

Naturmangfoldloven 10 år

Lovens betydning for forvaltning av sektorlovverket

v/ advokat Tine Larsen, Advokatfirmaet DSA as



DSA

Tverrgående lov (sektorovergripende): Felles med f eks forvaltningsloven at den setter minstestandarder for saksbehandlingen på alle forvaltningsområder

Integrasjonsprinsippet: Miljøhensyn må integreres i enhver beslutning

Utfyller særlovgivningen: Får betydning for tolkning og skjønnsutøvelse

Ikke trinnhøyde over annen lov: Naturmangfoldloven kan fravikes til både fordel og ulempe for naturen i særlovgivningen



Miljørettslige prinsipper for offentlig myndighetsutøvelse, nml. § 7:



«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.»

- **§ 8 kunnskapsgrunnlaget**
- **§ 9 føre-var-prinsippet**
- **§ 10 økosystemtilnærming og samlet belastning**
- **§ 11 kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver**
- **§ 12 miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder**
- Krav til undersøkelser, vurdering og begrunnelse
- Avgjør ikke løsningen på interessekonflikter
- Mangelfull vurdering av prinsippene kan medføre ugyldighet



Kravet til begrunnelse:

- Vurderingen skal fremgå av beslutningen, jf. nml. § 7 annet punktum.
- Supplerer den generelle begrunnelsesplikten i forvaltningsloven
- Alle myndighetsbeslutninger skal vise hvordan prinsippene er kommet inn i den konkrete saken og hvilken vekt de er tillagt, jf. Ot.prp. 52 (2008-2009) s. 378.

Blir prinsippene brukt iht. loven?



- 3 uttalelser hos Sivilombudsmannen om bruk av de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven
- Alle uttalelsene kritiserer forvaltningen for mangelfull bruk av miljørettsprinsippene, og sakene ble vurdert på nytt i forvaltningen
- Uttalelsene om bruk av prinsippene har generell betydning for alle sektorer

SOM 2011-1327 - reinsperregjerde reindriftsloven

Landbruksdepartementets vedtak inneholdt ingen vurdering etter naturmangfoldloven.

Sivilombudsmannen uttalte:

«(...) Departementet har i svaret på ombudsmannens spørsmål hevdet at vurderingene som skulle ha blitt gjort etter naturmangfoldloven, «rent faktisk» ble gjort i forbindelse med de nevnte utredningene og at vedtaket av den grunn må anses som gyldig.

Utredningene som ble gjort i forkant av departementets vedtak fremstår som grundige. Det kan imidlertid ikke generelt legges til grunn at gjennomført konsekvensutredning eller andre utredninger kan erstatte vurderingene som skal foretas etter naturmangfoldloven. (...)

Det er departementet som har vedtakskompetansen etter reindriftsloven § 24. Departementet må derfor selv vurdere forholdet til naturmangfoldloven; det er ikke tilstrekkelig å vise til en redegjørelse fra Reindriftsforvaltningen. For øvrig fremstår det ikke umiddelbart som klart at det som fremgår av Reindriftsforvaltningens saksfremstilling innholdsmessig ville kunne oppfylle kravene i naturmangfoldloven.»

SOM 2017-1346 – Hytte i villreinfjellet

Fylkesmannens vedtak inneholdt ikke vurderinger etter naturmangfoldloven. Om prinsippet *samlet belastning* i nml. § 10 uttalte Sivilombudsmannen:

«Det gir [...] grunn til en merknad når Fylkesmannen tidligere i redegjørelsen har vist til at «denne ene hytta aleine» ikke vil forringe villreinens leveområde. Også Fylkesmannens vedtak synes å bygge på et slikt premiss. I saker som denne, hvor naturmangfoldet er berørt, er det ikke tilstrekkelig å vurdere skadevirkningene isolert og kun ut fra et nåtidsperspektiv. Etter naturmangfoldloven § 10 skal «påvirkning av et økosystem... vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for». Denne bestemmelsen skal blant annet forhindre en gradvis forvitring av leveområder hvor inngrepene gjerne finner sted «bit for bit, over tid, til den samlede belastningen er så stor at leveområder, arter eller genetisk mangfold kan gå tapt», jf. Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 104. På s. 381 heter det videre at det er «effekten på naturmangfoldet som vurderes i prinsippet om samlet belastning, ikke det enkelte tiltaket som sådan». Det innebærer blant annet at «påvirkningen ikke skal vurderes isolert, men på bakgrunn av den miljøbelastning som allerede er skjedd gjennom andre påvirkninger.»

SOM-2018-1219 – plansak (vei) på Karmøy

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet vurderte ikke naturmangfoldloven ved godkjenning av en kommunedelplan som Fylkesmannen hadde innsigelse mot.
- Innsigelsen var begrunnet i oppsplitting av et natur- og kulturlandskapsområde av nasjonal og regional verdi.

I KMDs brev til Sivilombudsmannen stod det:

«Vurderingen av prinsippene i naturmangfoldloven § 8 - § 12 framgår ikke av departementets vedtak, slik det er krav om etter naturmangfoldloven § 7. Dette har imidlertid etter departementets vurdering ikke hatt betydning for vedtaket. Hensynet til naturmangfold var grundig belyst i saken, blant annet gjennom nye utredninger som var foretatt etter at departementet behandlet saken i 2012. I kommunens behandling, i fylkesmannens innsigelse og i fylkesmannens oversendelsesbrev til departementet var også hensynet til naturmangfold synliggjort og vurdert. I brevet 29. juni 2016 fra Klima- og miljødepartementet ble virkningen for naturmangfoldet vurdert, basert på den forutgående uttalelsen fra Klima- og miljødirektoratet 7. juni 2016. Det var derfor ikke tvil om at vegen berørte viktig naturmangfold og at dette hensynet ble vurdert ved avgjørelsen, selv om den formelle vurderingen av prinsippene i naturmangfoldloven ikke var synliggjort i brevet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.»

Sivilombudsmannen uttalte:

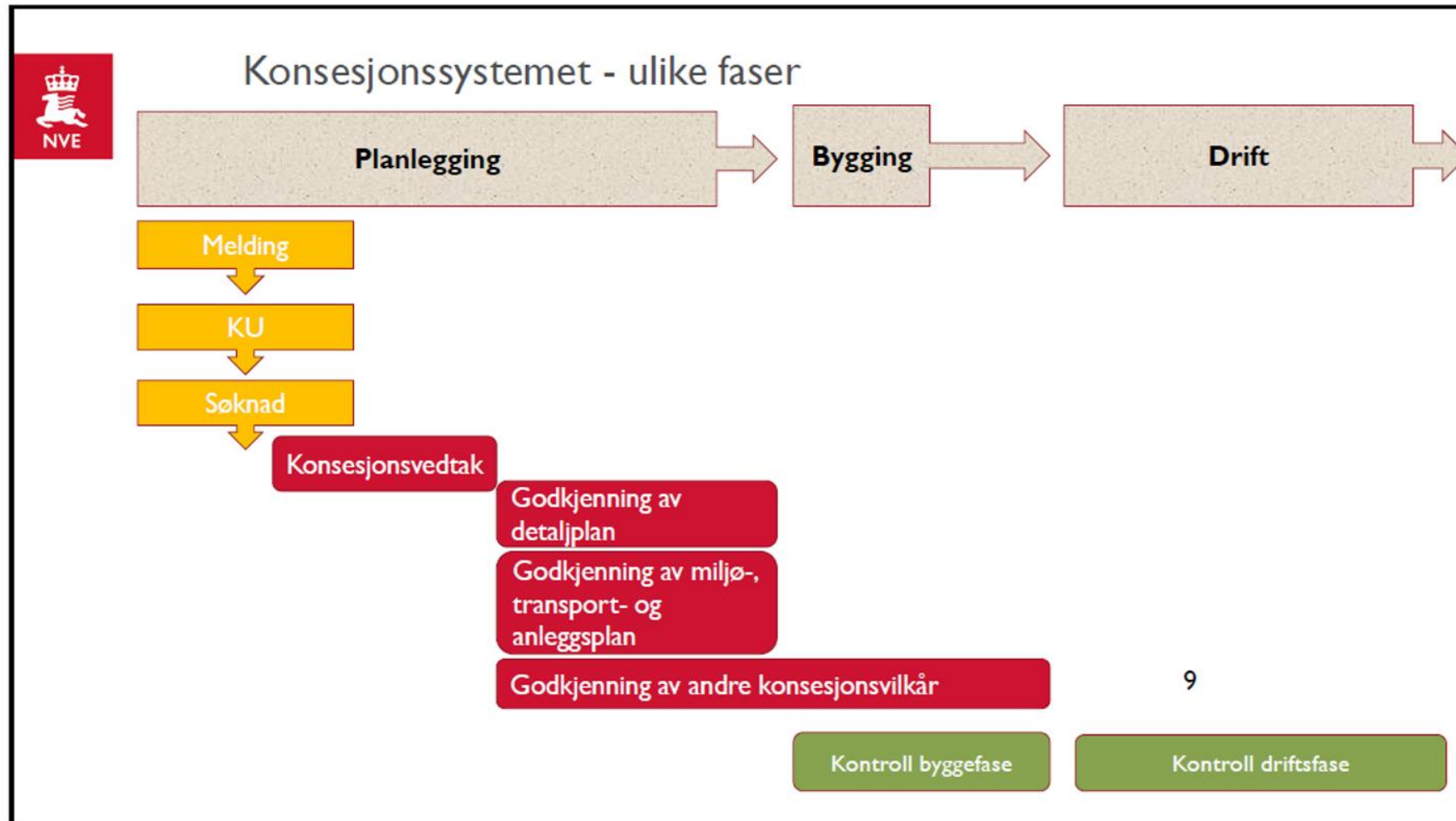
«Departementet har videre vist til at hensynet til naturmangfoldet var grundig belyst i saken, blant annet gjennom utredningene som ble foretatt etter at Miljøverndepartementet behandlet saken i 2012.

Ombudsmannen er enig i at saken fremstår bedre opplyst nå enn da den ble behandlet av Miljøverndepartementet. Prinsippene i § 8 til § 12 gjelder imidlertid mer enn bare sakens opplysning: De har betydning både for tilrettelegging av beslutningsgrunnlaget og for selve den avveiningen som finner sted ved avgjørelsen.

(..) I denne saken fremstår det (..) klart at det er nasjonale interesser knyttet til naturmangfoldet i planområdet. Det er blant annet sterkt og kritisk truede arter i plan- og influensområdet. Til tross for dette er det, slik vedtaket er formulert, ikke mulig å se hvordan disse hensynene er vurdert opp mot andre relevante hensyn. Det eneste som fremgår om vekting av ulike hensyn, er at departementet har lagt «stor vekt» på «[h]ensynet til lokaldemokratiet og målet om å legge til rette for mer lokal tilpassing av arealpolitikken».

Videre uttalelse om lokaldemokratiets betydning opp mot nasjonale interesser.

- Alle myndighetsbeslutninger skal vise hvordan prinsippene er kommet inn i den konkrete saken, jf. Ot.prp. 52 (2008-2009) s. 378.
- Forvaltningen slipper ikke unna med at det er vurdert tidligere i saksforberedelsen – må fremgå av vedtaket
- Hva med å utsette vurdering av prinsippene til senere...?



Oddeheia og Bjelkeberget vindkraftverk i Birkenes kommune, NVEs konsesjon 8.12.2017:

«NVE konstaterer at det er fra både OED, Fylkesmannen og andre er stilt spørsmål til om kunnskapsgrunnlaget for naturmangfold, herunder virkninger for naturtyper, vegetasjon og fugl er tilstrekkelig i denne saken. Dette knyttes blant annet til at det kun er satt av to dager til feltbefaring i planområdene. (...)

NVE avholdt 31.10.2017 møte med Fylkesmannen, for å diskutere kunnskapsgrunnlaget i saken og vurdere om naturtypekartlegging med mere kan utsettes til etter et eventuelt vedtak om konsesjon. Det ble enighet med Fylkesmannen om at en slik løsning forutsetter et vilkår om gjennomføring av naturtypekartlegging før NVE kan ta detaljplan- og miljø-transport- og anleggsplan (MTA-plan) til behandling. (...)

Dersom det fremkommer av naturtypekartleggingen og vurderingen av artsinventaret for fugl at tiltaket kan påvirke lokal og regional bestandsutvikling av rødlistete arter, skal dette hensyntas i endelig layout som fremmes i detaljplanen for prosjektet. Etter vår vurdering vil et slikt vilkår om fremlegging av tilleggsinformasjon være tilstrekkelig til at naturmangfoldloven § 8-12 kan oppfylles.»

I klagevedtaket fra OED 20.12.2018

«Motvind er uenig i at tilpasninger i detaljplanen/MTA oppfyller naturmangfoldloven §§ 8-12, og mener NVE ved sitt konsesjonsvedtak åpner for at føre var-prinsippet kan fravikes.

Departementet konstaterer at Fylkesmannen i Aust-Agder finner at det er godt nok å sette et slikt vilkår. (...)

Departementet viser til at NVE og Fylkesmannen er enige om at naturtypekartlegging og vurdering av planområdene skal fremlegges før NVE kan ta detaljplan og MTA-plan til behandling. Departementet finner at kravene i naturmangfoldloven §§ 8-12 er oppfylt for å kunne vurdere konsesjonsspørsmålet, men at spørsmålet om kunnskapsgrunnlaget også kan bli tema i forbindelse med behandling av detaljplan og MTA-plan.»

Naturmangfoldloven 10 år:

Vesentlig betydning for alle sektorer som berører natur – og for tusenvis av forvaltningsvedtak hvert år

Fattes fortsatt mange forvaltningsvedtak uten eller utilstrekkelig bruk av naturmangfoldlovens prinsipper

I liten grad klager til Sivilombudsmannen

I liten grad prøvd for domstolene

Trengs mer overprøving av forvaltningsvedtak på miljørettens område



Takk for oppmerksomheten!

94 84 08 56 – tl@advokatdsa.no

