaker som er veldig vanskelig å håndtere (...)” Sitat: Ansatt i Kongsvinger kommune

For konsulentene var det å oppfylle kravene i nml, først og fremst forbundet med at de som fagpersoner hadde et faglig ambisjonsnivå i forhold til å gjøre en best mulig konsekvensutredning av naturmangfold.

Dette gjaldt til en viss grad også de ansatte i vegvesenet. Men for dem var det spesielt viktig å legge til rette for en smidig planbehandling for kommunene, og at man ikke tok for gitt at kommunene var bevisste på nml. For enkelte av de som ble intervjuet i vegvesenet var det viktigste motivet å unngå innsigelse, en effektiv fremdrift, riktig kvalitet og det ble poengtert at naturmangfold bare var en av mange ting som måtte ta stilling til i budsjettet. Det ble påpekt av en av de ansatte i vegvesenet at man hadde ulike roller i et prosjekt, for eksempel om man var prosjektleder eller ansvarlig for naturmangfold som fagtema, kunne det påvirke motivet for å ta hensyn til naturmangfoldet.

Det var viktig for flere av de som ble intervjuet i vegvesenet, at man skulle prøve å svare best mulig på de spørsmålene som et inngrep førte med seg og hvilke konsekvenser det ville ha for naturmangfoldet. Her kunne nml bidra til å finne et godt svar og finne hvilke tiltak man kunne iverksette for å redusere eventuell skade.

Backer og Aanderaa hadde en oppfatning om at hvis man skulle ta loven på alvor var det viktig å oppfylle kravene i nml.

“Miljøkonsekvensutredningene internasjonalt er i flere tiår ansett som et av de viktigste virkemiddelene for å sikre at det blir tatt miljøhensyn og få det opp på dagsorden, i alle mulige slags avgjørelser i samfunnet som innvirker på miljøet. Så det er for meg en selvfølgelighet.” Sitat: Inge Lorange Backer

4.2.3 Tema 3: Tolkning av paragrafene i kapittel II i naturmangfoldloven

1. Hvordan vurderer du bruk av § 8 i en konsekvensutredning?

Her var det en generell oppfatning blant respondentene om at man først og fremst skulle basere seg på eksisterende kunnskap selv om respondentene svarte forskjellig på hvorvidt de var enige i om det bør være praksis, eller om man skulle satt høyere krav til kunnskapsgrunnlaget i § 8.

“Det er en del usikkerhet knyttet til dette fordi et sted i motivene står at du kan be om ny kunnskap, men jeg mener at de motivene bør leses slik at du i utgangspunktet skal basere deg

på eksisterende og tilgjengelig kunnskap. Dette var intensjonen med loven. Bruk den kunnskapen vi allerede har!” Sitat: Ansatt i Miljøverndepartementet

Juristen som ble intervjuet i Miljøverndepartementet la til grunn at i utgangspunktet kunne en konsekvensutredning gå lenger i innhenting av ny kunnskap enn det § 8 isolert sett gjorde. Han uttalte også at hovedfunksjonen til § 8 i forhold til en konsekvensutredning skulle være å bidra til å systematisere hva som skulle være tematikken knyttet til naturmangfold i en konsekvensutredning. Han uttalte at nml § 8 virket ikke alene, men sammen med andre lovverk. Enten det var vedtak etter nml selv, pbl, energiloven, vegloven osv. Man måtte se på § 8 i sammenheng med en annen lov og på den måten vite hva man kunne kreve av kunnskap. Nml skulle på en måte sikre et minimum og da var det ingenting som stod i veien for at man kunne kreve mer av andre lover dersom disse hadde hjemmel til det. Videre sa han at når det gjaldt § 8 i forbindelse med en konsekvensutredning var det som regel viktigere hva man hadde utredet av naturmangfold, enn hvor mye kunnskap man burde innhente, og at en konsekvensutredning kunne gå lenger enn § 8 når det gjaldt dette kravet.

Begge respondentene fra Miljøverndepartementet oppfattet det slik at for å kreve mer kunnskap burde det være sannsynlig at det var truede arter eller truede naturtyper som ble berørt og at man var tidlig i prosessen. De hadde den samme oppfatningen om at jo mer truet natur, eller jo større inngrep var, jo større krav var det til kunnskapsgrunnlaget.

Naturforvalteren som ble intervjuet i Miljøverndepartementet påpekte også at § 8 ikke kunne brukes fritt. Hvis det var stor sannsynlighet for at det ikke var truet natur og at tiltaket ikke ville få store konsekvenser for den naturen som var der, så skulle ikke kunnskapsgrunnlaget ilegges stor vekt. Hun svarte videre at i store vegprosjekter hvor man mente at det var mangelfull kunnskap så kunne man kreve kartlegging. Man måtte se det i forhold til sakens karakter og omfang. Hun mente også at det var en stor svakhet med det gamle systemet, at konsekvensutredning hadde vært for dårlig på kunnskapsgrunnlaget, både når det gjaldt bruk av eksisterende og innhenting av ny kunnskap. Hun avsluttet med at kunnskapsgrunnlaget kunne brukes på flere måter, man kunne si noe om avbøtende tiltak, avvise et tiltak, se det i forhold til § 10 og § 12, og man kunne akseptere tiltaket og i så fall bruke kunnskapsgrunnlaget til å si noe om avbøtende tiltak.

Respondenten fra Direktoratet for naturforvaltning uttalte at det kunne oppfattes som litt defensivt i en del tilfeller at man i utgangspunktet skulle basere seg på eksisterende kunnskap i forhold til konsekvensutredning bestemmelsene. Det ville i mange tilfeller være behov for

innhenting av mer kunnskap. Videre sa han at det var derfor viktig at vi fikk anvendt den kunnskapen som allerede lå til rette.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus og Fylkesmannen i Hedmark svarte at man skulle basere seg på eksisterende kunnskap. Respondenten fra Fylkesmannen i Hedmark nevnte også at med sjekklista (se vedlegg 2) fra Miljøverndepartementet så ble det tydeligere hva som måtte sjekkes ut av eksisterende kunnskap og det ble lettere å si om en konsekvensutredning var god nok ut i fra det. Respondenten fra Fylkesmannen i Oppland mente at det var et minimum at man samlet inn den eksisterende kunnskapen, og at i større prosjekter måtte man ut og innhente ny informasjon. Vedkommende begrunnet dette med at det som lå i naturbase stort sett var basert på naturtypekartlegginger som ble gjort på 90tallet og at de fleste kommuner ikke hadde en fullstendig oversikt.

“Nye rødlister, utvalgte naturtyper og prioriterte arter gjør at man må ut og innhente ny informasjon i større prosjekter. Og da ut ifra Direktoratet for naturforvaltning sin standardmetodikk for naturtypekartlegginger. Og det mener jeg man kan kreve ut ifra § 8.”
Sitat: Ansatt hos Fylkesmannen i Oppland

Fylkesmannen i Østfold sin oppfatning av § 8 i forbindelse med konsekvensutredning var at den hadde størst betydning for de som skulle vurdere konsekvensutredning, og grunnen til det var at det ville tydeliggjøre hvor kunnskapen var hentet fra, hvilke metoder som ble brukt og hva som var funnet.

Respondenten fra Kongsvinger kommune påpekte at det var avhengig av tiltaket om hvor høyt man kunne legge lista for kravet om innhenting av kunnskap, og poengterer at ved bygging av veg som krevde konsekvensutredning så kunne man legge lista ganske høyt og kreve mer utredning enn om man for eksempel skulle bygge et boligområde med 10-20 boliger. Oslo kommune hadde også oppfattet det slik at man skulle basere seg på eksisterende kunnskap, men la vekt på at man kunne utrede ytterligere i noen tilfeller. Han la også til at det var svært sjelden de opplevde å ha et for dårlig kunnskapsgrunnlag.

En av konsulentene fra Asplan Viak oppfattet at § 8 ga økte ambisjonskrav til kartlegging og la vekt på at man burde sette ytterligere krav til feltarbeid. Konsulenten fra Multiconsult oppfattet også at § 8 økte ambisjonsnivået og beskrev det slik:

“Før kunne du omtrent skrive en skjønnlitterær greie om at det var fugl i skogen og fisk i vannet og sånn, og intervjuet en bonde langs elva eller snakke med en som hadde jakta i

skogen. Nå skal man ut og undersøke fugl og fisk. Alle artsgrupper som du forventer er der skal undersøkes.” Sitat: Konsulent ansatt hos Multiconsult

Konsulentene var enige om at eksisterende kunnskap i de aller fleste tilfellene ikke var tilstrekkelig i en konsekvensutredning sammenheng. De hadde også en felles oppfatning om at det ble stilt for dårlige krav til feltarbeid og at det bare var Oslo kommune som nesten var i mål med naturtypekartleggingen sin. Et argument en av konsulentene brukte for å vise at man må ut i felt og ikke bare kan basere seg på eksisterende kunnskap, var at i 8 av 10 tilfeller så fant de nye rødlistarter eller nye naturtypelokaliteter. En av konsulentene satte spørsmåltegn om ambisjonsnivået til kravet i kunnskapsgrunnlaget var høyt nok. Denne oppfatningen delte han med en ansatt i Statens vegvesen som uttalte følgende i forbindelse med spørsmålet om § 8:

“Det er en evig debatt om eksisterende kunnskap er godt nok. Men det er sterke formuleringer i § 8. Så ambisjonsnivået er høyere nå enn før. Mange mener at Miljøverndepartementet ikke gjør jobben sin godt nok og signaliserer et altfor lavt ambisjonsnivå. Men sånn jeg tolker loven så peker alt i en retning av et høyere ambisjonsnivå og man trenger et høyere kunnskapsgrunnlag enn tidligere. Du skal til og med ha vitenskapelig kunnskap. Du får, i de aller flest tilfeller, ikke saken godt nok opplyst ved å basere deg på eksisterende kunnskap.”
Sitat: Ansatt hos Statens vegvesen

To andre i vegvesenet uttalte at på kommunedelplan ville den kunnskapen som kommunen, grunneiere og lokallag satt på være tilstrekkelig for en konsekvensutredning av naturmangfold. I tillegg opplevde de at vegvesenet stort sett klarte å imøtekomme kravene om ytterligere kartlegging dersom dette var nødvendig.

Ifølge Backer underbygget og forsterket § 8 kravet om å utrede virkningene for naturmangfold i en konsekvensutredning.

Aanderaa var opptatt av at § 8 ikke bare skulle baseres på eksisterende kunnskap, men at man måtte gjøre en gjennomgang i felt også. Han begrunnet dette blant annet med at Direktoratet for naturforvaltning hadde gjort en vurdering av naturtypekartleggingen i kommunene og at det bare var 20 % av det som skulle vært kartlagt som var det. Han påpekte at det var synd at Miljøverndepartementet devaluerte sin egen lovtekst ved å si at man ikke kunne kreve ny

kunnskap av § 8, og at det stod i lovforarbeidene at man kunne kreve feltarbeid og ny kartlegging.

2. Hvordan vurderer du bruk av § 9 i en konsekvensutredning?
3. Hvordan ser du på forholdet mellom §§ 8 og 9?

Et gjennomgående trekk blant respondentene var at man skulle legge vekt på § 9 om føre-var-prinsippet, dersom man mente at det ikke forelå tilstrekkelig med kunnskap. På den måten oppfattet de fleste respondentene at § 9 samvirket med § 8 og det ble derfor naturlig for respondentene å si noe om dette samtidig som de sa noe om § 9. Det var ulike oppfatninger knyttet til hvordan man skulle bruke § 9 og hvilken betydning føre-var-prinsippet hadde for selve utredningsarbeidet.

Naturforvalteren som ble intervjuet fra Miljøverndepartementet opplevde at § 9 og forholdet mellom §§ 8 og 9 var utfordrende å tolke, men trodde det kunne være relevant i forbindelse med en konsekvensutredning. Hun fortalte at tidligere hadde man ofte tolket det slik at hvis man ikke hadde nok kunnskap kunne det være grunnlag for å avslå en søknad, men at nml. jf. §§ 8 og 9 gjorde det litt mer komplisert enn som så, fordi man likevel kunne fatte et forvaltningsvedtak. Hun tolket det slik at man kunne fatte et vedtak om at man måtte ha mer kunnskap og la til at føre-var-prinsippet fikk mindre anvendelse dersom kunnskapsgrunnlaget var godt nok. Juristen i Miljøverndepartementet kom først med et eksempel som belyste den forvaltningspraksisen som Miljøverndepartementet hadde anbefalt:

«La oss si du vet 0, det er ingen informasjon om naturmangfoldet der denne veien skal gå og det har ikke vært en konsekvensutredning. Og du har sjekka all tilgjengelig og eksisterende kunnskap. Da har du i utgangspunktet oppfylt § 8. Så står det i § 9 at dersom du ikke har tilstrekkelig kunnskap (skjønnsmessig) da trer føre-var-prinsippet inn, og du skal da ikke fatte en beslutning som medfører mulig vesentlig skade på truet eller verdifull naturmangfold. For å vite om den er truet eller verdifull må man bruke den erfaringen man har om slike områder.» Sitat: Ansatt i Miljøverndepartementet

Han la til at man ofte vil kunne være i en situasjon der man ikke har tilstrekkelig med kunnskap og hvis det da var stor sannsynlighet for at man skulle støte på truet eller verdifull natur så burde føre-var-prinsippet veie tungt og isolert sett tendere mot et nei eller eventuelt at

man la om veien i en annen kurve eller i et annet område. Når det gjaldt § 9 i seg selv, uttalte vedkommende at den største utfordringen ofte var at man ikke visste nok om effektene av et tiltak. Han mente at konsekvensutredning systemets ambisjon burde være at § 9 var unødvendig i en sak som var konsekvensutredning-utredet, men at det var konsekvensutredninger som ikke hadde god nok kunnskap om effektene av tiltaket på naturmangfoldet. Han fortsatte med at han hadde et håp om at konsekvensutredning skulle bli bedre på å beskrive effektene og at man i saker som var konsekvensutredet i mindre grad slapp å forholde seg til føre-var-prinsippet.

«Jeg mener at føre-var-prinsippet også kommer inn i forhold til effekten av tiltaket. Den gjør at selv om vi har hatt en konsekvensutredning, så kan føre-var komme inn fordi man ikke vet nok om effektene av tiltaket. Da det ikke er innarbeida noe føre-var i pbl, hverken i konsekvensutredning bestemmelsen eller generelt så vil § 9 få en mer selvstendig betydning enn § 8.» Sitat: Ansatt i Miljøverndepartementet

Respondenten fra Direktoratet for naturforvaltning oppfattet forholdet mellom §§ 8 og 9, at § 9 skulle ilegges stor vekt i de tilfellene det ikke forelå tilstrekkelig kunnskap.

Noen av respondentene fra Fylkesmannen opplevde en viss usikkerhet. Respondenten fra Fylkesmannen i Hedmark fortalte at de trodde de hadde skjönt hvordan man skulle forholde seg til §§ 8 og 9, men uttalte at etter et innlegg fra ansatte i Miljøverndepartementet på en regional samling, opplevde de det som mer komplisert. Det samme uttalte respondenten fra Fylkesmannen i Oppland, men de trodde de hadde tolket Miljøverndepartementet riktig når man brukte § 8 som en sjekkliste for hva som fantes og § 9 som en vurdering av om det man hadde var godt nok.

De som representerte kommunene oppfattet det slik at § 9 skulle ilegges stor vekt i de tilfellene det ikke forelå tilstrekkelig kunnskap.

En av konsulentene uttalte at man ofte skriver et usikkerhetskapittel i forbindelse med konsekvensutredning, både i forhold til selve feltarbeidet, men også i forhold til hva man ikke hadde fått utredet, og at man i et slikt tilfelle kunne vise til § 9 og føre-var-prinsippet og si at man måtte være forsiktig sånn og sånn. En annen konsulent uttalte at han hadde lite praktisk erfaring med bruk av § 9, men at det generelt gikk på at hadde man for lite kunnskap, så skulle § 9 tre inn og at dette også kunne kobles til at man kunne kreve mer feltarbeid.

“Det står jo ikke noe om metodikk for så vidt i § 9. Men så langt har det vist seg at § 8 er klart den viktigst knytta til konsekvensutredning. Men det er jo også fordi vi er på utredernivå, vi forlater ofte saken i det vi har sendt fra oss konsekvensutredning. Da er det jo beslutningstaker sitt ansvar å ta stilling til § 9.” Sitat: Konsulent ansatt i Asplan Viak

Flere av de som ble i intervjuet i vegvesenet hadde oppfattet det slik at hadde du et godt kunnskapsgrunnlag burde ikke føre-var-prinsippet slå inn og omvendt, hvis kunnskapsgrunnlaget var for dårlig kom § 9 til anvendelse. Det ble også uttalt at Fylkesmannen måtte være frempå og det var de som må vurdere hvor lista skulle ligge.

Backer uttalte følgende om forholdet mellom §§ 8 og 9:

“Begge paragrafene har betydning for hva du legger inn i utredningsprogrammet. Og ikke minst gjennom føre-var-prinsippet at du gjennom konsekvensutredning skaffer deg kunnskap om virkningene, så bidrar jo det også til å gjøre det unødvendig å ta hensyn til føre-var, du får et sikrere grunnlag. Begge virker naturlig inn på utredningsarbeidet.” Sitat: Inge Lorange Backer

Aanderaa uttalte at det påla ikke konsulenten eller konsekvensutredning systemet å si noe om føre-var-prinsippet.

4. Hvordan vurderer du bruk av § 10 i en konsekvensutredning?

Både de ansatte i Miljøverndepartementet, en ansatt i vegvesenet, respondenten fra Kongsvinger kommune, konsulentene og flere hos FM uttrykte at man burde legge ekstra vekt på vurdering av § 10 om økosystemtilnærming og samlet belastning i forbindelse med konsekvensutredning av naturmangfold, og spesielt i forbindelse med vegprosjekter.

“Det er viktig med samlet belastning og økosystemtilnærming. For det er nytt i deres (vegvesenets) praksis. Før har det gått mye på enkeltarter, enkeltlokaliteter, men nå må de se det i et større perspektiv. Det å vurdere hvordan det står til med arten eller naturtypen andre steder er også litt nytt. Og hvilke tiltak de kan bruke for unngå skade. Også sitt eget tiltak i sammenheng med andre, et mer helhetlig perspektiv.” Sitat: Ansatt hos Fylkesmannen i Oppland

5. Mener du at krav om vurdering av alternativ lokalisering er styrket gjennom § 12? I så fall på hvilken måte?

Det var en generell oppfatning blant respondentene om at kravet til alternativ lokalisering ikke kom tydelig frem av § 12. Flere måtte lese paragrafen mange ganger og noen kunne ikke svare på spørsmålet.

“Hm, om lokalisering ja...” Sitat: Konsulent ansatt hos Asplan Viak

“Går ikke dette mer på teknikker og driftsmetoder? Dårlig beskrevet. Jeg forstår ikke paragrafen.” Sitat: Ansatt i Statens vegvesen

“§ 12 gir større grunn til å utrede alternativer i konsekvensutredning enn det du hadde tidligere.” Sitat: Inge Lorange Backer

Begge respondentene fra Miljøverndepartementet mente at kravet til alternativ lokalisering var styrket gjennom § 12, men at det ikke kom tydelig nok frem. Det ble uttalt at det var viktig i saker hvor man vurderte flere alternativer, spesielt i vegsaker, å vurdere alternativ lokalisering i forhold til naturmangfold, og ikke bare friluftsliv, kulturminner osv.

Respondenten fra Direktoratet for naturforvaltning oppfattet det slik at dette ikke var noe nytt, men at det var en presisering av at alternativer også er viktig og at du skulle velge akseptable løsninger og måtte se dette i sammenheng med de andre prinsippene.

Flere av respondentene fra FM uttalte at alternativ lokalisering var spesielt viktig for vegsaker, og at dette hadde gått igjen som mangelfullt i mange konsekvensutredninger som var knyttet til veg. Respondenten fra Fylkesmannen i Østfold uttalte at det var viktigere om hva den politiske viljen var til å vektlegge alternativ lokalisering enn hva som stod i nml.

Flere av de som ble intervjuet fortalte at dette kravet ikke var nytt og at man ikke hadde opplevd at det var blitt knyttet til nml. Blant annet kom et par av konsulentene med eksempler på tiltak som var blitt lokalisert andre steder på grunn av stor negativ konsekvens for naturmangfoldet, men at dette ikke var knyttet opp mot § 12. Videre kom de frem til at § 12 kunne være en knagg å henge dette kravet på fremover, når de skulle gi slike råd om hensynet til naturmangfold i prosjekter.

4.2.4 Tema 4: Betydningen av naturmangfoldloven for planprogrammet

1. Ser du et behov for at planprogrammet til konsekvensutredning endres, etter at nml trådte i kraft?

2. Hva tror du er viktig å legge vekt på?
3. Hvordan forventer du at det blir en forskjell i arbeidet med planprogrammet knyttet til naturmangfold etter at nml trådte i kraft?

Disse tre spørsmålene håndteres samlet. De fleste respondentene så et behov for at nml ble implementert i planprogrammet på en eller annen måte. Men det var usikkerhet blant noen av respondentene om i hvilken grad man skulle gjøre en vurdering av nml.

Begge de ansatte i Miljøverndepartementet var av den oppfatningen at nml burde integreres i planprogrammet. Blant annet begrepsbruken og systematiseringen var ting de mente burde endres i planprogrammet som en følge av nml. Naturforvalteren uttalte at det var viktig å få med loven i planprogrammet, og på et tidlig tidspunkt for å gjøre tiltakshaver oppmerksom på hva man måtte utrede og vurdere for å oppfylle prinsippene i nml.

Respondenten i Direktoratet for naturforvaltning uttalte at planprogrammet måtte presiseres i forhold til de forutsetningene som lå i nml.

Respondentene fra Fylkesmannen oppfattet det slik at planprogrammet skulle si noe om at prinsippene i nml skulle vurderes senere. Det var likevel litt usikkerhet om hvorvidt man skulle gjøre en vurdering av prinsippene i forbindelse med selve planprogrammet eller på et senere tidspunkt.

Respondenten fra Kongsvinger kommune uttalte at det var for tidlig å forholde seg til nml helt konkret i forbindelse med planprogrammet, men at man skulle liste opp alt som skulle utredes og at man kunne vise til nml. Oslo kommune holdt på å lage et standardoppsett for hvordan de skulle forholde seg til nml i forbindelse med utarbeidelse av planprogram. De var usikre på hvor høyt de skulle legge lista og at de kanskje var ekstra nøye nå, men at dette ville justeres etter hvert.

Konsulentene hadde en felles oppfatning om at det var viktig å referere til prinsippene i nml og at man ofte ikke var flinke nok til å stille konkrete og tydelige nok krav i planprogrammet. For eksempel uttalte den ene konsulenten at man burde kreve at kartleggingen ble gjort etter gjeldende metodikk i henhold til Direktoratet for naturforvaltning sine håndbøker, håndbok 13 om kartlegging av naturverdier og håndbok 11 om viltkartlegging. Dersom det var en større sak som krevde konsekvensutredning, burde det være et krav at man konsekvensutredet etter

Statens vegvesens håndbok 140 om konsekvensanalyser. De ytret et ønske om høyere krav til utredninger av naturmangfold og krav til feltarbeid i feltsesong.

“Det er planprogrammet som er vår eksamensoppgave som vi skal svare på, og hvis det ikke står spesifikt i planprogrammet at vi skal svare på §§ 8 - 12, så er det egentlig ikke en del av vår oppgave. Derfor må også FM være påpasselig med å gi innspill til planprogram om nml, det blir vanskelig å komme i etterkant dersom de har vært dårlig til å stille krav i høringsrunden.” Sitat: Konsulent ansatt hos Asplan Viak

De ansatte i vegvesenet som ble intervjuet delte oppfatningen med konsulentene om at man burde referere til nml og prinsippene i planprogrammet, flere poengterte at det var viktig for bestillingen av konsekvensutredning, og at det ikke var alle som var klar over hvor viktig planprogrammet faktisk var. En i vegvesenet uttalte også at man burde omtale nml på minst to steder i planprogrammet, først generelt i forhold til lover og retningslinjer, også når man beskrev utredningsprogrammet for naturmangfold.

“(…) Er det en stor plan så er det naturlig å skrive om planen skal ta hensyn til utvalgte naturtyper, prioriterte arter, at det er en del av planarbeidet å få kartlagt det. Si for eksempel at du skal gjøre et søk etter fremmede arter og henviser til kapittel 4. Men det er ikke naturlig med en gjennomgang av loven paragraf for paragraf, men gjerne bruke litt av terminologien/begreper i loven i planprogrammet. Da kommuniserer du også bedre med høringsparten og viser at du er bevisst på dette.” Sitat: Ansatt i Statens Vegvesen

Backer uttrykte også at Fylkesmannen var pliktige til å følge opp planprogrammene i høringsrunden og komme med innspill. Dersom det var ting de ikke hadde påpekt i høringsrunden av planprogrammet, kunne de heller ikke fremme innsigelse til planen på et grunnlag om at den burde vært bedre konsekvensutredet på et senere tidspunkt. Han uttalte også at det kunne være ting man vurderte i konsekvensutredning som man ikke hadde vurdert i planprogrammet.

Aanderaa oppfattet at det som stod i planprogrammene i dag var ganske godt. Videre uttalte han at det burde være unødvendig å nevne nml fordi det burde være en selvfølge at de som jobbet med det skulle vite at man måtte ta hensyn til loven. Han uttalte videre at dersom det førte til en sak hvor nml ikke var vurdert, så var det uansett en saksbehandlingsfeil. Han la til at man burde bli flinkere til å beskrive den kompetansen som trengtes for utføre den faglige

vurderingen og hvor mange dager i felt som trengtes. Han oppfattet det slik at det var et problem at Fylkesmannen heller ikke hadde kapasitet til å følge opp alle saker.

4.2.5 Tema 5: Innsigelsespraksis knyttet til kravene i naturmangfoldloven

1. Mener du det er mulig å fremme innsigelse til en plan på bakgrunn av manglende utredning av konsekvensene for naturmangfold i henhold til kravene i nml?
2. Hvilke bestemmelser i nml mener du kan gi grunnlag for innsigelse?

Alle som ble intervjuet svarte ja på det første spørsmålet. Det ble uttalt at man først og fremst burde prøve å hjemle innsigelsen i politiske føringer og nasjonale retningslinjer og dra inn nml som en del av vurderingen, og ikke koble innsigelsen direkte til nml. Flere av respondentene var usikre på hva det juridiske innsigelsesgrunnlaget kunne være.

“Brudd på §§ 8-12 i nml er en saksbehandlingsfeil. Som fylkesmann bør man være forsiktig med å fremme innsigelse på det grunnlaget alene, da må man også bør ha en formening om det er truet eller verdifullt naturmangfold der.” Sitat: Ansatt i Miljøverndepartementet

Juristen fra Miljøverndepartementet uttalte at det nå ble stilt tydeligere krav til begrunnelse for tiltak som berørte naturmangfold, og at dette også vil kunne få betydning for synliggjøring av begrunnelse for innsigelse knyttet til manglende utredning av natur. Vedkommende uttalte at brudd på §§ 6, 8, 9, 10 og 12 kunne gi grunnlag for en slik innsigelse. Han var mer i tvil om målene i §§ 4 og 5, men uttalte at disse kunne vises til dersom det var en siste forekomst av en art et sted. Den andre respondenten i Miljøverndepartementet uttalte at en klassisk innsigelsessak kunne være at man hadde god kunnskap om at tiltaket ville kunne true bestandsmålet i henhold til § 5.

Respondenten fra Direktoratet for naturforvaltning uttalte at § 8 om kunnskapsgrunnlaget kunne være en bestemmelse som kunne gi grunnlag for innsigelse, eller at det ikke var gjort greie for hvordan naturmangfoldet var vurdert, eller at det ikke var gjort slik det var forutsatt i § 7.

Det var flere fra Fylkesmannen som uttalte at dersom man kunne fremme en innsigelse på bakgrunn av nml, skulle det først og fremst vises til nasjonale mål og interesser, også kunne man dra inn nml som en del av vurderingen uten at innsigelsen var direkte knyttet opp mot nml.

Respondenten som ble intervjuet fra Fylkesmannen i Hedmark uttalte at man for så vidt kunne hjemle enn innsigelse i §§ 8-12, i kapittel II. Respondenten fra Fylkesmannen i Oppland oppfattet det slik at man skulle ha et spesielt fokus på prioriterte arter og utvalgte naturtyper og forvaltningsmålene i §§ 4 og 5. Hun uttalte også at prinsippene i §§ 8 -12 kunne være en del av innsigelsen.

Fylkesmannen i Østfold uttalte følgende som svar på spørsmålet:

«Alene, bare prioriterte arter eller utvalgt naturtype. De andre bestemmelsene er mer grunnlag for en begrunnelse for innsigelsen, ikke en direkte innsigelseshjemmel.» Sitat: Ansatt hos Fylkesmannen i Østfold

Konsulenten fra Multiconsult oppfattet det slik at hele kapittel II kunne være grunnlag for innsigelse.

En i vegvesenet uttalte at hvis man mente at konsekvensutredning ikke var bra nok så burde man heller si at utredningsplikten ikke var oppfylt og heller vise til pbl enn nml. En annen uttalte at hele kapittel II kunne være grunnlag for innsigelse.

Backer og Aanderaa hadde en felles oppfatning om at hvis man viste til at man kunne gjerne kombinere prinsippene i §§ 8 – 12 med §§ 4 og 5, og at man på den måten kunne se prinsippene i lys av forvaltningsmålene og at dette kunne være virkningsfullt.

3. Hvis mulig, hva vil du si er en typisk innsigelsessak knyttet til nml kapittel II?
4. Hvilke paragrafer vil du knytte det til?

Når det gjaldt innsigelsespraksis knyttet til konsekvensutredning fremover trodde flere av respondentene at det ville bli flere innsigelsessaker som følge av at tiltaket berørte prioriterte arter eller utvalgte naturtyper. Det var også flere som uttalte at de fleste innsigelsene ville være knyttet til kunnskapsgrunnlaget i § 8.

Juristen fra Miljøverndepartementet ville først ta utgangspunkt i at det ikke var et verneområde, en prioritert art eller en utvalgt naturtype. Han utalte videre at en typisk sak kunne være at det var arter eller naturtyper som var på rødlista (kritisk trua, sårbare eller sterkt trua) og at disse ikke var vurdert helhetlig. Den andre respondenten fra Miljøverndepartementet uttalte at en typisk sak kunne være at man hadde god kunnskap om at dette truet bestandsmålene i enten §§ 4 eller 5 eller begge, eller at kunnskapsgrunnlaget var så

mangelfullt at flere av paragrafene i kapittel II kunne komme til anvendelse. For eksempel § 9 fordi man hadde mangelfull kunnskap og måtte øke kunnskapsgrunnlaget for å ta stilling til saken. Hun uttalte videre at samlet belastning og økosystemtilnærming i § 10 ville være viktig i saker hvor man antok at den samlede belastningen kunne bli for stor.

Respondenten fra Direktoratet for naturforvaltning trodde at de fleste sakene ville gå på at prinsippene i §§ 8 -12 ikke var vurdert, eller at man kom i berøring med prioriterte arter og utvalgte naturtyper.

En av respondentene fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus uttalte at man sjelden ville bruke føre-var-prinsippet i § 9 i forbindelse med vegbygging, fordi når man bygde en vei så visste man hva som ble ødelagt. Respondenten fra Fylkesmannen i Oppland uttalte at de fleste sakene ville oppstå på bakgrunn av at prioriterte arter eller utvalgte naturtyper ble berørt. Respondenten som ble intervjuet fra Fylkesmannen i Østfold uttalte at en typisk innsigelsessak kunne være på bakgrunn av at § 10 kom til anvendelse fordi man ikke hadde vurdert den samlede belastningen godt nok.

Respondenten fra Kongsvinger kommune hadde også den samme oppfatningen om at det ville gå mest på uenigheter om kunnskapsgrunnlaget, i motsetning til representanten fra Oslo kommune som uttalte følgende:

“Det vil ikke gå på kunnskapsgrunnlaget. For det kan vi trylle frem, for hvis noen ber om mer utredning så gjør vi det. Fylkesmannen er forutsigbar og vi vet som oftest hva de mener.”

Sitat: Ansatt i Oslo kommune

Konsulenten fra Multiconsult uttalte at han trodde de fleste sakene ville dreie seg om mangel på kunnskap om effektene. Konsulentene fra Asplan Viak uttalte at innsigelser ville fremmes på bakgrunn av et for dårlig kunnskapsgrunnlag eller usikkerhet om effektene av tiltaket.

Denne oppfatningen delte de med flere av de spurte i vegvesenet som også trodde at det vil gå på uenigheter om hvorvidt man hadde et godt nok kunnskapsgrunnlag eller ikke, og uenigheter om hva som var effektene av tiltaket. En av de ansatte i vegvesenet uttalte at hun trodde en typisk sak for vegvesenet kunne være at de trodde de hadde gjort en god nok jobb og innhentet nok kunnskap, men at Fylkesmannen var uenige i dette. En annen i vegvesenet uttalte at flere saker ville dreie seg om § 10 og den samlede belastningen.

Aanderaa oppfattet det slik at etter hvert som forskriftene for utvalgte naturtyper og prioriterte arter begynte å virke i praksis, så kunne det være et typisk innsigelsesgrunnlag.

5. Dersom det i en sak settes ytterligere krav til kartlegging, i hvilke paragrafer/eventuelt annet lovverk mener du at dette kan hjemles?
6. Kan § 8 brukes for å kreve ytterligere kartlegging?

Det var flere ulike svar knyttet til spørsmålet om hvor man kunne hjemle krav til ytterligere kartlegging og om § 8 kunne brukes for å kreve mer kunnskap.

I følge juristen fra Miljøverndepartementet hørte kravet til ytterligere kartlegging hjemme i pbl. Vedkommende som uttalte dette, sa også at man kunne kreve ny kunnskap i henhold til § 8, men at Miljøverndepartementet hadde lagt seg på en linje der og man ikke kunne kreve for mye ny kunnskap i henhold til § 8, men det var ikke tvil om at man kunne kreve det i en konsekvensutredning dersom det var viktig for beslutningen. Videre uttalte han at da skulle dette hjemles i forskriften for konsekvensutredning. Han oppfattet det slik at man måtte se på § 8 i sammenheng med en annen lov for å vite hva man burde kreve av kunnskap.

«Vi formidler det slik. Jeg tror at mange har et sterkt ønske om at man faktisk bør vite mer i disse sakene. Man kan hjemle det i konsekvensutredning forskriften hvis man vil kreve ytterligere kartlegging. Problemet oppstår ofte i situasjoner der man ikke kan kreve det etter annet lovverk.» Sitat: Ansatt i Miljøverndepartementet

Han uttalte også at det var ingen prestisje for nml at man kanskje hadde sterkere krav til innhenting av kunnskap knyttet til naturmangfold i andre lover enn nml. Nml skulle på en måte sikre et minimum og da var det ingenting som stod i veien for at man kunne kreve mer med hjemmel i andre lover.

Naturforvalteren som ble intervjuet i Miljøverndepartementet syntes det var et vanskelig spørsmål å svare på, men påpekte at ut ifra en juridisk tolkning så skulle man i tilfeller hvor man ønsket mer kunnskap i forbindelse med en konsekvensutredning, hjemle dette i pbl. Men på spørsmålet om hvordan man tolket bruk av § 8 i en konsekvensutredning tidligere i intervjuet, svarte hun at hun ba om hjelp fra juristene med spørsmål knyttet til § 8.

Respondenten fra Direktoratet for naturforvaltning uttalte at formelt sett kunne man ikke kreve ytterligere kartlegging av § 8.

En av respondentene fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus hadde oppfattet etter et kurs i regi av Miljøverndepartementet, at et krav til ytterligere kartlegging skulle hjemles i fvl § 17 og ikke i § 8 slik de trodde først. Respondentene fra Fylkesmannen i Hedmark hadde oppfattet det slik at man kunne bruke §§ 8, 9, og 10 i nml, pbl § 4,2 og fvl § 17. Respondenten fra Fylkesmannen i Oppland oppfattet det slik at det kravet hørte hjemme i § 9 og i pbl.

Respondenten fra Kongsvinger kommune mente man burde bruke nml fordi det var et mer presist lovverk enn pbl. Respondenten fra Oslo kommune uttalte at det sjelden var et problem å kreve ytterligere kartlegging fordi utbygger kartla som regel det de ba om, og at problemet lå oftere på at de ikke ønsker å utarbeide flere alternativer og konsekvensene av dem.

“Vi har jo fått beskjed om at i stedet for § 8 skal vi bruke konsekvensutredning forskriften og pbl.” Sitat: Ansatt hos Fylkesmannen i Oppland

“Mange opplevde i starten at § 8 kunne brukes for å kreve ytterligere kartlegging, men på en regional samling fikk vi vite at sånn var det ikke. Mange er overraska og det ligger mye politikk bak dette. Mange er nok skuffa over utviklinga.” Sitat: Ansatt hos Fylkesmannen i Østfold

“Har et inntrykk av at det har vært intern diskusjon om § 8, og at man trakk tilbake at den kunne brukes til å kreve ytterligere kartlegging.” Sitat: Ansatt hos Fylkesmannen i Hedmark

“(…) forvaltning er en blanding av lov og politikk. Og hvor mye politikk er det i det utsagnet om at man ikke kan kreve ytterligere kartlegging av § 8?” Sitat: Konsulent ansatt i Asplan Viak

Konsulentene oppfattet det slik at kravet skulle hjemles i § 8.

En av de som ble intervjuet i vegvesenet uttalte at det var en evig debatt om eksisterende kunnskap var godt nok. Han uttalte videre at det var sterke formuleringer i § 8, og han oppfattet det slik at ambisjonsnivået var høyere nå enn før og det var høyere krav til et godt kunnskapsgrunnlag. Han uttalte dette på bakgrunn av at formuleringen i § 8 var så direkte i lovbestemmelsen, men at det var mulig at hjemmelen lå et annet sted.

“Jeg er overraska over hvor få og strenge krav Fylkesmannen faktisk tør å stille, men her kan jo nml forhåpentligvis gjør det enklere for dem.” Sitat: Konsulent ansatt i Asplan Viak

Backer uttalte at man kunne hjemle kravet om mer kunnskap i § 8, men ikke nødvendigvis. Han uttalte at dette var igjen et spørsmål om hvor store krav man skulle stille til kunnskapsgrunnlaget og hvor omfattende utredninger som skulle gjøres.

“Det kan tenkes at kravene fra Miljøverndepartementet er senket, og det kan være på bakgrunn av konfliktfylte saker som kommer på Miljøverndepartementet sitt bord langt ute i prosessen. Det er grenser for hvor mange slike konfliktsaker de kan klare å håndtere. De må velge hvilke kamper de vil kjempe, og det kan være en del av forklaringen på hvorfor. Det finnes grenser for hvor mye man skal utrede, men å si at man ikke kan bruke § 8 til å kreve ytterligere kartlegging er likevel å gå for langt.” Sitat: Inge Lorange Backer

Aanderaa uttalte at dette kravet skulle hjemles i § 8, og at det hadde vist seg i forhold til fvl § 17 at dette hadde vært en svært tøyelig og lite anvendbar bestemmelse.

7. Tror du at nml vil endre Fylkesmannen sin praksis for å fremme innsigelse?

På spørsmål om respondentene trodde at nml ville endre innsigelsespraksis, var det flere oppfatninger. Det var flest som uttalte at antall innsigelser ikke ville forandre seg, men at begrunnelsene ville bli annerledes.

Respondenten fra Direktoratet for naturforvaltning oppfattet ikke at nml ville føre til endret praksis i antall innsigelser, men at begrunnelsene ville knyttes i større grad til nml.

Flere av de som representerte Fylkesmannen uttalte at de ikke trodde at nml ville påvirke antall innsigelser. Fylkesmannen i Oslo og Akershus oppfattet det slik at på bakgrunn av nml, kunne man kanskje kreve bedre kartlegging og synliggjøring i en tidligere fase. Respondenten fra Fylkesmannen i Hedmark uttalte at grunnlaget for innsigelsene kanskje var litt endret og at man kanskje ville kreve mer etter hvert, men at her var den nasjonale politikken viktigst. Respondenten som ble intervjuet hos Fylkesmannen i Oppland uttalte at kravet til vurderingen av den samlede belastningen kanskje kunne vektlegges mer nå enn tidligere. Respondenten fra Fylkesmannen i Østfold uttalte at man ville være tydelige på å komme med tilbakemelding i områder hvor det var prioriterte arter eller utvalgt naturtyper.

De som representerte kommunene oppfattet heller ikke at Fylkesmannen kom til å fremme flere innsigelse som en følge av nml.

To av de som ble intervjuet fra vegvesenet forventet en endring i praksis i antall innsigelser, fordi Fylkesmannen sine innvendinger ville få mer tyngde og nml var med på å tydeliggjøre kravene til hvordan man skulle håndtere naturmangfold i planarbeid. Det var også forventinger blant de ansatte i vegvesenet om at det ville bli flere innvendinger før loven hadde “satt seg”, men at dette burde endre seg etter hvert som loven ble mer kjent.

En av konsulentene delte dette synet om flere innspill, og mente at Fylkesmannen kom til å være raskere ute med å fremme innsigelse fordi de opplevde å ha en større juridisk tyngde. En annen konsulent uttalte at i og med at man hadde nye knagger å henge kravene på, så kan det føre til flere innsigelser. Det ble begrunnet med at selv om man hadde et godt kunnskapsgrunnlag, ville for eksempel § 10 om økosystemtilnærming og samlet belastning, og kravet om alternativ lokalisering jf. § 12 kunne føre til flere innsigelser. Samtidig uttalte den samme konsulenten at dersom man fikk en god praksis med et godt feltarbeid ville kunnskapsgrunnlaget kunne bli så bra at det førte til færre innsigelser.

Backer mente at om innsigelsespraksisen ville endre seg kom an på hvordan andre myndigheter praktiserte nml:

“Det beror på om andre myndigheter tar innover seg nml. For hvis de gjør det så blir det færre innsigelser fra Fylkesmannen på grunnlag av nml, og da har den jo faktisk virket som den bør. Men hvis andre planmyndigheter ikke tar høyde for nml og fortsetter helt uavhengig av den, så blir det sannsynligvis flere innsigelser for at loven skal virke.” Sitat: Inge Lorange Backer

Et annet syn Backer uttrykte var at politisk sett så var innsigelsesordningen til dels omstridt, hvor noen partier var skeptiske til økt bruk av innsigelser og Fylkesmannen kunne la seg påvirke av dette politiske bakteppet. Aanderaa uttalte i forbindelse med dette spørsmålet at det som egentlig bestemte Fylkesmannen sin vilje til å fremme innsigelser var om de har ryggdekning i Miljøverndepartementet eller ikke.

“Med nml og politisk rygggrad i Miljøverndepartementet har de større tro på at de har gode begrunnelser og får gjennomslag.” Sitat: Ansatt i SABIMA, Rune Aanderaa

5 DISKUSJON

«Man må holde fast ved troen på at det ubegripelige kan begripes, ellers ville man ikke forske.»

Johann Wolfgang von Goethe

5.1 Bakgrunn

Diskusjonen deles i to hoveddeler. Den første delen vil diskutere resultatene som har kommet frem i dette studiet. Her vil jeg diskutere de viktigste resultatene som kom frem i analysen av intervjuene og redegjøre for disse i forhold til den teoretiske referanserammen som ble presentert i teorikapitlet. Den andre delen vil diskutere de metodiske valgene og vurdere kvaliteten på de innsamlede dataene. Det er viktig å være klar over eventuelle feilkilder som kan ha påvirket resultatene.

5.2 Diskusjon av resultatene

I tillegg til å trekke frem de viktigste resultatene vil jeg se på teorier som kan begrunne bakgrunnen for respondentenes oppfatninger og uttalelser, samt teorier som kan belyse hvordan nml blir praktisert.

5.2.1 Konsekvensutredninger av naturmangfold før og etter naturmangfoldloven

Respondentene oppfattet først og fremst at nml bidro til økt oppmerksomhet om naturmangfold, forsterket og tydeliggjorde allerede gjeldende krav i forskrift om konsekvensutredninger, og at § 9 om føre-var-prinsippet og § 10 om økosystemtilnærming og samlet belastning var forhold man skulle vurdere som nå var blitt lovfestet.

Alle respondentene påpekte at nml bidro til økt oppmerksomhet om naturmangfold.

Respondenten fra Kongsvinger kommune oppfattet at nml førte til et mer målrettet og et mer detaljert fokus på naturmangfold, og bidro til en større bevissthet omkring hva som finnes av naturverdier i kommunen. Han uttalte også at det alltid ble satt høyere krav til det som var i fokus. Sett i sammenheng med den nasjonale og internasjonale miljøpolitikken, har vern av det biologiske mangfoldet blitt et hovedformål i naturvernarbeidet. En av hovedintensjonene med nml har vært å bidra til å bevare naturmangfoldet på en bedre måte (Backer et.al 2004). Slik sett er nml et resultat av, og en oppfølging av den miljøvernpolitikken som har blitt ført

de siste tiårene. Samtidig har ikke miljøvernet i dag den samme oppslutningen som på 60 og 70 tallet. Det har vist seg gjennom meningsmålinger at flertallet i befolkningen er mer opptatt av økonomiske spørsmål enn av miljø saker. Troen på vekst og tekniske løsninger har i følge Berntsen (2008) preget både sosialistiske og liberalistiske ideologier så sterkt at man har fornektet de arealmessige, klimatiske og økologiske grensene.

Jeg oppfattet det slik at flere av respondentene med naturfaglig bakgrunn, blant annet respondentene fra Fylkesmannen i Østfold og Fylkesmannen i Hedmark, ikke forventet de store endringene for naturmangfoldet som følge av nml. Det kan blant annet ha sammenheng med hvilken rolle naturmangfoldet har på den politiske dagsorden og hvordan det blir vektlagt i forbindelse med planlegging av arealbruken. Det kan være at andre interesser står sterkere enn naturmangfoldet. Seksjonssjefen hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus påpekte at en ting var hvordan naturmangfoldet ble vurdert og behandlet i forbindelse med konsekvensutredning, men et annet spørsmål er hvilken betydning og hvordan konsekvensutredning av naturmangfold blir vektlagt i forbindelse med selve beslutningen. Uansett vil det alltid være en avveining av verdier og interesser når man skal fatte en beslutning som berører naturmangfold, og det vil som regel være uenigheter om hva som skal vektlegges mest (Backer et.al 2004). Når det gjelder hvor mye man vektlegger naturmangfold vil uenigheten som oftest dreie seg om hvilke konsekvenser tiltaket vil ha for naturmangfoldet og om man ser på inngrepet som et problem eller en nødvendighet for menneskelig velferd (Hessen 2008).

Slik jeg har oppfattet det, var det respondentene fra Miljøverndepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, seksjonssjefen på miljøvern avdelingen hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus, de tre konsulentene, respondentene med naturfaglig bakgrunn i vegvesenet, Aanderaa og Backer som var tydeligst i uttalelsen på at de forventet, og at det var viktig, at nml ville få betydning og føre til en bedre konsekvensutredningsprosess for naturmangfold. Mitt inntrykk av at respondentene hadde forskjellige oppfatninger på hvor mye man kunne kreve fra bestemmelsene i nml kan begrunnes ut fra flere forhold som vi nå skal se nærmere på.

5.2.2 Hva kan ha påvirket respondentenes oppfatninger og uttalelser?

Verdigrunnlaget for hvordan man vurderer et inngrep i naturen eller påfører naturen en eller annen form for forstyrrelse, vil variere og påvirkes av faglig ståsted og hvordan man oppfatter verdien av og synet på bruken av natur (Backer et.al 2004). Ut fra en ideologi som

formidles i naturfaglige studier, vil man antagelig være opptatt av å ta vare på det biologiske mangfoldet i størst mulig grad og enhver trussel mot naturmangfoldet vil kunne ses på som et problem. Sett fra et økonomisk perspektiv vil aktiviteten som foretas i naturen ses på som en ressurs som kan dekke et samfunnsmessig behov, men som i mange tilfeller konkurrerer med behovet for å verne natur som dekker andre og våre behov. Jeg oppfattet at de respondentene som ble intervjuet med naturfaglig bakgrunn hadde en egeninteresse av å ta vare på naturen. I følge Weber ville kravet om spesialisert utdanning gi faste retningslinjer for hva man skulle arbeide med som embetsmann. Dette prinsippet kan også gjelde andre arbeidstakere. En av konsulentene uttalte blant annet at en grunn til å oppfylle kravene i nml var at han som fagperson hadde et faglig ambisjonsnivå og ville ikke ta på seg utredninger dersom han mente at han ikke kunne gjøre en faglig god jobb. Hvordan man opptrer som fagperson kan igjen påvirkes av lojalitet overfor arbeidsgiver, eller et eget ønske om å formidle de verdier og holdninger den eventuelle organisasjonen står for. I forvaltningssammenheng er denne rolleklarheten en kjent problemstilling. I følge Christensen et.al (2010) er det flere grunner til å tro at en person som er ansatt i forvaltningen opptrer i tråd med de forventningene, og i forhold til den rollen den enkelte organisasjonen har. For eksempel kan man anta at de fleste vil oppleve en moralsk forpliktelse når det gjelder å fylle den rollen organisasjonen krever (Christensen et.al 2010). For Miljøverndepartementet, Direktoratet for naturforvaltning og fylkesmennene er det viktig å iverksette den politikken som regjeringen har bestemt, i forvaltningssammenheng kalt prinsippet om flertallsstyre (Christensen et.al 2010). De skal være lojale mot den regjeringen som sitter, men slik Dahl Jacobsen K. (1960) har uttrykt det, oppstår det en rolleklarhet når de forvaltningsansatte samtidig skal forholde seg til sine faglige begrunnelser.

Jeg oppfattet det slik at et av de viktigste motivene for de ansatte i vegvesenet og kommuneansatte for å oppfylle kravene i nml, var å unngå innsigelse. De var opptatt av at Fylkesmannen måtte være aktiv gjennom medvirkning i planleggingen, med tydelige tilbakemeldinger slik at de kunne tilpasse seg det som ble etterspurt. Dette kunne bidra til en mer forutsigbar planprosess og redusere sannsynligheten for innsigelse og krav om mer utredning på et senere tidspunkt, som kan medføre forsinkelser i planarbeidet og ekstra kostnader. Konsulentene og Backer uttalte også at det var viktig at Fylkesmannen sikret medvirkning i planleggingen og for dem var ikke sannsynligheten for innsigelse motivet for denne forventningen. Slik jeg tolket det forventet de at Fylkesmannen kom med innspill først og fremst for at loven skulle virke slik de mente den burde ut fra kravene i kapittel II.

Jeg oppfattet også at de ansatte innad i vegvesenet kunne ha ulike motiver for å oppfylle kravene i nml, ettersom hvilken rolle de hadde i prosjektet. Som prosjektleder er en effektiv fremdrift, et best mulig planprodukt og at man holder seg innenfor budsjettets rammer det viktigste. Som fagansvarlig for naturmangfold i et vegprosjekt er det også særskilt viktig at naturmangfold blir løftet fram som et viktig tema, at man sikrer et godt beslutningsgrunnlag på vegne av naturmangfoldet, og at man får den reelt sett beste løsningen for naturmangfoldet. Jeg oppfatter det slik at denne rollen påvirket svarene fra de ansatte i vegvesenet. For eksempel uttalte en av prosjektlederne at loven ville føre til mer kompliserte konsekvensutredninger og mer bruk av ressurser innenfor temaet naturmangfold, og at dette gjaldt spesielt i innarbeidelsesfasen hvor man ikke helt visste hvilket nivå utredningene skulle ligge på. På en måte kan man se på vegvesenets syn på et nytt regelverk som litt teknokratisk, hvor det viktigste er å tilpasse seg og gjøre det som er nødvendig for en smidig planprosess og at planen skal bli vedtatt.

Jeg oppfattet det slik at de to kommuneansatte også opplevde at nml førte til mer bruk av ressurser. Respondenten fra Oslo kommune la vekt på at de var ekstra nøye med å vektlegge og utrede naturmangfold nå som nml var i innarbeidelsesfasen, men at dette kunne endre seg etterhvert. Respondenten fra Kongsvinger oppfattet også at nml førte til mer jobb. Selv om han oppfattet at mange av prinsippene, og måten å tenke på ikke var nytt, opplevde de at det var nytt å måtte beskrive hvordan de hadde tenkt og vurdert i forhold til naturmangfold. Det var spesielt utfordrende knyttet til nml, fordi når saker ble lagt frem til politisk behandling måtte de fatte seg en viss grad av korthet og nml påla dem mer jobb.

5.2.4 Tolkning og praktisering av naturmangfoldloven kapittel II

Av resultatene i dette studiet kom det frem at § 8 om kunnskapsgrunnlaget var den bestemmelsen som hadde størst betydning for konsekvensutredning av naturmangfold. Jeg oppfattet også at dette var den bestemmelsen det var knyttet mest uenighet til blant respondentene. Hovedvekten vil derfor ligge på § 8, men jeg vil også trekke frem det jeg ser på som de viktigste resultatene om §§ 9, 10 og 12.

Sentralt for de ulike oppfatningene var hvor mye man kunne kreve av § 8, om kunnskapsgrunnlaget skulle basere seg kun på eksisterende kunnskap eller om man kunne kreve at det ble innhentet ny kunnskap, det vil si at man var ute i felt og gjorde en kartlegging av det aktuelle området. Denne uenigheten knyttes blant annet til at det står i lovforarbeidene

at man kan innhente ny kunnskap og det er forskjellige oppfatninger om hvor langt man kan tolke dette utsagnet.

Jeg tolket det slik at det var konsulentene og Aanderaa som var tydeligst på at de mente at man måtte ut i felt og gjøre registreringer og at eksisterende kunnskap ikke var godt nok. Bakgrunnen for det kan være at noen av respondentene tolket kravene i nml strengere enn andre. Det kan begrunnes blant ut fra faglig ståsted, hvordan den enkelte oppfatter verdien av og synet på bruken av natur og hvilken organisatorisk rolle de har. Dette er diskutert nærmere i 5.3.2.

På den ene siden har Miljøverndepartementet gått ut med at man ikke kan kreve for mye ny kunnskap i henhold til § 8 og at man først og fremst skal basere seg på eksisterende og tilgjengelig kunnskap, med utgangspunkt i kriteriesettet som er vist i vedlegg 2. Jeg oppfattet at flere av respondentene syntes, blant annet fra Fylkesmannen, at Miljøverndepartementet hadde senket kravene i forhold til hvor mye man kunne kreve av kunnskap i henholdt til § 8. Dersom Miljøverndepartementet har senket kravene kan det ha sammenheng med flere forhold. Et forhold som Backer påpekte, og som jeg har mest tro på, er at Miljøverndepartementet har fått erfare at det har vært for mange konfliktfylte saker de har måttet behandle, og på bakgrunn av det har kravene blitt senket. Det kan også være tilfelle at andre sterke interesser fra andre departementer har påvirket Miljøverndepartementet til å senke kravene, eller at det er en kombinasjon av disse forholdene.

Et av argumentene som konsulentene brukte for å begrunne at det ikke var tilstrekkelig å basere seg på eksisterende kunnskap, var at mye av den informasjonen som er tilgjengelig stort sett er basert på naturtypekartlegginger som ble gjort kommunene på 90-tallet og at de fleste kommunene ikke har god nok oversikt over hva som eksisterer av naturmangfold og at man derfor må ut i felt og gjøre registreringer.

For en av de som ble intervjuet i Miljøverndepartementet var det viktig å formidle at man kunne kreve innhenting av kunnskap i henhold til andre lovverk, for eksempel i henhold konsekvensutredning forskriften eller fvl § 17 om at saken skal være tilstrekkelig opplyst. Vedkommende påpekte også at det var ingen prestisje for nml at man kanskje hadde sterkere krav til innhenting av ny kunnskap knyttet til naturmangfold i andre lover, og at som regel var det viktigere hvordan man utredet naturmangfold enn hvor mye kunnskap man burde innhente.

Når det gjelder uenigheten om hvor kravet til ytterligere kartlegging skulle hjemles, har jeg en oppfatning om at de som var opptatt av å hjemle kravet i henhold til § 8 så det som viktig at når det først var en lov som stilte konkrete krav knyttet til naturmangfoldet, så var det rett og rimelig at man kunne kreve det fra dette lovverket og ikke fra en annen lov som også tok miljøhensyn, men på et mer generelt grunnlag sammenlignet med nml. Slik jeg ser det har dette også sammenheng med hvor mye de enkelte mener at man kan kreve av nml.

Jeg oppfattet at det var ulike oppfatninger blant respondentene knyttet til om man og i så fall hvordan man skulle forholde seg til § 9 i forbindelse med konsekvensutredning av naturmangfold. En av konsulentene påpekte at det stod ikke noe om metodikk i § 9 og at så langt hadde det vist seg at § 8 var den klart viktigste bestemmelsen knyttet til konsekvensutredninger. Denne oppfatningen kan også ha sammenheng med at konsulentene er på utredernivå og forlater saken i det konsekvensutredningen er ferdig. Aanderaa oppfattet det ikke slik at det ikke var pålagt hverken konsulenten eller konsekvensutredningen i seg selv å skulle si noe om § 9 føre-var-prinsippet, det var opp til beslutningstaker å ta stilling til. Likevel uttalte en av konsulentene at i forbindelse med et usikkerhetskapittel, som de skrev for å si noe om forholdene rundt feltarbeidet og usikkerhet i knyttet til hva man ikke hadde fått utredet, så kunne man ved et slikt tilfelle vise til § 9 og føre-var-prinsippet og si at man måtte være forsiktig sånn og sånn.

Vurdering av § 10 var ikke et selvstendig spørsmål i intervjuguiden, men jeg oppfattet det slik at de fleste respondentene mente at vurdering av den samlede belastningen jf. § 10 var spesielt viktig i forbindelse med konsekvensutredning av naturmangfold. Det var flere av respondentene som påpekte at generelt var konsekvensutredning god på den isolerte vurderingen, men at konsekvensutredning forskriften ikke stilte de samme kravene om å vurdere den samlede belastningen og økosystemtilnærming slik § 10 la opp til. Jeg oppfattet det også slik at flere av respondentene syntes at før nml trådte i kraft var konsekvensutredning av naturmangfold for dårlig til å vurdere alternativ lokalisering av tiltaket. Jeg synes den ene konsulenten hadde et poeng da han uttalte at man kunne se på det som et paradoks hvis kunnskapsgrunnlaget skulle basere seg på eksisterende dokumentasjon, og man samtidig skulle trekke inn § 10 som sier noe om økosystem tilnærming og samla belastning. Fra et faglig ståsted krever det en enorm tyngde dersom man skal gå ordentlig inn og det kan bli nærmest forskningsbasert kunnskapsinnhenting.

Alternativ lokalisering jf. § 12 i nml er ikke nevnt i overskriften til bestemmelsen og alle respondentene, utenom juristen i Miljøverndepartementet, oppfatter at kravet til lokalisering ikke kommer tydelig frem. Likevel er kravet nevnt i selve bestemmelsen og som juristen fra Miljøverndepartementet uttalte så har ikke tittelen noen juridisk betydning, det er hva som står i bestemmelsen som er avgjørende. Alternativ lokalisering er også innarbeidet i gjeldende forskrift om konsekvensutredninger, og man kan anta at dette kravet er styrket ved at det også er lovfestet i nml. Samtidig kan måten § 12 er utarbeidet, påvirke i hvilken grad alternativ lokalisering legges vekt på ut fra nml, og jeg antar at kravet ville vært styrket enda mer dersom det var kommet tydeligere frem i bestemmelsen.

5.2.5 Betydningen av naturmangfoldloven for planprogrammet

De fleste respondentene syntes man burde implementere nml i planprogrammet. Jeg tolket en viss usikkerhet blant noen av respondentene i forhold til hvorvidt man skulle gjøre en konkret vurdering av prinsippene i kapittel II i forbindelse med selve utarbeidelsen av planprogrammet, eller om det burde skje på et senere tidspunkt.

Slik konsulentene og flere av de ansatte i vegvesenet påpekte, legger planprogrammet grunnlaget for bestillingen av konsulenttjenesten i forbindelse med konsekvensutredningen. Derfor har planprogrammet betydning for hva som faktisk blir utredet.

Miljøverndepartementet (2012 a) sier for eksempel at spørsmålet om hvor langt man skal gå i å innhente kunnskap etter nml § 8, bør avklares i arbeidet med planprogrammet. De sier også at § 10 om samlet belastning er relevant i tilfeller der planprogrammet skal vurdere hvordan et tiltak i et område samlet sett kan få vesentlige virkninger. Det var ingen av respondentene som så konkret uttalte hvordan man burde forholde seg til nml i forbindelse med planprogrammet. De fleste respondentene oppfattet det slik at man skulle nevne prinsippene og si noe om at man skulle svare på dette senere. Ut fra dette kan det virke som om den ene respondenten i vegvesenet hadde rett, da han uttalte at han trodde at folk egentlig ikke skjønnte hvor viktig planprogrammet var. Det kan også antas at Miljøverndepartementet etter hvert har sett at de må være tydeligere på at prinsippene i kapittel II i nml, og da spesielt §§ 8 og 10, bør synliggjøres og vurderes på et tidlig tidspunkt i planprosessen. Bakgrunnen kan være at det har vist seg at det ofte oppstår konflikter rundt disse bestemmelsene, og det er et ønske om at man oppklarer eventuelt slike uoverensstemmelser på et tidligere tidspunkt.

Et annet viktig forhold som ble påpekt av flere, spesielt av de ansatte i vegvesenet, var hvor viktig det var at Fylkesmannen fulgte opp planprogrammet i høringsrundene og kom med

innspill. For vegvesenet var dette viktig fordi da kunne de tilpasse seg de innspillene og kravene som Fylkesmannen mente var viktig, og med det unngå innsigelser senere i planprosessen og oppnå en mest mulig forutsigbar planprosess. En utfordring for Fylkesmannens miljøvernavdeling er at de er utsatt for en rekke forskjellige planer og oppgaver og ikke klarer å følge opp alle sakene.

5.2.6 Innsigelsespraksis knyttet til kravene i naturmangfoldloven

Alle respondentene svarte ja på spørsmålet om de mente det var mulig å fremme innsigelse til en plan på bakgrunn av manglende utredning av konsekvensene for naturmangfold, i henhold til kravene i nml. Jeg oppfattet det slik at mange av respondentene var usikre på det juridiske innsigelsesgrunnlaget i sammenheng med nml, men mente at man først og fremst skulle hjemle innsigelsen i politiske føringer, nasjonale mål og interesser, og heller dra inn nml som en del av vurderingen, og ikke koble innsigelsen direkte til nml.

I følge Miljøverndepartementet sitt rundskriv «Retningslinjer for bruk av innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven» kan Fylkesmannen fremme innsigelse dersom de mener at nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer ikke er ivarettatt. Dette samsvarer med respondentene som svarte at man først og fremst skulle hjemle innsigelsen i politiske føringer, nasjonale mål og interesser. Likevel oppfattet jeg at flere av respondentene var usikre på hvordan man kunne forankre en innsigelse i nml. For eksempel uttalte respondenten fra Fylkesmannen i Østfold at man ikke kunne fremme innsigelse på bakgrunn av bestemmelsene i kapittel II. Respondenten fra Fylkesmannen i Oppland virket usikker på om nml kunne være det juridiske innsigelsesgrunnlag, fordi innsigelsen skulle begrunnes ut fra nasjonale mål og interesser. Denne usikkerheten ble blant annet knyttet til at Fylkesmannen hadde fått signaler fra Miljøverndepartementet om at i stedet for § 8 skulle de bruke forskriften for konsekvensutredninger og pbl for å hjemle kravet om mer kunnskap. Disse oppfatningene hos de ansatte hos Fylkesmannen i Østfold og Oppland kommer i kontrast med uttalelsen fra en av respondentene i Miljøverndepartementet, som uttalte at man helt klart kunne fremme innsigelse dersom det var brudd på §§ 6, 8, 9, 10 eller 12. Vedkommende var i tvil om forvaltningsmålene i § 4 og § 5, men den andre respondenten fra Miljøverndepartementet oppfattet at § 5 kunne være et typisk innsigelsesgrunnlag, for eksempel ved at et tiltak kunne true bestandsmålet i henhold til § 5. Begge respondentene fra Miljøverndepartementet uttalte at det var viktig at man hadde en formening om at det var truet natur eller verdifullt naturmangfold knyttet til begrunnelsen for at man fremmet innsigelse.

Når det gjaldt spørsmålet om Fylkesmannen sin innsigelsespraksis ville endres som følge av nml, uttalte respondentene fra Miljøverndepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, de som representerte fylkesmennene og kommunene at nml ikke ville bidra til at det ble flere innsigelser, men at begrunnelsene ville bli annerledes. Det var flere som påpekte at det antagelig ville settes ekstra fokus på områder med prioriterte arter eller utvalgte naturtyper, og at kravet til vurdering av samlet belastning jf. § 10 ville bli mer vektlagt nå enn før nml trådte i kraft.

Respondentene i vegvesenet, Aanderaa og konsulentene uttalte at de trodde det ville komme flere innspill og flere innsigelser fra Fylkesmannen. Grunnen til det var at de oppfattet det slik at Fylkesmannen hadde en større juridisk tyngde bak kravene nå som nml var trådt i kraft, og at loven tydeliggjorde kravene slik at det var lettere å fremme innsigelse og komme med innspill på bakgrunn av manglende utredning av naturmangfold. Forventningen om at Fylkesmannen vil fremme flere innsigelser kan også ha sammenheng med at disse respondentene hadde et ønske om at Fylkesmannen var mer aktiv i høringsrundene. For eksempel knyttet til en forventning i vegvesenet om at man ville unngå innsigelse senere i planprosessen eller i sammenheng med at konsulentene forventet et høyere ambisjonsnivå i konsekvensutredning av naturmangfold.

Det ble uttalt fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus at Fylkesmannen kanskje ikke hadde vært så aktiv med å tydeliggjøre og løfte frem bruken av nml for kommunene i forbindelse med varsel om oppstart av plan, eller i forbindelse med offentlig ettersyn. En av begrunnelsene for dette kan være som de selv påpeker, at loven fortsatt er så ny at de ønsker at kommunene skal få mer opplæring først. På den annen side uttaler en av respondentene fra vegvesenet at de forventer flere innspill fra Fylkesmannen nå, siden loven er ny og det tar tid før forvaltningen har tatt den innover seg, og at det er nå man legger grunnlaget for hvordan loven skal praktiseres fremover. Det kan også være at fylkesmennene har utydelige og forskjellige signaler fra Miljøverndepartementene på hvordan de skal praktisere nml. Sett i sammenheng med Webers byråkratimodell vil man kunne forklare denne atferden med lydighet overfor Miljøverndepartementet, som med sin autoritære posisjon overfor Fylkesmannen legger rammer for hvordan nml skal praktiseres. Weber berømmer byråkratiets styringsform ved at man skal ha et klart skille mellom person og posisjon eller rolle og det bidrar til at det ikke er like mye rom for personlig synsing og oppfatninger (Østberg 1971). Her har respondentene

ulike utgangspunkt og det vil ikke være forskjellig hvordan de påvirkes av denne rolleklarheten mellom lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet (Jacobsen 1960).

Backer påpekte at innsigelsespraksisen avhenger av om andre myndigheter, i dette tilfellet planmyndighet, tiltakshaver eller forslagsstiller, tar innover seg nml. Grunnen til det er at dersom de gjør det vil det kunne føre til færre innsigelser fra Fylkesmannen fordi loven virker i praksis. Dersom de ikke tar loven innover seg og fortsetter sin praksis uavhengig av den, så bør Fylkesmannen, for at loven skal virke, være aktiv i høringsrundene, påpeke eventuelle mangler og om nødvendig fremme innsigelse. Denne dynamikken rundt praktiseringen av lovverket tror jeg spiller en vesentlig rolle når det gjelder innsigelsespraksisen knyttet til nml.

Et annet viktig poeng i forbindelse med innsigelsesordningen er som Aanderaa og Backer påpeker er at Fylkesmannen kan la seg påvirke av det politiske bakteppet knyttet til bruk av innsigelser. Enten når det gjelder innsigelsesordningen generelt, fordi noen partier er skeptiske til økt bruk av innsigelser, eller når det gjelder om Fylkesmannen opplever at de får medhold fra Miljøverndepartementet i de sakene som er knyttet til interesser om naturmangfold. I et planvedtak vil det alltid foretas en avveining mellom interesser. Som vi har sett, er det viktig for de forvaltningsansatte å opptre med lojalitet overfor departementet. Det kan være at planvedtakene påvirkes av interesser, som for eksempel store økonomiske interesser eller hensynet til jordvern som i noen tilfeller vektlegges mer enn naturmangfold, og Fylkesmannen er klar over at visse interesser i enkelte saker veier tyngre enn naturmangfoldet.

Grunnen til at det kan se ut som om konsulentene, Aanderaa og Backer i mange sammenhenger argumenterer tydeligere politisk, og kanskje i et mer overordnet perspektiv enn de andre, kan være påvirket av den organisatoriske tilhørigheten. Jeg oppfatter at konsulentene er opptatt av å opptre i sitt virke først og fremst ut fra et faglig ståsted. Konsulentene har i større grad mulighet til å fremme sine politiske standpunkter enn de forvaltningsansatte, som må være lojale mot den regjeringen som sitter (Christensen et.al 2010). Aanderaa har kanskje den rollen som står mest fritt til å uttrykke sine standpunkter. Han representerer en miljøorganisasjon som har som oppgave å forsvare naturverdier mot ødeleggende inngrep (Reitan 2001). Han trenger ikke se saker fra to sider, det er alltid noen andre som taler for inngrepene. Backers posisjon er litt vanskeligere å definere. Kanskje har han vært så nært på den politiske ledelsen i departementene at han syns han kan argumentere

tydeligere politisk enn de øvrige byråkratene. Han kan være mindre opptatt av sin videre karriere i byråkratiet og har også større faglig juridisk autoritet enn de andre respondentene.

5.2.7 Naturmangfoldloven fortsatt i en innarbeidelsesfase

Det var flere av respondentene som ga uttrykk underveis i intervjuet om at de opplevde nml som ny, at man var i en innarbeidelsesfase og jeg oppfattet det slik at dette var også med å prege måten de svarte på. Flere av respondentene var usikre på hvordan man skulle bruke bestemmelsene i kapittel II og hvor mye man kunne kreve av de enkelte bestemmelsene, selv om de hadde en formening om hvordan de mente det burde være. Det kan ha påvirket respondentene til å svare slik de håper, ønsker og tror at loven skal virke, og at det er for tidlig å si noe om hvordan de mener at den faktisk får betydning i praksis. Dette påvirker muligheten til å si noe om hvordan loven faktisk får betydning for konsekvensutredning av naturmangfold.

5.3 Vurdering av dataenes kvalitet

En vurdering av dataenes kvalitet innbefatter blant annet at metodens reliabilitet (pålitelighet) validitet (gyldighet), og generaliserbarhet (overførbarhet) diskuteres (Tjora 2008, Mehmetoglu 2003).

5.3.1 Reliabilitet (pålitelighet)

- Hva kan ha betydning for påliteligheten for dette studiet?

I følge flere kvalitative forskere kan man og bør man, i kvalitative undersøkelser, møte de samme såkalte positivistiske kriteriene som innenfor kvantitativ forskning (Tjora, Mehmetoglu, Ryen, Kvale). I følge Tjora (2008) skal man kunne stille det samme spørsmålet innenfor en kvalitativ undersøkelse som man gjør ved en kvantitativ undersøkelse: «Ville resultatene blitt de samme dersom en annen person gjorde den samme undersøkelsen?» Det er vanskelig å svare et klart ja på dette spørsmålet. Men det betyr ikke at resultatene har en lav pålitelighet for det (Tjora 2008). Men det er viktig å kunne påpeke hvilke faktorer som kan ha noe å si for de resultatene som er presentert i oppgaven, på bakgrunn av at det var akkurat jeg som gjennomførte undersøkelsen og akkurat de respondentene som var involvert.

Engasjement for temaet som undersøkes kan være en faktor som kan påvirke resultatene og undersøkelsens pålitelighet. Engasjementet kan bygge på erfaringer og kunnskap om temaet

som er gjort i forkant av studiet (Mehmetoglu 2003). Ofte er idealet at undersøkelsen utføres av en så objektiv person som mulig overfor det temaet som studeres. Engasjementet for temaet til den som utfører undersøkelsen kan betraktes som støy som kan påvirke resultatene. Men fullstendig nøytralitet er umulig innenfor kvalitativ forskning i følge Tjora (2008). Innenfor kvalitative undersøkelser vil man se på engasjementet som en ressurs og ikke bare støy. For eksempel er det ofte en forutsetning at vedkommende har et spesielt engasjement og kunnskap for det temaet som undersøkes (Tjora 2008).

Mitt utgangspunkt for denne undersøkelsen er at jeg skriver en masteroppgave i naturforvaltning og den skrives for Statens vegvesen. Engasjementet for denne oppgaven har jeg blant annet fått gjennom en praktisk oppgave hvor vi utarbeidet en konsekvensutredning i faget tverrfaglig konsekvensanalyse og tilegnet kunnskap om nml og plan- og bygningsloven i faget miljørett. Det at jeg har studert naturforvaltning i snart fem år med, samt mine personlige interesser og oppfatninger kan også bidra til at undersøkelsen direkte, eller indirekte er orientert mot de verdysynene jeg har i forhold til hvordan vi bør forvalte vår natur. Her kommer vurdering av min objektivitet inn som et viktig tema. For eksempel, hvordan kan man vite at konklusjonene i undersøkelsen gjenspeiler respondentenes synspunkter og ikke mine egne oppfatninger, interesser eller perspektiver (Mehmetoglu 2003). Fullstendig nøytralitet er som sagt ikke mulig å oppnå i følge Tjora (2008), men med bakgrunn fra en tverrfaglig utdanning i naturforvaltning og at studiet gjøres i samarbeid med Statens vegvesen kan være med på å bidra til en nyansert fremstilling av resultatene.

Studier har vist at begge parter bakgrunn og forventinger kan påvirke resultatene (Kvale 1997). Respondentenes erfaring med nml, konsekvensutredninger og planarbeid, utdanning, arbeidsplass, verdysyn og engasjement etc. kan også være med å påvirke resultatene og undersøkelsens pålitelighet. Det kan være lurt å reflektere over på hvilken måte kan disse faktorene påvirke resultatene? Finnes det forklaringer på hvorfor de har svart slik de har gjort?

I teorikapittelet ble det forklart hvordan Weber og flere andre så på betydningen av hvordan byråkratiet er bygd opp, hvordan de forvaltningsansattes bakgrunn, karriere og utdanning, har å si for saksbehandlingen og måten de ansatte i forvaltningen opptrer på. Det er blant annet forventet at de forvaltningsansatte i sentraladministrasjonen skal være lojale mot den politiske regjeringen som sitter med makten, og dette bakteppet kan legge føringer for hvordan de forvaltningsansatte velger å svare på spørsmålene. Samtidig er det like forventet at de er

nøytrale i forhold til hvilke partier som styrer, men det er ofte et vanskelig skille mellom disse to rolledefinisjonene. Denne rolleklarheten ble forklart nærmere i teorikapittelet og diskuteres nærmere i 5.3.1 i diskusjonen.

Hvordan respondentene har blitt valgt ut kan ha betydning for påliteligheten for resultatene i oppgaven (Tjora 2008). Det var viktig at de som ble intervjuet hadde noe kjennskap til temaet i undersøkelsen, samtidig som respondentene ikke skulle være et representativt utvalg av den gruppen som skulle studeres (Ryen 2002, Mehmetoglu 2004). De aller fleste respondentene var lokalisert på Østlandet. Av praktiske, økonomiske og tidsmessige årsaker var det ikke mulig å dekke større deler av landet når jeg skulle møte respondentene ansikt til ansikt. Det kan ha betydning for at undersøkelsen ikke klarer å dekke eventuelle regionale forskjeller, men dette kan eventuelt være interessant å se på i en tilsvarende undersøkelse. Noen av respondentene ble som forklart i metoden, plukket ut etter “snøballmetoden” (Kvale 1997, Ryen 2002). Det at noen av respondentene ble plukket ut ved at personer jeg hadde vært i kontakt med, førte meg til nye respondenter, kan bidra til at flere av respondentene hadde nære forbindelser til hverandre og anbefalte personer de hadde noenlunde like oppfatninger med. Likevel ble de fleste respondentene valgt ut som et resultat av direkte kontakt med den arbeidsplassen jeg ønsket å intervju noen fra, hvor vedkommende hadde erfaring med nml og konsekvensutredninger og jeg oppfatter det slik at resultatene har gitt en god bredde i ulike synspunkter. Målet med utvalg av respondentene og hvor mange som skulle intervjues, var å øke innsikten og forståelsen så mye som mulig for det jeg studerte etter hver nye respondent som ble intervjuet (Tjora 2010). Etter hvert opplevde jeg å komme til et punkt hvor en ny samtale ikke ga like mye nyttig informasjon som tidligere. Det ble heller en repetisjon av det materialet jeg allerede hadde. Til slutt hadde jeg intervjuet 21 personer som tilsvarte om lag 30 timer med tapet samtale.

En annen faktor som er viktig å se på i vurderingen av påliteligheten for denne oppgaven er måten spørsmålene til intervjuguiden er plukket ut. Ryen (2003) tar opp et viktig poeng når hun skriver om hvordan man bør unngå å plukke ut spørsmål som støtter intervjuerens «forventninger til tendenser». På det tidspunktet spørsmålene ble plukket ut, hadde jeg foreløpig liten innsikt i hvilke tendenser som kunne dukke opp i forbindelse med dette studiet. Etter hvert som kunnskap ble opparbeidet gjennom intervjuer, studie av aktuell litteratur og deltagelse på kurs og konferanser om bruk av nml i planarbeid, ble det tydeligere hvilke tendenser og resultater jeg kunne forvente at undersøkelsen kunne komme frem til. Blant

annet var denne kunnskapsoppbyggingen om temaet underveis i studiet en grunn til at det var ting som dukket opp som var viktig å ha med videre, men som ikke var planlagt før selve datainnsamlingen startet. Blant annet viste det seg at mange av respondentene oppfattet at § 10 om økosystem tilnærming og samlet belastning var en viktig bestemmelse for konsekvensutredninger. Temaer som har dukket opp underveis har blitt behandlet på lik linje med de andre spørsmålene og temaene i oppgaven. Det at ikke planlagte temaer dukket opp underveis kan være et resultat av at halvstrukturerte dybdeintervju er bygd opp slik at spørsmålene er såpass åpne og respondenten har mulighet til å komme inn på temaer som ikke nødvendigvis er planlagt. Dette er viktige momenter ved dybdeintervju som metode (Kvale 1997, Tjora 2008).

Samtidig som man skal være forsiktig med å la ens egne forventninger og forutinntatte meninger påvirke utvelgelsen av spørsmålene, er det en fordel å vite såpass mye om det man skal studere at man kan stille presise spørsmål og plukke ut spørsmål som kan bidra til å gi svar på problemstillingene (Ryen 2002, Tjora 2008). Bruk av ledende spørsmål er sannsynligvis for lite brukt i forskningsintervjuer i følge Kvale (1997). På den ene siden, kan ledende spørsmål påvirke svaret og bidra til å redusere påliteligheten i resultatene. På en annen side, kan ledende spørsmål lede i retninger som kan gi nye og betydningsfull kunnskap for undersøkelsen (Kvale 1997). Som et eksempel på dette spurte jeg respondentene om hvorfor de mente det var viktig å oppfylle kravene i nml (se vedlegg 1). Da hadde de allerede svart på om de mente at nml satte nye krav til konsekvensutredninger av naturmangfold, og dette oppfølgende spørsmålet kunne lede i en retning som sa noe om motivasjonen og bakgrunnene for at de enkelte svarte som de gjorde.

En vanlig faktor som kan påvirke resultatene i et slikt studie er at ulike personer kan frembringe forskjellige typer intervjusituasjoner (Kvale 1997). Dette kan redusere påliteligheten i svaret på spørsmålet til Tjora (2008), om resultatene ville blitt de samme dersom en annen person gjorde den samme undersøkelsen, fordi metoden er for personavhengig. Det kan være flere feilkilder som har oppstått i forbindelse med intervjusituasjonen. For eksempel kan det være at min forventning av hva folk skal svare kan påvirke min tolkning av resultatene eller måten jeg stiller spørsmålene på. Det kan ha oppstått misforståelser, enten at jeg har misforstått det respondenten har svart eller respondenten kan ha oppfattet spørsmålene forskjellig. I følge Kvale (1997) kan man se på den som intervjuer som det «viktigste metodologiske verktøyet» og påstår at relevante data skapes i samtalen

mellom intervjueren og respondenten. I denne interaksjonen er intervjuerens personlige egenskaper svært viktig (Kvale 1997). Som nevnt i metode kapitlet håper jeg at mine personlige egenskaper som utadvendt og positiv, evne til empati og mitt engasjement for temaet, bidro til gode intervjusituasjoner.

En utfordring når det gjelder analysens pålitelighet er at den presenterer ofte et lite utdrag av dataene i form av sitater og utdrag av svarene som igjen er tolket av den som skriver oppgaven. Disse dataene er sjelden tilstrekkelig for at leseren selv kan vurdere hvorvidt de gir godt nok grunnlag for konklusjonene (Ryen 2002). Her kommer vurderingen av min objektivitet inn som et viktig tema. Hvordan kan man være sikker på at resultatene gjenspeiler respondentenes synspunkter og ikke mine egne oppfatninger, interesser eller perspektiver? For å forsøke å øke påliteligheten på dette feltet, presenteres en større del av datainnsamlingen i analysen enn det som kanskje strengt tatt er nødvendig for å trekke konklusjoner. Dette er viktig for at leseren i større grad kan vurdere om de konklusjonene som trekkes er holdbare. Et annet virkemiddel er å bruke sitater som er direkte skrevet fra avspilling på båndopptakeren. Det kan likevel være vanskelig for leseren å avgjøre om jeg har vært nøyaktig nok og vurdere hvorvidt et sitat er representativt eller ikke (Halvorsen 2008).

5.3.2 Generaliserbarhet (overførbarhet)

- Kan resultatene overføres til andre lignende situasjoner?

Hvor anvendelig er konklusjonene i denne undersøkelsen for andre? For det første må det tas stilling til hvor anvendelig resultatene fra undersøkelsen er blitt for Statens vegvesen. For det andre kan man reflektere over hvor anvendelig det kan være for andre innenfor samferdselssektoren eller helt andre sektorer, hvor anvendelig kan det være for Miljøverndepartementet, for Direktoratet for naturforvaltning, for Fylkesmannen, for kommuner, for konsulenter eller for andre? I utgangpunktet har jeg oppfattet det slik at temaet og de problemstillingene som tas opp i hvert fall er aktuelle og interessante for flere enn vegvesenet, og flere av dem jeg nevner har uttrykt at de ønsker mer kunnskap og informasjon om hvordan nml kapittel II skal brukes, og kunnskap om hvilken betydning nml har for konsekvensutredninger av naturmangfold. Det som er vanskelig å svare på er om denne undersøkelsen faktisk klarer å svare på disse problemstillingene, men det hører til i vurderingen av oppgavens validitet.

5.3.3 Validitet (gyldighet)

- Er svarene i undersøkelsen faktisk svar på problemstillingene?

Å svare på dette spørsmålet kan ofte være komplisert (Tjora 2008). I følge Kvale (1997) kan man teste gyldigheten av ens egne funn i sammenheng med eksisterende funn innenfor samme område, eller man kan stille spørsmålstegn ved om ens egne funn kan føre til endringer eller forbedringer innenfor det temaet man undersøker. Det vanligste er å sammenstille sine egne funn med andre relaterte undersøkelser (Kvale 1997). En av utfordringene for dette studiet, er som nevnt tidligere at nml er såpass ny og lite praktisert enda.

En måte å vurdere gyldigheten ved en undersøkelse på, kan være å reflektere over om andre ville langt på vei får de samme resultatene. Når det gjelder dette studiet vil jeg anta at andre også ville oppdaget noe av den samme usikkerheten som går på hvordan man skal tolke og praktisere de ulike bestemmelsene i kapittel II i nml. Men hvis man hadde gjennomført den samme undersøkelsen om ti år ville man antageligvis fått andre resultater, fordi folk hadde fått mer erfaring og kunnskap om hvordan de ulike bestemmelsene i loven skal brukes.

Det å være åpen om praktiseringen av undersøkelsen, redegjøre for de valgene man har hatt og være ærlig overfor faktorer som kan påvirke resultatene, bidrar til å styrke oppgavens reliabilitet, validitet, og generaliserbarhet (Tjora 2008).

6 KONKLUSJON

På spørsmålet om naturmangfoldloven (nml) får betydning for konsekvensutredninger av naturmangfold, viser resultatene i denne oppgaven at respondentene oppfatter at nml har bidratt til økt oppmerksomhet om naturmangfold, og at bestemmelsene i nml kapittel II først og fremst tydeliggjør og forsterker gjeldende bestemmelser i forskriften om konsekvensutredninger. Av resultatene ser det ut til at § 8 om kunnskapsgrunnlaget er den bestemmelsen i nml som har mest betydning for konsekvensutredninger, at § 9 om føre-var-prinsippet og § 10 om økosystemtilnærming og samlet belastning er bestemmelser som får spesiell betydning fordi det er krav som ikke har vært lovfestet tidligere. Når det gjelder planprogram og innsigelsespraksis er det vanskelig på bakgrunn av respondentene sine uttalelser å si om nml vil få betydning eller ikke. Men i følge Miljøverndepartementet oppfatter jeg at det vil være viktig å implementere og avklare hvilken betydning bestemmelsene i kapittel II vil kunne få i planprogrammet. Når det gjelder innsigelsesgrunnlaget har jeg oppfattet det slik at brudd på bestemmelsene i kapittel II kan gi grunnlag for innsigelse, og dersom miljøforvaltningen får den opplæringen det kan se ut som de trenger, vil nml ha betydning både for planprogrammet og innsigelsespraksisen. Det er flere forhold som kan ha påvirket respondentenes lovfortolkning, oppfatninger og uttalelser. For eksempel deres faglige bakgrunn og hvilken organisatorisk rolle de hadde. Min oppfatning er at disse forholdene preget respondentenes måter å oppfatte verdien og synet på bruken av natur. Resultatene preges på mange måter av at respondentene opplever at nml fortsatt er i en innarbeidelsesfase. Flere av respondentene var usikre på hvordan de skulle lovfortolke bestemmelsene i kapittel II, selv om de hadde en formening om hvordan de mente det burde være. Dette gjør at det utfordrende å si noe om hvordan loven faktisk får betydning for konsekvensutredninger av naturmangfold. Derfor kan det være interessant å gjøre et lignende studie om noen år, for å belyse om loven faktisk har fått betydning.

7 REFERANSER

- Backer, Inge Lorange. *Kommentarutgave til naturmangfoldloven*. Oslo: Universitetsforlaget AS, 2010.
- Backer, Inge Lorange, et al. *NOU 2004:28 Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold*. NOU, Oslo: Statens forvaltningstjeneste, 2004.
- Backer, Inge Lorange. *Innføring i naturressurs- og miljørett*. Oslo: Universitetsforlaget AS, 2002.
- Berg, Ole T. *Store Norske Leksikon*. 2012. <http://snl.no/maktfordelingsprinsippet> (funnet april 4, 2012).
- Berntsen, Bredo. *Grønne linjer - revidert utgave*. Oslo: Unipub forl., 2011.
- Berntsen Bredo. Grenser for vår eksistens - Noen historiske linjer. I *Norsk natur - farvel? En illustrert historie*, av Berntsen, Bredo og Sigmund Hågvar. Oslo: Unipub, 2008.
- Berntsen, Bredo. *Natuvernets historie i Norge: Fra klassisk naturvern til økopolitikk*. Oslo: Grøndahl, 1977.
- Bleiklie, Ivar, Knut Dahl Jacobsen, og Jan Thorsvik. «Forvaltningen og den enkelte.» I *Forvaltningskunnskap*, av Morten Egeberg og Tom Christensen. Oslo: Universitetsforlaget, 1997.
- Boe, Erik. *Grunnleggende juridisk metode - en introduksjon til rett og rettstenkning*. Oslo: Universitetsforlaget AS, 2005.
- Boe, Erik. *Innføring i juss - Statsrett og forvaltningsrett*. Oslo: TANO AS, 1993.
- Brænd, Tore J. *Natur- og miljøvern*. Oslo, 30 Januar 2012.
- Bugge, Hans Christian. *Lærebok i Miljøforvaltningsrett 2.utgave*. Oslo: Universitetsforlaget, 2009.
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Helge O. Larsen, Per Lægreid, og Paul G. Roness. *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget AS, 2010.

Direktoratet for naturforvaltning. *Formidling av naturvernarbdeidet i Norge* . Handlingsplan 2001-2002, Oslo: Direktoratet for naturforvaltning, 2001.

Direktoratet for naturforvaltning. *Hvem er vi?* 8 juli 2011.
http://www.dirnat.no/om_direktoratet_for_naturforvaltning/ (funnet februar 3, 2012).

Dryzek, John. *Rational Ecology. Environmental and Political Economy*. Oxford: Basil Blackwell, 1987.

Egeberg, Morten, Johan P. Olsen, og Harald Sætren. *Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat*. Artikkel, Bergen: Universitetsforlaget, 1978.

Fischer F. *Citizens, experts and the environment: The politics of local knowledge*. Duke University. Press, 2000.

Fivelstad, Egil. «Om Max Webers sosiologi - en innledning.» I *Max Weber - makt og byråkrati*, av Oversatt av Dag Østberg. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag, 1971.

Gubrium, Jaber F., og James A. Holstein. *The New Language of Qualitative Method*. New York: Oxford university press, 1997.

Gundersen, Frode. *Utviklingstrekk ved miljøbevegelsen i Norge*. Tidsskrift, Oslo: Sosiologi i dag, 1992.

Habermas J. *Theorie des kommunikativen Handelns*, 1981.

Halvorsen, Knut. *Å forske på samfunnet*. Oslo: Cappelens Forlag AS, 2008.

Haugsvær, Steinar. *Makt- og demokratiutredningen*. 27 August 2003.
http://www.sv.uio.no/mutr/aktuelt/aktuelt/trappes_ned.html (funnet Desember 16., 2010). (funnet april 4, 2012).

Hernes, Gudmund. *Det moderne Norge. Makt og Styring*. Oslo: Gyldendal, 1983.

Hessen, Dag O. *Natur - Hva skal vi med den?* Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS, 2008.

Hjermstad, Lars. *Konsekvensanalyser - Håndbok 140*. Veileder, Oslo: Statens vegvesen, 2005.

Jacobsen, Knut Dahl. «Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen.» *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1960: s. 231-248.

-
- Klausen, Jan Erling, og Hilmar Rommetvedt. *Miljøorganisasjonene, Stortinget og forvaltningen*. Oslo: Tano Aschehoug, 1997.
- Knudsen, Oddbjørn. *From old politics to new politics. The development of environmental protection as a party cleavage*. Oslo: INAS, 1991.
- Kvale, Steinar. *Det kvalitative forskningsintervju*. Gjøvik: Gyldendal Norsk Forlag AS, 1997.
- Lundgren, Anders. *Geologin och jordens tillgång: Vetenskap och attityderr vid 1800 talets slut*. Stockholm, 1984.
- Mehmetoglu, Mehmet. *Kvalitativ metode for merkantile fag*. Polen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS, 2004.
- Miljøverndepartementet. *Forskrift om konsekvensutredninger- planlegging etter etter plan- og bygningsloven*. Veileder, Oslo: Miljøverndepartementet, 2009.
- Miljøverndepartementet. *Innsigelse i plansaker - Retningslinjer for bruk av innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*. Rundskriv, Nr.: T-5/95 , Oslo: Miljøverndepartementet, 1995.
- Miljøverndepartementet. *Miljøkommune*. 25 januar 2012 b.
<http://www.miljokommune.no/Temaoversikt/planlegging/planprosess/konsekvensutredning/> (funnet februar 3, 2012).
- Miljøverndepartementet. *Naturmangfoldloven kapittel II, Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk - en praktisk innføring*. Veileder, Oslo: Miljøverndepartementet, 2012 a.
- Miljøverndepartementet. «Naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven - krav til saksbehandling, dokumentasjon og vurderinger i plansaker og andre enkeltsaker.» *Brev til Fylkesmennene*. Oslo: Miljøverndepartementet - avdeling for regional planlegging, 6. Oktober 2011.
- Miljøverndepartementet. *Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)* . Ot.prp.nr.52 (2008-2009), Oslo: Miljøverndepartementet, 2009.
- Næss, Arne. *Økologi, samfunn og livsstil*. Oslo: Universitetsforlaget, 1976.
- Olsen, J.P. og H. Sætren. *Aksjoner og demokrati*. Bergen: Universitetsforlaget, 1980.

Reitan, Marit. «En nye miljøpolitikken og de etablerte institusjonene.» I *Den fragmenterte staten. Reformer, makt og styring.*, av Marit Reitan. Oslo: Gyldendal, 2001.

Ryen, Anne. *Det kvalitative intervjuet - fra vitenskapsteori til feltarbeid.* Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS, 2002.

Statskonsult. *Styrt selvstyre? Omsamhandling og virkemiddelbruk i forholdet mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren.* Rapport nr.21, Oslo: Statskonsult, 1999.

Stortingsmelding nr. 58 (1996-1997) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling

Strømsnes, Kristin, og Per Selle. *Miljøvernpolitikk og miljøvernorganisering mot år 2000.* Oslo: Tano Aschehoug, 1996.

Tjora, Aksel. *Kvalitative forskningsmetoder i praksis.* Oslo: Gyldendal Norsk forlag AS, 2010.

Østberg, Dag. *Max Weber - Makt og byråkrati.* Oslo: Gyldendal Norsk forlag, 1971.

Intervjuguide

**Hvilken betydning naturmangfoldloven kan få for konsekvensutredninger
av naturmiljø i vegsektoren.**

Navn på respondent:

Telefon og e-post:

Stilling:

Intervjusted:

Dato:

Start:

Stopp:

Kommentarer:

1) Introduksjon

- Kort om meg selv og masteroppgavens formål
- Informere om at intervjuet blir tatt opp og at vedkommende kan trekke seg når som helst i prosessen.
- Om ønskelig, gi annen relevant informasjon. For eksempel:
- Repetere naturmangfoldlovens formål, kapittel II, og konkrete paragrafer

2) Bakgrunnsinformasjon

- Kan du fortelle litt om deg selv? (Utdanning, arbeidserfaring)
- Helt generelt, kort og presist: Hva er din erfaring med naturmangfoldloven og i hvilken sammenheng jobber du med loven, hvilke erfaringer har du med KU, innsigelsessaker, etc.

3) Konsekvensutredninger av naturmangfold før og etter naturmangfoldloven

- Forventer du at det blir en forskjell i arbeidet med KU av naturmangfold etter at naturmangfoldloven trådte i kraft? I så fall på hvilken måte?
- Tror du naturmangfoldloven endrer hvordan naturmangfold omtales og behandles i konsekvensutredninger før og etter at den trådte i kraft?
- Hvordan vil du si at nml setter nye krav til arbeidet med KU?
- Hvis du mener at det nå settes høyere krav til KU av naturmangfold, hvorfor mener du at det er viktig å oppfylle disse kravene?

4) Tolkning av §§ i kapittel II

- (For min egen del: Det er viktig at disse spørsmålene avklarer i størst mulig grad om vedkommende har skjønt prinsippene i nml og at de kjenner til at nml virker sammen med pbl og ikke gir selvstendig rettslig grunnlag for vedtak).
- Hvordan vurderer du bruk av § 8 i en KU?
- Hvordan vurderer du bruk av § 9 i en KU?
- Hvordan ser du på forholdet mellom § 8 og § 9?
- Mener du at krav om vurdering av alternativ lokalisering er styrket gjennom § 12? I så fall på hvilken måte?

5) Betydningen av naturmangfoldloven for planprogrammet

- Ser du et behov for at planprogrammet til KU endres, etter at naturmangfoldloven trådte i kraft? (For eksempel mindre generelt og mer spesifikt på hva som skal utredes?)
- Hva tror du er viktig å legge vekt på?
- Hvordan forventer du at det blir en forskjell i arbeidet med planprogrammet knyttet til naturmangfold etter at nml trådte i kraft?

6) Innsigelsespraksis knyttet til kravene i naturmangfoldloven

- Mener du det er mulig å fremme innsigelse til en plan på bakgrunn av manglende utredning av konsekvensene for naturmangfold i henhold til kravene i naturmangfoldloven?
- Hvilke bestemmelser i nml mener du kan gi grunnlag for innsigelse?
- Hvis mulig, hva vil du si er en typisk innsigelsessak knytta til nml og kapittel II?
- Hvilke paragrafer vil du knytte det til?
- Dersom det i en sak settes ytterligere krav til kartlegging, i hvilke paragrafer/eventuelt annet lovverk mener du at dette kan hjemles?
- Kan § 8 brukes for å kreve ytterligere kartlegging?
- Tror du at nml vil endre Fylkesmannen sin praksis for å fremme innsigelse?

7) Avslutning

- Muligheter for å ta kontakt hvis noe mer skulle dukke opp. Gjelder for begge parter.
- Gi kontaktinformasjon: (99 43 11 53 og kta@live.no)
- TAKK FOR AT DU STILTE OPP!

Sjekkliste ved anvendelse av § 8 – Miljøverndepartementet

Sentrale tema	Kilder på internett
Hvilke landskap, økosystemer, naturtyper eller arter berøres av planen?	Direktoratet for naturforvaltning WMS
Hvilke effekter vil planen ha på økosystemer, naturtyper og arter?	Miljøforhold og påvirkninger for rødlistearter, Artsdatabanken 2010 Forskningsrapporter
Hvordan er tilstanden for landskapet, økosystem, og utviklingen i antall lokaliteter av naturtypene og bestandene på landsbasis og på stedet?	Naturindeks for Norge (Direktoratet for naturforvaltning)
Foreligger det faglige rapporter og utredninger om naturmangfold i det aktuelle planområdet?	
Foreligger det erfaringsbasert kunnskap (fra lokalsamfunnet, kommuner og andre myndigheter) om det aktuelle planområdet?	Norsk Botanisk Forening Norsk Zoologisk Forening Norsk Ornitologisk Forening Lokale organisasjoner Universiteter og høyskoler (eks. Samisk Høgskole), naturvitenskapelige museer etc.
Vil planen påvirke truede og nær truede arter på Norsk rødliste for arter 2010?	Artsportalen hos Artsdatabanken Artskart hos Artsdatabanken
Vil planen påvirke truede og nær truede naturtyper på Norsk rødliste for naturtyper 2011?	Naturtypebasen hos Artsdatabanken
Vil planen påvirke utvalgte naturtyper eller prioriterte arter?	Rødlista og artsportalen Naturtypebasen hos Artsdatabanken Mareano
Vil planen påvirke verneområder, nærområder til verneområder, marint beskyttede områder eller vernede vassdrag (jf. verneplan for vassdrag)?	Direktoratet for naturforvaltning WMS
Vil planen påvirke tilstanden i sjø eller vannforekomster?	Vannmiljø Miljøstatus Seapop Mareano Havets ressurser (Havforskningsinstituttet)
Vil planen påvirke utvalgte kulturlandskap?	Naturbase (Direktoratet for naturforvaltning)
Vil planen påvirke miljøregistreringer i skog?	Miljøregistrering i skog (Norsk institutt for skog og landskap)
Vil planen påvirke inngrepsfrie naturområder (INON)?	INON i Norge (Direktoratet for naturforvaltning)
Vil planen påvirke områder eller naturtyper som er spesielt verdifulle for naturmangfold?	Naturbase (Direktoratet for naturforvaltning) Mareano (Havforskningsinstituttet)
Er det kunnskapsmangel?	
Hva er det vi eventuelt mangler kunnskap om?	
Andre databaser som kan være aktuelle	Vann-nett Vannportalen (Direktoratet for naturforvaltning) Vannmiljøsystemet (Direktoratet for naturforvaltning) Miljøstatus i Norge (Klima- og forurensningsdirektoratet) Rovdata (Norsk institutt for naturforskning)