



Riksrevisjonen

Revisjonsrapport for 2017 om
miljømyndighetenes etterlevelse av naturmangfoldlovens
bestemmelser om truede arter og naturtyper



Mottaker: Klima- og miljødepartementet

Revisjonen er en del av Riksrevisjonens kontroll av disposisjoner i henhold til *lov om Riksrevisjonen § 9, første ledd og instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 3b*. Revisjonen er gjennomført i samsvar med ISSAI 400/4000, INTOSAI's internasjonale prinsipper og standarder for etterlevelsesrevisjon.

Innhold

1	Sammendrag	4
2	Innledning	5
3	Revisjonens mål og problemstillinger	7
4	Metoder	7
4.1	Dokumentgjennomgang	8
4.1	Innhenting av data for hver enkelt art og naturtype	8
4.2	Intervjuer.....	8
5	Revisjonskriterier	9
5.1	Problemstilling 1: Prioriterte arter	9
5.2	Problemstilling 2: Utvalgte naturtyper	10
5.3	Delegering av myndighet.....	11
5.4	Krav til dokumentasjon	11
6	Funn	12
6.1	Vurderingsplikten etter naturmangfoldloven §§ 23 og 52 når tilstanden eller utviklingen vesentlig strider mot forvaltningsmålet.....	12
6.2	Er bestemmelsene om prioriterte arter i naturmangfoldloven §23 etterlevd?	12
6.2.1	Arter som er vurdert om de skal prioriteres etter naturmangfoldloven §23.....	12
6.2.2	Utarbeidelse av forskrifter og handlingsplaner	14
6.3	Er bestemmelsene om utvalgte naturtyper i naturmangfoldloven §52 etterlevd?	15
6.3.1	Naturtyper som er vurdert om skal utvelges etter naturmangfoldloven §52	15
6.3.2	Utarbeidelse av forskrifter og handlingsplaner	17
6.4	Organisasjoner eller andre med rettslig interesse har sendt inn krav om vurdering.....	18
6.5	Dokumentasjon av vurderingene.....	18
6.5.1	Dokumentasjon av oppstart vurdering og status i saksbehandlingsprosessen	19
6.5.2	Dokumentasjon av konklusjon.....	19
6.6	Hvordan miljømyndighetene har arbeidet med å etterleve naturmangfoldloven § 23 om prioriterte arter og § 52 om utvalgte naturtyper	20
6.6.1	Styringssignaler	20
6.6.2	Kriterier som er lagt til grunn for hvilke arter og naturtyper som først skal vurderes	21
6.6.3	Virkemiddelbruk.....	21
6.6.4	Hvordan andre sektorer involveres	23
6.7	Hvordan virkemidlene prioritert art og utvalgt naturtype bidrar for å ivareta naturmangfoldet.....	23
7	Konklusjoner	24

1 Sammendrag

Klima- og miljødepartementet har ansvar for å ivareta helheten i regjeringens klima- og miljøpolitikk. En del av dette ansvaret er å forvalte naturen slik at planter og dyr som finnes naturlig sikres i levedyktige bestander. Videre skal variasjonen av naturtyper og landskap opprettholdes. Miljødirektoratet er et statlig forvaltningsorgan underlagt Klima- og miljødepartementet og en av dets hovedoppgaver er å forvalte norsk natur.

Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) trådte i kraft i 2009. Det inngår i dens formål at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern. Å vedta prioriterte arter og utvalgte naturtyper er virkemidler som fremgår av loven. Når disse virkemidlene benyttes blir artene og naturtypene beskyttet ved at det vedtas en forskrift. Når en art er vedtatt som prioritert art er all uttak, skade eller ødeleggelse av arten forbudt. Utvalgte naturtyper er beskyttet ved at det skal tas særskilt hensyn til naturtypen når det tas offentlige beslutninger som kan påvirke tilstanden eller utbredelsen av denne typen natur.¹

Målet med revisjonen er å kontrollere om miljømyndighetene ved Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet etterlever naturmangfoldloven når det gjelder bestemmelsene om prioriterte arter og utvalgte naturtyper. Her inngår om miljømyndighetene har vurdert om det skal vedtas forskrifter og handlingsplaner for prioriterte arter og utvalgte naturtyper, om forskrift og handlingsplan er utarbeidet, eller om miljømyndighetene har brukt andre virkemidler for å oppnå intensjonene med bestemmelsene, jf. naturmangfoldloven §§ 23 og 52.

Det er risiko for at internasjonale og nasjonale mål knyttet til bruk og vern av naturmangfoldet ikke nås innen 2020. Revisjonen vurderte det videre som en risiko at loven ikke blir fulgt som forutsatt ved at et fåtall prioriterte og utvalgte naturtyper var vedtatt i 2017, dette til tross for at loven har virket siden 2009. En rapport utarbeidet av Multiconsult i 2014 viser også at flere av Fylkesmannens miljøvernavdelinger og miljøorganisasjoner mener flere arter bør prioriteres og naturtyper bør utvelges.²

I Meld. St. 14 (2015–2016) *Natur for livet — Norsk handlingsplan for naturmangfold* fremgår at naturen er selve livsgrunnlaget vårt. Mangfoldet av arter og naturtyper gir oss tilgang på alt fra mat og medisiner til byggematerialer og gode opplevelser. Pollinering, flomdemping og CO₂-opptak er eksempler på spennvidden i tjenester som naturen leverer. Mange norske næringer er avhengige av naturens ressurser.

Sentrale revisjonskriterier som er brukt for å svare på problemstillingene har vært naturmangfoldloven med forarbeider, *lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven) med kommentarer, Meld. St. 14 (2015–2016) og behandlingen av denne, *reglement for økonomistyring i staten* og *bestemmelser om økonomistyring i staten*. Dokumentanalyse og intervjuer har vært de vesentligste metodene for å besvare problemstillingene og dermed målet med revisjonen.

Revisjonen viser at:

- det i liten grad er gjennomført vurderinger av om virkemidlene prioritert art og utvalgt naturtype er egnet for truede arter og naturtyper
- det kun er et fåtall av de påbegynte sakene som er ferdig behandlet enten i form av et vedtak eller avgjørelse om at virkemidlene prioritert art eller utvalgt naturtype ikke er egnet
- det er vesentlige svakheter ved dokumentasjonen knyttet til beslutninger i saksbehandlingen
- miljømyndighetene arbeidet uten en strategi/plan for å bruke virkemidlene prioritert art og utvalgt naturtype fra naturmangfoldloven ble vedtatt i 2009 til Meld. St. 14 (2015–2016) ble utarbeidet i 2015
- for de 13 artene og 7 naturtypene som er prioritert/utvalgt er det vedtatt forskrifter i tråd med naturmangfoldloven §§ 23 og 52
- det er utarbeidet handlingsplaner for de aller fleste artene og naturtypene som er prioritert/ utvalgt

¹ Miljøstatus.no 1. februar 2018.

² Gjennomgang av praktisering av naturmangfoldloven, Multiconsult 30. september 2014, side 92.

2 Innledning

Klima- og miljødepartementet har ansvar for å ivareta helheten i regjeringens klima- og miljøpolitikk. En del av dette ansvaret er å forvalte naturen slik at planter og dyr som finnes naturlig sikres i levedyktige bestander. Videre skal variasjonen av naturtyper og landskap opprettholdes.

Miljødirektoratet er et statlig forvaltningsorgan underlagt Klima- og miljødepartementet. Direktoratet jobber for et rent og rikt miljø og en av dets hovedoppgaver er å forvalte norsk natur. Miljødirektoratet ble opprettet 1. juli 2013. Direktoratet for naturforvaltning og Klima- og forurensningsdirektoratet ble da slått sammen til Miljødirektoratet.

I Prop.1 S (2016–2017) for Klima- og miljødepartementet presenteres tre nasjonale mål for naturmangfold. Det første målet er at økosystemene skal ha god tilstand og levere økosystemtjenester. Det andre målet er at ingen arter³ og naturtyper⁴ skal utrykkes, og utviklingen for truede og nær truede arter og naturtyper skal bedres. Det tredje målet er at et representativt utvalg av norsk natur skal bevares for kommende generasjoner.

Det er ifølge Klima- og miljødepartementets egne overordnede risikovurderinger for 2016 knyttet risiko til stort press på økosystemene og arter i naturen som en følge av endret arealbruk og forurensning av land, sjø og luft.⁵ I Meld. St. 14 (2015–2016) *Natur for livet — Norsk handlingsplan for naturmangfold* presenteres vesentligheten slik: Naturen er selve livsgrunnlaget vårt. Mangfoldet av arter og naturtyper gir oss tilgang på alt fra mat og medisiner til byggematerialer og gode opplevelser. Pollinering, flomdemping og CO₂-opptak er eksempler på spennvidden i tjenester som naturen leverer. Mange norske næringer er avhengige av naturens ressurser.

Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) trådte i kraft i 2009. Loven gjelder for alt naturmangfold, det vil si for økosystemer, naturtyper, arter og genetisk mangfold innenfor bestander av arter.⁶ Sentrale virkemidler i loven for å ivareta naturmangfold er områdevern, prioriterte arter og utvalgte naturtyper. Å definere arter og naturtyper som «prioriterte arter» og «utvalgte naturtyper» var nye virkemidler da naturmangfoldloven ble vedtatt i 2009. Gjennom forskrifter og handlingsplaner vil slike arter og naturtyper gis et særskilt vern.

Når en art er vedtatt som prioritert art etter naturmangfoldloven, er alle uttak, skade eller ødeleggelse av arten forbudt. Utvalgte naturtyper er beskyttet ved at det skal tas særskilt hensyn til naturtypen når det tas offentlige beslutninger som kan påvirke tilstanden eller utbredelsen av denne typen natur.⁷

Myndigheten til å treffe vedtak om prioriterte arter og utvalgte naturtyper ligger hos Kongen i statsråd, med Klima- og miljødepartementet som ansvarlig departement. Klima- og miljødepartementet har myndighet og ansvar for å vurdere om arter skal prioriteres og naturtyper skal utvelges slik det fremgår i naturmangfoldlovens §§ 23 tredje ledd og 52 tredje ledd. Ifølge Klima- og miljødepartementet er ikke myndigheten delegert videre⁸, men Miljødirektoratet får oppgaver i de årlige tildelingsbrevene.

Proessen frem til en art blir prioritert og en naturtype blir utvalgt fremgår av figur 1.

³ Art: etter biologiske kriterier bestemte grupper av levende organismer, jf. Naturmangfoldloven § 3.

⁴ Naturtype: ensartet type natur som omfatter alle levende organismer og de miljøfaktorene som virker der, eller spesielle typer naturforekomster som dammer, åkerholmer eller lignende, samt spesielle typer geologiske forekomster, jf. Naturmangfoldloven § 3.

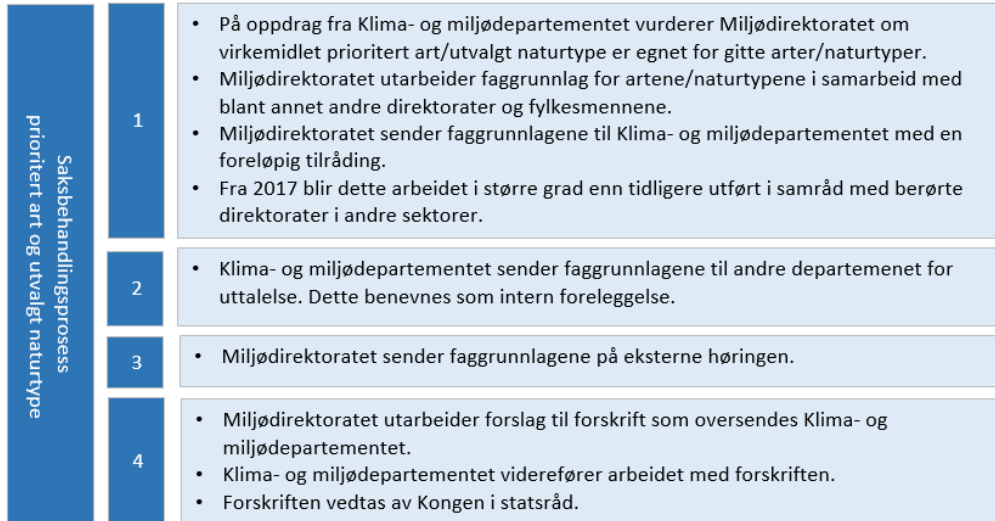
⁵ Klima- og miljødepartementets overordnede risikovurderinger 2016.

⁶ Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) *Om lov om forvaltning av naturens mangfold* (naturmangfoldloven) s 14.

⁷ Miljøstatus.no 1. februar 2018.

⁸ Tilbakemelding på revisjonskriterier, brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen, datert 24. oktober 2017.

Figur 1 Saksbehandlingsprosessen for prioritering av arter og utvelging av naturtyper



Kilde: Miljødirektoratet⁹

I naturmangfoldlovens §§23 og 52 er det fastsatt kriterier som kan gi grunnlag for å gi en art status som prioritert art eller en naturtype status som utvalgt naturtype. I forbindelse med at naturmangfoldloven ble vedtatt i 2009 antydte Direktoratet for naturforvaltning at ca. 400 arter kan være aktuelle som prioriterte arter. Direktoratet understreket imidlertid at dette må vurderes mer grundig, både overfor forventet effekt for artene og overfor bruk av andre virkemidler. Derfor mente departementet at det ikke var mulig å si noe presist om hvor mange arter som er aktuelle som prioriterte arter. Det ble understreket at arbeidet må skje i flere etapper og at man i første omgang bør vurdere en prioritering av de arter som er mest truet eller sårbare. Ved utvalg vil Artsdatabankens¹⁰ kunnskapsgrunnlag og oversikter spille en viktig rolle.¹¹ I behandling av Meld. St. 14 (2015–2016) viser energi- og miljøkomiteen i Innst. 294 S (2015–2016) til at det i forbindelse med utarbeidelsen av naturmangfoldloven ble lagt opp til at et relativt høyt antall arter skulle prioriteres. Energi- og miljøkomiteen viser også til utredningen til Direktoratet for naturforvaltning som fremgår av Ot.prp. nr. 52 (2008– 2009) *Om lov av forvaltning av naturens mangfold* der det fremgår at ca. 400 arter kan være aktuelle som prioriterte arter. Komiteen mener at ambisjonsnivået for prioriterte arter bør være slik det ble lagt opp til i forbindelse med utarbeidelsen av naturmangfoldloven.¹²

Multiconsult utarbeidet i 2014 rapporten *Gjennomgang av praktisering av naturmangfoldloven* på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet. Rapporten viser at flere av Fylkesmannens miljøvern avdelinger og miljøorganisasjoner mener flere arter bør prioriteres og naturtyper bør utvelges. Respondentene mener videre at dagens lave antall prioriterte arter og utvalgte naturtyper ikke er i tråd med intensjonene da regelverket ble innført. Gjennomgangen viser også det er ønske om klarere kriterier for hvilke arter som skal prioriteres og hvilke naturtyper som skal få status som utvalgte naturtyper.¹³

Norsk rødliste for arter og Norsk rødliste for naturtyper benyttes som faglig grunnlagsmateriale for de vurderingene miljømyndighetene gjennomfører. Rødlisten for arter er en oversikt over arter som kan ha en risiko for å dø ut i Norge. Den oppdateres omtrent hvert 5. år, og ble sist oppdatert i 2015. Rødlista for naturtyper er en vurdering av risikoen for at naturtyper kan forsvinne. Rødlisten for naturtyper er fra 2011. Rødlistene er utarbeidet av Artsdatabanken i samarbeid med fagekspertene ved vitenskapelige institusjoner og frittstående personer med faglig spisskompetanse.¹⁴

Artene og naturtypene på rødlistene er gruppert og rangert i ulike kategorier. Hver kategori sier noe om hvor høy risiko artene og naturtypene har for å forsvinne fra Norge. Disse kategoriene er:

- kritisk truet (CR)

⁹ Verifisert referat fra intervju med Miljødirektoratet, 23. januar 2017.

¹⁰ Artsdatabanken er en nasjonal kunnskapsbank for naturmangfold. Deres hovedoppgave er å formidle oppdatert og lett tilgjengelig informasjon om arter og naturtyper. Fra 1. januar 2018 er Artsdatabanken et selvstendig forvaltningsorgan under Klima- og miljødepartementet som er faglig uavhengig. Før 1. januar 2018 var de underlagt Kunnskapsdepartementet og administrativt knyttet til NTNU.

¹¹ Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) *Om lov om forvaltning av naturens mangfold* (naturmangfoldloven), punkt 9.13.7.2.

¹² Meld. St.14 (2015–2016), Innst. 294 S (2015–2016) s 17.

¹³ *Gjennomgang av praktisering av naturmangfoldloven*, Multiconsult 30. september 2014, side 92.

¹⁴ www.artsdatabanken.no, 17. februar 2018.

- sterkt truet (EN)
- sårbar (VU)
- nær truet (NT)
- datamangel (DD)
- regionalt utdødd/forsvunnet (RE)

Arter og naturtyper vurdert til de tre kategoriene *kritisk truet*, *sterkt truet* eller *sårbar* omtales som truede og har høy til ekstremt høy risiko for å dø ut/forsvinne fra norsk natur hvis forholdene de utsettes for vedvarer.¹⁵ Rødlistene viser at 2400 arter og underarter samt 38 naturtyper i Norge¹⁶ er truet.

3 Revisjonens mål og problemstillinger

Målet med revisjonen er å kontrollere om miljømyndighetene ved Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet etterlever naturmangfoldloven når det gjelder bestemmelsene om prioriterte arter og utvalgte naturtyper. Her inngår om miljømyndighetene har vurdert om det skal vedtas forskrifter og handlingsplaner for prioriterte arter og utvalgte naturtyper, om forskrift og handlingsplan er utarbeidet eller om miljømyndighetene har brukt andre virkemidler for å oppnå intensjonene med bestemmelsene, jf. naturmangfoldloven §§ 23 og 52.

Problemstilling 1:

Er bestemmelsene om prioriterte arter i naturmangfoldloven §23 etterlevd?

- Har miljømyndighetene vurdert om artene som antas å ha en tilstand som vesentlig strider mot forvaltningsmålet i naturmangfoldlovens § 5¹⁷ skal prioriteres etter naturmangfoldlovens §23?
- Har miljømyndighetene fått vedtatt prioritering gjennom forskrifter og utarbeidet handlingsplaner for arter som skal prioriteres, jf naturmangfoldloven § 23?

Problemstilling 2

Er bestemmelsene om utvalgte naturtyper i naturmangfoldloven §52 etterlevd?

- Har miljømyndighetene vurdert om naturtypene som antas å ha en tilstand som vesentlig strider mot forvaltningsmålet i naturmangfoldlovens §4¹⁸ skal utpekes som utvalgte naturtyper etter naturmangfoldlovens §52?
- Har miljømyndighetene fått vedtatt utvelgning gjennom forskrifter og vurdert om det er behov for å utarbeidet handlingsplaner for naturtyper som er utpekt, jf. naturmangfoldloven § 52?

Revisjonen omfatter perioden fra Naturmangfoldloven ble vedtatt i 2009 frem til utgangen av 2017. Revisjonen omfatter truede arter og naturtyper i Norge, med unntak av Svalbard.

4 Metoder

Problemstillingene i revisjonen er besvart ved analyse av relevante dokumenter og intervju. I tillegg har revisjonen etterspurt utfyllende informasjon fra Klima- og miljødepartementet. Klima- og miljødepartementet har gitt skriftlige tilbakemeldinger på revisjonens forespørsler.

Revisjonen har undersøkt for hvor mange av de truede artene og naturtypene Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet har påbegynt vurdering av virkemidlene prioritert art eller utvalgt naturtype, jf. første fase i saksbehandlingsprosessen som fremgår av figur 1 i innledningen til rapporten. Revisjonen har også undersøkt

¹⁵ Meld. St. 14 (2015–2016) side 26, boks 2.2 og side 144, boks 8.17.

¹⁶ Tallene inkluderer ikke truede arter og naturtyper på Svalbard.

¹⁷ at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder, og at artenes økologiske funksjonsområder og de øvrige økologiske betingelsene som de er avhengige av også ivaretas så langt det er nødvendig for å nå målet.

¹⁸ at mangfoldet av naturtyper ivaretas innenfor deres naturlige utbredelsesområde og med det arts mangfoldet og de økologiske prosessene som kjennetegner den enkelte naturtype, og at økosystemers funksjoner, struktur og produktivitet ivaretas så langt det anses rimelig.

antall truede arter og naturtyper hvor vurderingene er avsluttet og en konklusjon foreligger. Vurderingene og konklusjonene er foretatt i perioden 2009 til 2017.

4.1. Dokumentgjennomgang

I kommunikasjonen med Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet har revisjonen etterspurt dokumenter som viser hvilke arter og naturtyper som er prioritert/utvalgt, og hvilke vurderinger og konklusjoner som er gjort. Mottatt dokumentasjon er gjennomgått for å besvare problemstillingene. Dokumentasjonen inneholder informasjon om hvordan Klima- og miljødepartementet (tidligere Miljødepartementet) og Miljødirektoratet (tidligere Direktoratet for naturforvaltning) har jobbet for å etterleve Naturmangfoldloven §§ 23 og 52 i perioden 2009 til 2017.

Følgende dokumenter for perioden 2009 til 2017 er analysert:

- Budsjettproposisjoner, stortingsmeldinger, innstillinger og andre stortingsdokumenter
- Kongelige resolusjoner og forskrifter
- Rødlistene for arter og naturtyper og annen dokumentasjon som fremgår på www.artsdatabanken.no
- Dokumentasjon som fremgår på miljostatus.no
- Utredninger og faglige anbefalinger fra direktoratet
- Tildelingsbrev, oppdragsbrev, årsrapporter og andre styringsdokumenter
- Korrespondanse mellom Klima- og miljødepartementet og andre departementer om involvering i virkemiddelbruk og foreleggelse av saker
- Rapporten Gjennomgang av praktisering av naturmangfoldloven utarbeidet av Multiconsult på vegne av Klima- og miljødepartementet, datert 30.september 2014
- Oversikter og dokumentasjon som viser status for arter og naturtyper som vurderes prioritert eller utvalgt
- Brev og e-poster som omhandler truede arter og naturtyper fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen

4.2. Innhenting av data for hver enkelt art og naturtype

Analyserte dokumenter inneholder data angående arter og naturtyper som er vurdert om de skal prioriteres/utvelges i perioden 2009 til 2017. Data fra dokumentene er registrert i excel regneark for analyse. I regnearkene fremgår arter og naturtyper der revisjonen ved gjennomgang av dokumentasjon har funnet at en vurdering av prioritering eller utvelging er påbegynt. Revisjonen sendte en forespørsel til Klima- og miljødepartementet om å supplere regnearkene med kommentarer og gi utfyllende opplysninger der informasjon manglet. Dette er opplysninger om datoer og status i saksbehandlingsprosessen for arter og naturtyper. Klima- og miljødepartementet har i samarbeid med Miljødirektoratet fylt inn data i regnearkene og returnert disse til revisjonen. Regnearkene for arter og naturtyper er analysert for å besvare problemstillingene.

For å kontrollere dokumentasjonen som ligger til grunn for utfyllingen i regnearkene har revisjonene gjennomført en kontroll av et utvalg saker. Revisjonen har da bedt om dokumentasjon som viser når sakene er påbegynt og når det er tatt en endelig avgjørelse om at arten/naturtypen ikke skal prioriteres/utvelges.

4.3. Intervjuer

Intervjuer er i hovedsak benyttet for å få en forklaring på og utdype informasjon fra dokumentene. Det har vært gjennomført intervjuer med naturforvaltningsavdelingen i Klima- og miljødepartementet, og med arts- og vannavdelingen og naturavdelingen i Miljødirektoratet. Hovedformål med intervjuene er å innhente informasjon om:

- aktørenes roller i arbeidet med å vurdere prioritering av arter og utvelging av naturtyper
- arbeidsprosessen
- status for arbeidet

I intervjuet med Klima- og miljødepartementet var også plikten til å vurdere prioritering av arter og utvelging av naturtyper et tema.

Det er skrevet referater fra begge intervjuene og referatene er verifisert i ettertid.

5 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene tar utgangspunkt i lover, regler, budsjettvedtak, retningslinjer, normer og standarder som er relevante for revisjonen. Kriteriene har betydning for hvilken informasjon revisjonen innhenter og benyttes som grunnlag for å kontrollere miljømyndighetenes etterlevelse av naturmangfoldlovens §§ 23 og 52.

Naturmangfoldlovens formål er at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur, jf. naturmangfoldlovens § 1. Selv om loven skal gjelde alt naturmangfold, vil man blant annet gjennom lovens regler om kunnskapsbasert forvaltning kunne gi klare signaler om hvilke arter og naturtyper det er viktigst å ta vare på.¹⁹ Prioritering av truede arter og utpeking av naturtyper er et slikt virkemiddel.

Av naturmangfoldlovens § 4 fremgår forvaltningsmål for naturtyper og økosystemer. Målet er at mangfoldet av naturtyper ivaretas innenfor deres naturlige utbredelsesområde og med det artsmangfoldet og de økologiske prosessene som kjennetegner den enkelte naturtype. Målet er også at økosystemers funksjoner, struktur og produktivitet ivaretas så langt det anses rimelig. Videre fremgår forvaltningsmålet for arter i § 5. 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.

Det fremkommer i behandling av Meld. St. 14 (2015–2016) jf. Innst. 294 S (2015-2016) at energi- og miljøkomiteen mener prioriterte arter og utvalgte naturtyper er moderne virkemidler i naturforvaltningen, som er dynamiske, fleksible og treffsikre. Videre mener komiteen at disse virkemidlene er avgjørende for å stanse tapet av naturmangfold, både i form av redningsaksjoner for arter som er kritisk og sterkt truet av utryddelse, men også for å forebygge at arter og naturtyper får forverret status.²⁰

Av naturmangfoldlovens § 8 fremgår at 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. Videre fremgår at kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet.

5.1. Problemstilling 1: Prioriterte arter

Naturmangfoldlovens § 23 første ledd gir hjemmel til å fastsette forskrifter som gir nærmere angitte arter status som prioritert art, og nedfeller også kriterier som inngår i vurderingen av om en art bør bli prioritert. Av veileder til forskrifter om prioriterte arter vises det til at forskriftene om de ulike prioriterte artene skal følges av handlingsplaner.²¹ Dette skal bidra til å ta vare på arter som trenger ekstra beskyttelse eller tiltak, og er knyttet til forvaltningsmålet for arter i naturmangfoldlovens § 5.

Av naturmangfoldlovens § 23 tredje ledd fremgår at når det foreligger dokumentasjon for at en art etter vitenskapelige kriterier antas å ha en tilstand eller utvikling som vesentlig strider mot målet i § 5 første ledd, skal myndighetene etter loven - av eget tiltak eller etter krav fra organisasjon eller andre med rettslig interesse - vurdere om det bør treffes vedtak etter første ledd. Bestemmelsen fastsetter en slik vurderingsplikt når det foreligger dokumentasjon for at tilstanden eller utviklingen for en art strider vesentlig mot forvaltningsmålet i § 5. Det følger av forarbeidene til naturmangfoldloven, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) *Om lov av forvaltning av naturens mangfold*, at det ikke stilles krav om at arten på vitenskapelig grunnlag har fått status som truet (kritisk truet, sterkt truet eller sårbar), men de kriteriene som legges til grunn for at artens tilstand eller utvikling anses som negativ i forhold til § 5 må være av vitenskapelig karakter. Myndighetene har ikke etter bestemmelsen en plikt til å prioritere, men til å vurdere et slikt tiltak. En vurdering kan skje på myndighetenes eget initiativ eller etter krav fra en organisasjon eller andre med rettslig interesse. Kravet om «rettslig interesse» knytter seg til målet om bevaring av arten. Det må dreie seg om organisasjoner eller andre som har særlig interesse i at arten bevares, for eksempel en organisasjon som har miljøvern blant sine formål eller en representant for en næring som ser den negative

¹⁹ Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) *Om lov om forvaltning av naturens mangfold* (naturmangfoldloven).

²⁰ Meld. St.14 (2015-2016), Innst. 294 S (2015–2016) s 17.

²¹ Veileder til forskrifter om prioriterte arter | M24-2013 s. 13.

utviklingen som en trussel for næringsgrunnlaget. Det kan også være en organisasjon som representerer en lokalbefolkning som ser den negative utviklingen som en trussel mot videreføring av tradisjoner.²²

Naturmangfoldloven fastsetter plikt for miljømyndighetene til å vurdere prioritering når en art etter vitenskapelige kriterier antas å ha en tilstand som vesentlig strider mot forvaltningsmålet i § 5. Revisjonen legger til grunn at miljømyndighetene har vurdert hvilke arter som antas å ha en tilstand som vesentlig strider mot forvaltningsmålet, og som miljømyndighetene dermed har plikt til å vurdere om skal prioriteres etter § 23. I Norsk rødliste for arter er artene kategorisert i en av de seks kategoriene *kritisk truet*, *sterkt truet*, *sårbar*, *nær truet*, *datamangel* eller *regionalt utdødd*. Arter vurdert til de tre kategoriene *kritisk truet*, *sterkt truet* og *sårbar* omtales som *truede arter*, og disse artene har *høy* til *ekstremt høy* risiko for å dø ut i Norge hvis de rådende forholdene vedvarer.²³ Revisjonen legger til grunn at Rødlistas kategorisering er dokumentasjon på hvilken tilstand en art har.

Av *Ot.prp. nr. 52 (2008–2009)* fremgår det at Direktoratet for naturforvaltning i en gjennomgang kom frem til at ca. 400 arter totalt kan være aktuelle som prioriterte arter.²⁴ I behandling av Meld. St. 14 (2015–2016) viser energi- og miljøkomiteen i Innst. 294 S (2015–2016) til at det i forbindelse med utarbeidelsen av naturmangfoldloven ble lagt opp til at et relativt høyt antall arter skulle prioriteres. Energi- og miljøkomiteen viser også til utredningen til Direktoratet for naturforvaltning som er beskrevet i *Ot.prp. nr. 52 (2008–2009)*. Av den fremgår at ca. 400 arter kan være aktuelle som prioriterte arter. Komiteen mener at ambisjonsnivået for prioriterte arter bør være slik det ble lagt opp til i forbindelse med utarbeidelsen av naturmangfoldloven, og at det nå haster med å komme i gang med å ta i bruk de nye moderne, dynamiske og treffsikre virkemidlene for å stanse tapet av naturmangfold. Komiteen merker seg også at regjeringen vil bruke virkemiddelet *prioriterte arter* for å bedre tilstanden til arter som er kritisk eller sterkt truet på Norsk rødliste for arter, og i tillegg er ansvarsart²⁵ truet globalt eller i Europa.²⁶

5.2. Problemstilling 2: Utvalgte naturtyper

Naturmangfoldloven § 52 første ledd gir hjemmel til å fastsette forskrifter som angir bestemte naturtyper som utvalgte. Fjerde ledd i samme paragraf fastsetter at der det er behov for å følge opp utvalgte naturtyper med aktive tiltak, skal det utarbeides handlingsplaner for å sikre naturtypene. Dette skal bidra til at utsatte naturtyper ivaretas gjennom bærekraftig bruk, og er knyttet til forvaltningsmålet for naturtyper i naturmangfoldlovens § 4. Av Naturmangfoldloven kommentarutgave fra 2010 fremgår at også andre virkemidler enn utvelgning og forskrift kan tas i bruk for å fremme forvaltningsmålet, stedfestet områdevern er nevnt som eksempel.²⁷ I behandling av Meld. St. 14 (2015–2016) merker energi- og miljøkomiteen seg at regjeringen vil bruke en kombinasjon av områdevern, utvalgte naturtyper og sektorregelverk, inkludert ulike tilskuddsordninger, for å ivareta de truede naturtypene.²⁸

Av naturmangfoldloven § 52 tredje ledd fremgår at når det foreligger dokumentasjon for at en naturtype etter vitenskapelige kriterier antas å ha en tilstand eller utvikling som vesentlig strider mot målet i § 4, skal myndighetene etter loven - av eget tiltak eller etter krav fra organisasjon eller andre med rettslig interesse - vurdere om det bør gis forskrift etter første ledd. Naturmangfoldlovens § 52 tredje ledd fastsetter en plikt for miljømyndighetene til å vurdere om det bør gis en forskrift når visse betingelser inntreffer. Vurderingsplikten inntreffer når det foreligger dokumentasjon for at en naturtype etter vitenskapelige kriterier har en tilstand eller utvikling som vesentlig strider mot forvaltningsmålet i § 4. Det følger av *Ot.prp. nr. 52 (2008-2009)* at det må ligge dokumentasjon og vitenskapelige kriterier til grunn for å utløse plikten til å vurdere utvelgning. Dette innebærer ikke at naturtypen på vitenskapelig grunnlag har fått status som truet eller sårbar. Men kriteriene som legges til grunn for at utviklingen anses som negativ i forhold til § 4 må være vitenskapelige.

Plikten til å vurdere utvelgning kan utløses av myndighetene selv, eller av noen med rettslig interesse. Kravet om «rettslig interesse» knytter seg til målet om å opprettholde naturtypen. Det vil si at det må dreie seg om organisasjoner eller andre som har særlig interesse i at naturtypen opprettholdes, for eksempel fordi miljøvern er blant organisasjonens formål, eller fordi den representerer en næring som ser utviklingen som en trussel for ressursgrunnlaget.²⁹

²² *Ot.prp. nr. 52 (2008-2009)* Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 392-393.

²³ Meld. St. 14 (2015–2016) side 26, boks 2.2 og side 144, boks 8.17.

²⁴ *Ot.prp. nr. 52 (2008-2009)*, side 148.

²⁵ Begrepet ansvarsart blir brukt for å angi at en art har en vesentlig andel av sin naturlige utbredelse i Norge., jf Meld. St. 14 (2015-2016) side 13.

²⁶ Meld. St.14 (2015-2016), Innst. 294 S (2015–2016) s 17.

²⁷ Naturmangfoldloven kommentarutgave av Inge Lorange Backer, Universitetsforlaget 2010, side 459.

²⁸ Meld. St.14 (2015-2016), Innst. 294 S (2015–2016) s 17.

²⁹ *Ot.prp. nr. 52 (2008-2009)* Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 433.

Dersom det foreligger dokumentasjon for at en naturtype etter vitenskapelige kriterier antas å ha en tilstand eller utvikling som vesentlig strider mot målet i naturmangfoldloven § 4 har miljømyndighetene dermed plikt til å vurdere om slik utvelgelse er nødvendig og hensiktsmessig, og om det er behov for å utarbeide handlingsplan, jf. §52 tredje og fjerde ledd. Revisjonen legger til grunn at miljømyndighetene har vurdert hvilke naturtyper som antas å ha en tilstand som vesentlig strider mot forvaltningsmålet, og som de dermed har plikt til å vurdere om skal utvelges etter § 52. Norsk Rødliste for naturtypers kategorisering er dokumentasjon på hvilken tilstand en naturtype har. I rødlista er naturtypene kategorisert i en av de seks kategoriene *kritisk truet*, *sterkt truet*, *sårbar*, *nær truet*, *datamangel* eller *forsvunnet*. Naturtypene vurdert til de tre kategoriene *kritisk truet*, *sterkt truet* og *sårbar* blir definert som *truet*.³⁰

Det følger av Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) at departementet ser for seg at ordningen med utvalgte naturtyper gjennomføres gradvis. Det vil si at man i første omgang foreslår noen få naturtyper for ordningen. Det vises i proposisjonen til at Direktoratet for naturforvaltning har utredet ett begrenset og ett omfattende alternativ for ordningen med utvalgte naturtyper. I det begrensede alternativet er ti naturtyper tenkt som utvalgte.³¹ Det framgår av Innst. 294 S (2015–2016) at ambisjonsnivået for utvalgte naturtyper bør være slik det ble lagt opp til i forbindelse med utarbeidelsen av naturmangfoldloven i 2009, og at det nå haster med å komme i gang med å ta i bruk de nye moderne, dynamiske og treffsikre virkemidlene for å stanse tapet av naturmangfold. Komiteen har også merket seg at regjeringen vil vurdere utvalgte naturtyper som virkemiddel for alle truede naturtyper der dette virkemidlet er egnet.³²

5.3. Delegering av myndighet

Myndigheten til å treffe vedtak om prioriterte arter og utvalgte naturtyper ligger hos Kongen i statsråd, med Klima- og miljødepartementet som ansvarlig departement. Forskriften *Delegering av myndighet etter naturmangfoldloven*, med ikrafttredelse 9. oktober 2015, viser hvilke deler av loven der myndigheten er lagt til Klima og miljødepartementet. Her fremgår blant annet at lovens §§ 23 tredje ledd og 52 tredje ledd er delegert til Klima- og miljødepartementet. Dermed har Klima- og miljødepartementet ansvar for å vurdere om arter skal prioriteres og naturtyper skal utvelges slik det fremgår i naturmangfoldlovens §§ 23 tredje ledd og 52 tredje ledd. Før 2015 var tilsvarende myndighet delegert til Miljøverndepartementet og fremgikk av forskriften *Delegering av myndighet til Miljøverndepartementet etter naturmangfoldloven* med ikrafttredelse 19. juni 2009. Klima- og miljødepartementet gir Miljødirektoratet oppgaver i de årlige tildelingsbrevene.

5.4. Krav til dokumentasjon

Lov om behandlingssmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 23 fastsetter som klar hovedregel at enkeltvedtak skal være skriftlig. Vurderingene av om en art skal prioriteres eller en naturtype skal utvelges anses ikke som enkeltvedtak. Av *Frihagens forvaltningsrett* fremgår imidlertid at det vil følge av kravene til god forvaltningsskikk at også andre avgjørelser utformes skriftlig og at forvaltningen har et dokumentasjonsansvar. Orden og god forvaltningsskikk krever at man skal kunne være sikker på at det er tatt en avgjørelse, og hva denne går ut på. Skriftlighet eller andre former for dokumentasjon er avgjørende for at vesentlige vurderinger og beslutninger underveis i prosessen skal være sporbare i ettertid. Prinsippene om god forvaltningsskikk tilsier tilstrekkelig sporbarhet i saksbehandlingen.³³ Av forvaltningslovens § 37 angående forskrifter fremgår at forvaltningsorganet skal påse at en sak er så godt opplyst som mulig før et vedtak treffes.

Det at prosessene fram til vedtak er sporbare, er av kontroll- og konstitusjonskomiteens flertall betegnet som grunnleggende for all forvaltningspraksis, særlig i tilfeller der ytre etater er tillagt fagmyndighet, jf. Innst. S. nr. 145 (2004–2005). I samme innstilling fremgår at komiteens flertall også har framholdt at muntlig avklaring uten tilgjengelige protokoller og redegjørelser for beslutningsprosessen umuliggjør en reell kontroll med forvaltningen fra Stortingets side og bryter med de forutsetninger vårt demokratiske system er bygd på.³⁴

Av *reglement for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten* fremgår at alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll for å sikre at blant annet måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav. Videre i bestemmelsene fremgår at internkontroll primært skal være innebygd i virksomhetens interne styring og den skal kunne dokumenteres.³⁵

³⁰ <http://www.artsdatabanken.no/roedlistefornaturtyper>, 22.06.2017.

³¹ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) side 272 og 277.

³² Meld. St.14 (2015-2016), Innst. 294 S (2015–2016) s 17.

³³ Frihagens Forvaltningsrett, bind 1, av Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen (2010), side 278-279, Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS, 2. utgave.

³⁴ S. nr. 145 (2004–2005) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om 1. Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard for budsjetterminen 2003 2. Antegnelser til statsregnskapet og saker til orientering*, side 33.

³⁵ Reglement for økonomistyring i staten § 14 og Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 2.4.

Eventuell internkontroll og etterprøving av vurderinger som gjøres i forbindelse med miljømyndighetenes etterlevelse av naturmangfoldloven forutsetter at saksbehandlingen er dokumentert.

Revisjonen legger til grunn at saksbehandlingen som blir foretatt av miljømyndighetene blir dokumentert og er sporbar i ettertid.

6 Funn

6.1. Vurderingsplikten etter naturmangfoldloven §§ 23 og 52 når tilstanden eller utviklingen vesentlig strider mot forvaltningsmålet

Naturmangfoldloven innebærer en plikt for miljømyndighetene til å vurdere virkemiddelet prioritert art når en art etter vitenskapelige kriterier antas å ha en tilstand som vesentlig strider mot forvaltningsmålet i § 5. En tilsvarende plikt foreligger til å vurdere virkemiddelet utvalgt naturtype når en naturtype antas å ha en tilstand eller utvikling som vesentlig strider mot målet i naturmangfoldloven § 4.³⁶

Klima- og miljødepartementet har i brev til Riksrevisjonen av 24. oktober 2017 opplyst at de legger til grunn at vurderingsplikten omfatter arter og naturtyper som ifølge rødlistene er kritisk truet og sterkt truet. Videre legger departementet til grunn at arter og naturtyper som er registrert som sårbare eller nær truet som hovedregel ikke har en bestandssituasjon eller bestandsutvikling som strider *vesentlig* mot forvaltningsmålene.³⁷

Departementet legger også til grunn at sårbare arter og naturtyper, som har ti prosent risiko for å dø ut innen 100 år, som hovedregel ikke har en bestandssituasjon eller bestandsutvikling som strider vesentlig mot forvaltningsmålene.³⁸

Av Meld. St. 14 (2015–2016) fremgår at arter i kategorien sårbar har høy risiko for utdøing.³⁹

Utover tolkingen som ble foretatt i oktober 2017 har ikke Klima- og miljødepartementet foretatt noen skriftlig tolkning av vurderingsplikten.

6.2. Er bestemmelsene om prioriterte arter i naturmangfoldloven §23 etterlevd?

Det vises til figur 1 i innledningen av rapporten, der det gis en beskrivelse av saksbehandlingsprosessen som er gjeldende når virkemidlene prioritert art og utvalgt naturtype skal vurderes.

6.2.1. Arter som er vurdert om de skal prioriteres etter naturmangfoldloven §23

Naturmangfoldlovens § 23 tredje ledd fastsetter en plikt for miljømyndighetene til å vurdere virkemiddelet prioritert art når en art etter vitenskapelige kriterier antas å ha en tilstand som vesentlig strider mot forvaltningsmålet i § 5.

Antall truede arter som er vurdert

Arter vurdert til de tre kategoriene *kritisk truet*, *sterkt truet* eller *sårbar* omtales som truede og har høy til ekstremt høy risiko for å dø ut/forsvinne fra norsk natur hvis forholdene de utsettes for vedvarer.⁴⁰

Tabell 1 viser at det er påbegynt vurdering for 172 av 2400 truede arter, noe som tilsvarer 7 prosent. Av de 172 påbegynte vurderingene er det for 35 arter tatt en avgjørelse på om virkemiddelet prioritert art skal benyttes eller ikke. Det betyr at for 1 prosent av de 2400 truede artene på rødlisten er det tatt en endelig avgjørelse.

³⁶ Naturmangfoldlovens §§ 23 tredje ledd og 52 tredje ledd.

³⁷ Tilbakemelding på revisjonskriterier, brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen, 24. oktober 2017.

³⁸ Tilbakemelding på revisjonskriterier, brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen, 24. oktober 2017.

³⁹ Meld. St. 14 (2015–2016) side 26, boks 2.2 og side 144, boks 8.17.

⁴⁰ Meld. St. 14 (2015–2016) side 26, boks 2.2 og side 144, boks 8.17.

Tabell 1 Antall truede arter hvor det er påbegynt en vurdering og antall der vurderingen har medført en konklusjon⁴¹.

Kategorier som er truet, jf. rødlisten for arter ⁴²	Antall truede arter, jf. rødlisten for arter	Antall truede arter der det er påbegynt vurdering	Antall truede arter der det foreligger konklusjon
Kritisk truet (CR)	247	44	9
Sterkt truet (EN)	894	107	24
Sårbar (VU)	1259	21	2
SUM	2400	172	35

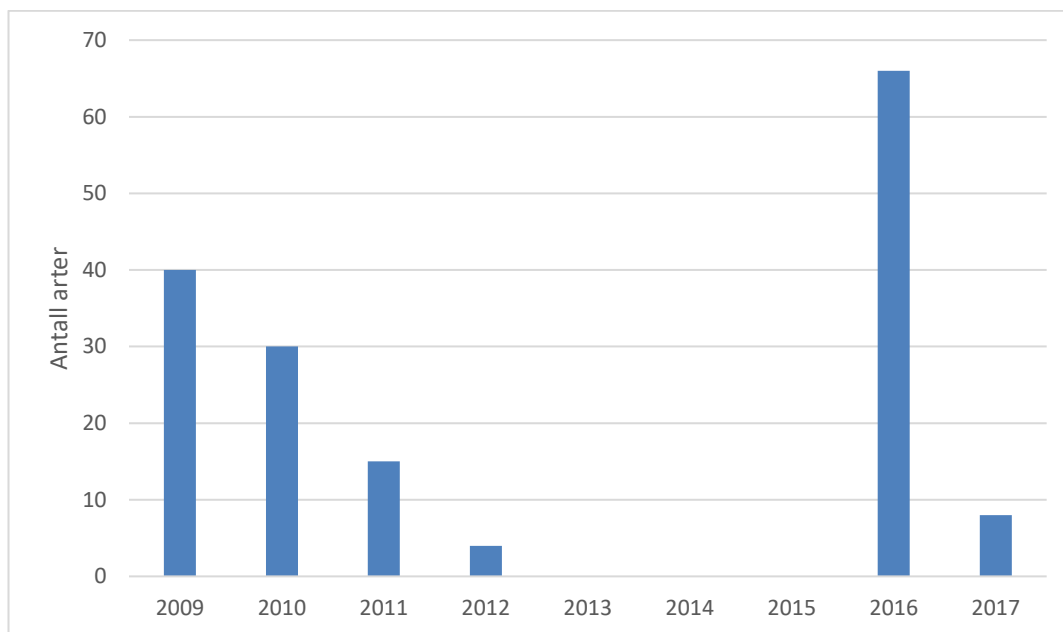
Kilde: Klima- og miljødepartementet

Tabell 1 viser videre at av de 172 artene er det startet en vurdering av 44 av de kritisk truede artene (18 prosent), 107 av de sterkt truede artene (12 prosent) og 21 av de sårbare artene (2 prosent). Av de 35 artene hvor det er tatt en avgjørelse på om virkemidlet prioritert art skal benyttes er prioritert art vedtatt gjennom 13 forskrifter og for 22⁴³ arter er det besluttet at prioritert art ikke er det mest egnede virkemidlet. Av de 172 påbegynte vurderingene er det dermed 137 arter hvor en endelig avgjørelse ikke er tatt.

Tidspunkt for når vurderingene av truede arter er påbegynt

Figur 2 viser at av de 172 artene hvor det er påbegynt en vurdering er 89 påbegynt i perioden 2009-2012 og 74 i perioden 2016-2017.⁴⁴ I perioden 2013-2015 er ingen vurderinger påbegynt.

Figur 2 Påbegynte vurderinger av truede arter fordelt på år.



Kilde: Klima- og miljødepartementet

At ingen vurderinger ble påbegynt i perioden 2013-2015 må sees i sammenheng med at Klima- og miljødepartementet ikke anså det som hensiktsmessig å utarbeide, eller fremme forslag om nye prioriterte arter i 2014 og 2015. I denne perioden arbeidet Klima- og miljødepartementet med norsk handlingsplan for naturmangfold (Meld. St. 14 (2016-2016)), og med avklaring av hvilke prinsipper regjeringen og Stortinget ønsket å legge til grunn for virkemiddelbruken.⁴⁵ Som en oppfølging av Meld. St. 14 (2015-2015) ble arbeidet igjen styrket i 2016 og 2017.

Saker som er forelagt departementene og antall prioriterte arter

Klima- og miljødepartementet forelegger saker for andre relevante departementer før en art eventuelt blir prioritert, jf. fase 2 i saksbehandlingsprosessen som fremgår av figur 1 i innledningen til rapporten. Som siste fase i

⁴¹ Konklusjon kan være at virkemidlet prioritert art er vedtatt gjennom forskrift eller at det er tatt en beslutning om at prioritert art ikke er det mest hensiktsmessige virkemidlet for arten.

⁴² Artsdatabankens rødliste for arter fra 2015, truede arter og underarter i Norge med unntak av Svalbard.

⁴³ Selv om det per i dag er tatt en avgjørelse på at prioritert art ikke er det mest egnede virkemidlet kan arten vurderes igjen på et senere tidspunkt, eksempelvis grunnet ny informasjon osv.

⁴⁴ For 9 arter vet vi ikke årstall for når vurdering er startet opp og er derfor ikke inkludert i figuren.

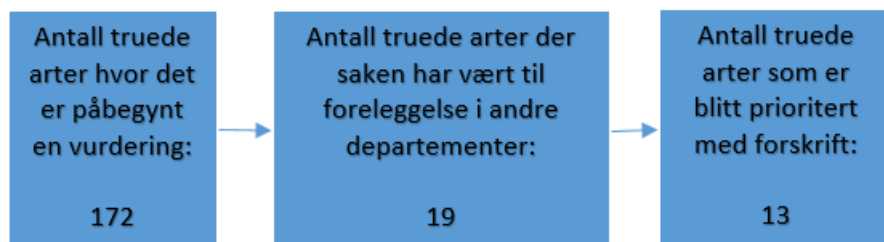
⁴⁵ Etterleversrevisjon truede arter og naturtyper, brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen, datert 27. november 2017.

prosessen blir forskrift vedtatt av Kongen i statsråd. Revisjonen har sammenlignet antall saker som har vært til foreleggelse i departementer og antall saker som er prioritert med forskrift.

Av de 172 truede artene der en vurdering av prioritering er påbegynt foreligger det en konklusjon for 35 av artene. En beslutning om at prioritert art ikke er det mest egnede virkemidlet kan tas uavhengig av om saken er forelagt andre departementer eller ikke. Alle de 35 artene er derfor ikke forelagt andre departementer.

Figur 3 viser at av de 172 truede artene er 19 forelagt andre departementer. Etter foreleggelse er 13 av disse artene blitt prioritert med forskrift.

Figur 3 Saker som er påbegynt, forelagt departementet og som det foreligger forskrift for.



Kilde: Klima- og miljødepartementet

Figur 3 viser at det er seks arter som er truet på rødlisten fra 2015 som er forelagt andre departementer og som ikke har blitt prioritert art. Ifølge Klima- og miljødepartementet skyldes dette at virkemidlet prioritert art ikke ble sett på som det mest hensiktsmessige av disse departementene.⁴⁶ For de seks artene er det ikke tatt en endelig avgjørelse om prioritert art er et egnet virkemiddel eller ikke.

Vurdering av arter som ikke er truet

Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet har også påbegynt vurdering av virkemiddelet prioritert art for 19 arter som ikke er i truet kategori i rødlisten fra 2015. Vurderingene er påbegynt før den siste oppdateringen av rødlisten i 2015⁴⁷. 13 av de 19 artene var kategorisert som truet i rødlisten fra 2010. I følge Klima- og miljødepartementet startet vurdering av de resterende seks artene i 2009/2010. Da var prioritert art et nytt virkemiddel og ifølge Klima- og miljødepartementet var det behov for å vinne erfaring med bruken av dette. For de seks artene forelå det et godt kunnskapsgrunnlag og de ble derfor valgt ut for vurdering. I følge departementet er to av de seks artene ikke vurdert i rødlisten, men har nasjonal interesse som evolusjonære, unike enheter.⁴⁸

6.2.2. Utarbeidelse av forskrifter og handlingsplaner

Dersom en art defineres som prioritert skal det fastsettes forskrift etter naturmangfoldlovens § 23 1. ledd. Videre fremgår det av veileder til forskrifter om prioriterte arter at forskriftene skal følges av handlingsplaner.⁴⁹

Dokumentgjennomgangen viser at det utarbeides forskrift når det er besluttet at arten skal prioriteres. Det er utarbeidet forskrift for 13 arter. Handlingsplan foreligger kun for 10 av de 13 artene. Ifølge Klima- og miljødepartementet har det ikke vært et presserende behov å lage handlingsplaner for tre av artene og dette har derfor ikke vært prioritert.⁵⁰ Klima- og miljødepartementet presiserer at for de tre artene har utkast til handlingsplan blitt utarbeidet som en del av faggrunnlaget og gir et godt grunnlag for å følge opp artene.⁵¹

Tabell 2 viser at det er utarbeidet forskrifter for 13 av de 2400 truede artene (1 prosent). Av de 13 er det utarbeidet forskrift for 5 av de 247 kritisk truede arter (2 prosent), 7 av de 894 sterkt truede artene (1 prosent) og 1 av de 1259 sårbare art (under 1 prosent).

Av de 13 forskriftene ble åtte vedtatt i 2011 og fem ble vedtatt i 2015.

⁴⁶ Dokumentasjon som svarer på Riksrevisjonens problemstillinger, mottatt av Klima- og miljødepartementet i e-post 27. november 2017.

⁴⁷ For 3 av de 19 artene har vi ikke informasjon om når vurdering startet opp.

⁴⁸ Informasjon mottatt fra Klima- og miljødepartementet i e-post av 12. mars 2018.

⁴⁹ Veileder til forskrifter om prioriterte arter | M24-2013 s. 13.

⁵⁰ Verifisert referat fra intervju av Klima- og miljødepartementet, 10. januar 2017

⁵¹ Informasjon mottatt i e-post av 8. mars 2018 fra Klima- og miljødepartementet.

Tabell 2: Prioriterte arter med vedtatt forskrift per. februar 2018:

Navn på art	Artsgruppe	Kategori i rødlisten for arter fra 2015	Ikrafttredelse forskrift
Dverggås	Fugl	Kritisk truet	20.mai 2011
Eremitt	Bille	Kritisk truet	20.mai 2011
Fjellrev	Pattedyr	Kritisk truet	23.jan 2015
Honningblom	Karplante	Kritisk truet	20.mai 2011
Klippeblåvinge	Sommerfugl	Kritisk truet	20.mai 2011
Dvergålegras	Karplante	Sterkt truet	22.mai 2015
Elvesandjeger	Bille	Sterkt truet	20.mai 2011
Rød skogfrue	Karplante	Sterkt truet	20.mai 2011
Skredmjelt	Karplante	Sterkt truet	29.mai 2015
Svarthalespove (underarten islandica)	Fugl	Sterkt truet	20.mai 2011
Svartkurle	Karplante	Sterkt truet	29.mai 2015
Trøndertorvmose	Mose	Sterkt truet	29.mai 2015
Dragehode	Karplante	Sårbar	20.mai 2011

Kilder: Lovdata.no (oppslag 22. februar 2018), Klima- og miljødepartementet og rødlisten for arter fra 2015

6.3. Er bestemmelsene om utvalgte naturtyper i naturmangfoldloven §52 etterlevd?

Det vises til figur 1 i innledningen av rapporten, der beskrivelsen av saksbehandlingsprosessen framgår når virkemidlene prioritert art og utvalgt naturtype skal vurderes.

6.3.1. Naturtyper som er vurdert om skal utvelges etter naturmangfoldloven §52

Naturmangfoldlovens § 52 4. ledd innebærer en plikt for miljømyndighetene til å vurdere virkemiddelet utvalgt naturtype hvis en naturtype antas å ha en tilstand eller utvikling som vesentlig strider mot målet i naturmangfoldloven § 4.

Antall truede naturtyper som er vurdert

Naturtyper vurdert til de tre kategoriene *kritisk truet*, *sterkt truet* eller *sårbar* omtales som truede og har høy til ekstremt høy risiko for å dø ut/forsvinne fra norsk natur hvis forholdene de utsettes for vedvarer.⁵²

Tabell 3 viser at det er påbegynt vurdering for alle de 38 naturtypene som ifølge rødlista er truet.

Tabell 3 Antall truede naturtyper som det er påbegynt vurdering og antall der vurderingen har medført en konklusjon.

Kategorier som er truet, jf. rødlisten for naturtyper ⁵³	Antall truede naturtyper, jf. rødlisten for naturtyper	Antall truede naturtyper der det er påbegynt vurdering	Antall truede naturtyper der det foreligger konklusjon
Kritisk truet (CR)	2	2	2
Sterkt truet (EN)	15	15	5
Sårbar (VU)	21	21	4
SUM	38	38	11

Kilde: Klima- og miljødepartementet

Tabellen viser videre at av de 38 påbegynte vurderingene er det for 11 truede naturtyper tatt en avgjørelse om virkemiddelet utvalgt naturtype skal benyttes eller ikke. Det betyr at det foreligger en konklusjon for 29 prosent av de truede naturtypene. 7 naturtyper har blitt prioritert med forskrift og 4⁵⁴ naturtyper er det tatt en avgjørelse på at utvalgt naturtype ikke er det mest egnede virkemidlet. For 27 av de 38 naturtypene er en endelig avgjørelse fortsatt ikke er tatt.

⁵² Meld. St. 14 (2015–2016) side 26, boks 2.2 og side 144, boks 8.17.

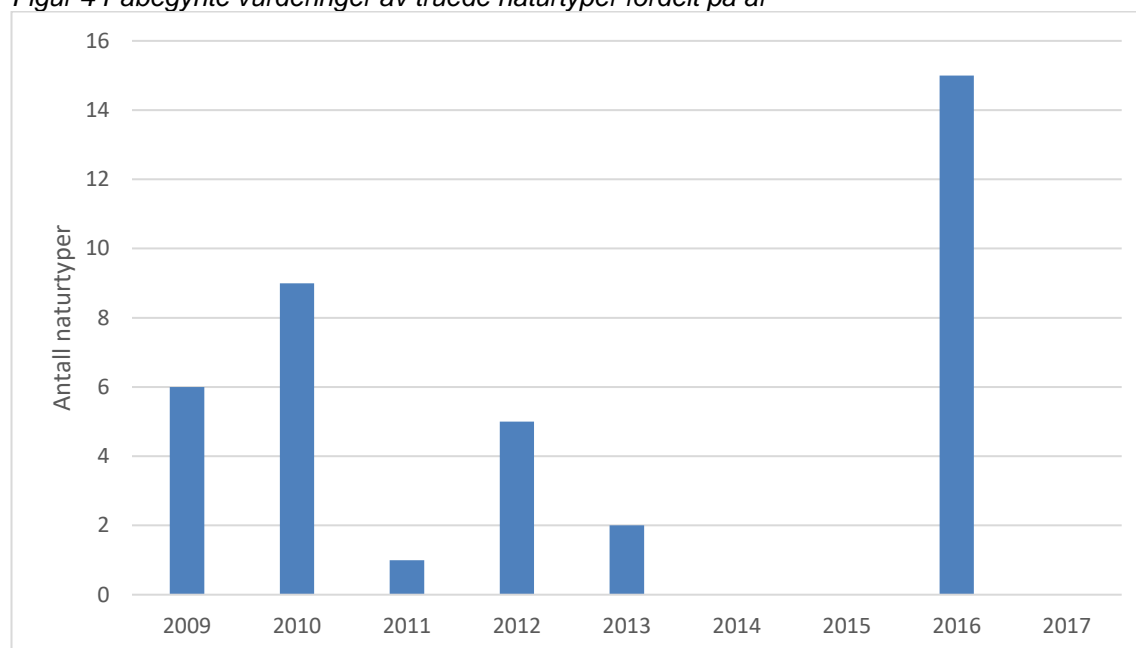
⁵³ Artsdatabankens rødliste for naturtyper fra 2011, truede naturtyper i Norge med unntak av Svalbard

⁵⁴ Selv om det per i dag er tatt en avgjørelse på at utvalgt naturtype ikke er det mest egnede virkemidlet kan naturtypen vurderes igjen på et senere tidspunkt, eksempelvis grunnet ny informasjon osv.

Tidspunkt for når vurderinger av truede naturtyper er påbegynt

Figur 4 viser at av de 38 truede naturtypene hvor det er påbegynt en vurdering er 23 påbegynt i perioden 2009-2013 og 15 er påbegynt i 2016. I perioden 2014-2015 ble ingen vurderinger påbegynt.

Figur 4 Påbegynte vurderinger av truede naturtyper fordelt på år



Kilde: Klima- og miljødepartementet

At ingen vurderinger ble påbegynt i perioden 2014-2015 må som for arter sees i sammenheng med at Klima- og miljødepartementet i perioden arbeidet med norsk handlingsplan for naturmangfold (Meld. St. 14 (2016-2016)), og med avklaring av hvilke prinsipper som skal legges til grunn for virkemiddelbruken.⁵⁵ Som en oppfølging av Meld. St. 14 (2015-2015) ble arbeidet igjen styrket i 2016.

Saker som er forelagt departementene og antall utvalgte naturtyper

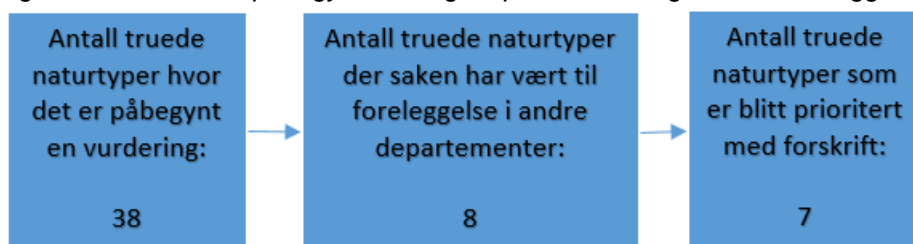
Klima- og miljødepartementet forelegger saker for andre relevante departementer før en naturtype eventuelt blir utvalgt, jf. fase 2 i saksbehandlingsprosessen som fremgår av figur 1 i innledningen til rapporten. Siste fase i prosessen vil bli forskrift vedtatt av Kongen i statsråd. Revisjonen har sammenlignet antall saker som har vært til foreleggelse i departementer og antall saker som er prioritert med forskrift.

Av de 38 truede naturtypene hvor vurdering av utvalgt naturtype er påbegynt foreligger det en konklusjon for 11 av naturtypene. En beslutning om at utvalgt naturtype ikke er det mest egnede virkemidlet tas av miljømyndighetene uavhengig av om saken er forelagt andre departementer eller ikke. Alle de 11 naturtypene er derfor ikke forelagt andre departementer.

Figur 5 viser at av de 38 truede naturtypene er åtte forelagt andre departementer. Etter foreleggelse er syv truede naturtyper blitt prioritert med forskrift.

⁵⁵ Etterleversesrevisjon truede arter og naturtyper, brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen, datert 27. november 2017.

Figur 5 Saker som er påbegynt, forelagt departementet og som det foreligger forskrift for.



Kilde: Klima- og miljødepartementet

Det går fram av figuren at en av naturtypene som er kategorisert truet på rødlisten fra 2011 som er forelagt andre departementer ikke har blitt utvalgt naturtype. Det er ikke tatt en endelig avgjørelse på om utvalgt naturtype er et egnet virkemiddel eller ikke for denne.

Vurdering av naturtyper som ikke er truet

Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet har i tillegg påbegynt vurdering av virkemiddelet utvalgt naturtype for 37 naturtyper som ikke er i truet kategori i rødlisten fra 2011. Av de 37 startet Miljødirektoratet vurdering av 6 naturtyper i perioden 2009-2010, for elleve startet vurderingen i 2012-2013 og for de resterende 20 i 2016. I følge Klima- og miljødepartementet jobbes det, på grunn av kapasitetsmangel, nå ikke med 31 av de 37 naturtypene⁵⁶. Når arbeidet vil bli startet opp igjen er uklart.

Av supplerende tildelingsbrev fra Klima- og miljødepartementet til Miljødirektoratet i 2016 fremgår at direktoratet, basert på kriteriene i stortingsmeldingen, skal vurdere virkemiddelet utvalgt naturtype også for naturtyper som i seg selv ikke er truet, men som er viktig for truede arter.⁵⁷ Informasjon fra Klima- og miljødepartementet bekrefter at vurdering av de fleste av de 37 naturtypene er startet opp fordi de er viktige for mange truede arter⁵⁸.

6.3.2. Utarbeidelse av forskrifter og handlingsplaner

For at en naturtype skal være beskyttet av virkemiddelet utvalgt naturtype må det foreligge en forskrift etter naturmangfoldloven § 52 første ledd. Fjerde ledd i samme paragraf fastsetter at det skal utarbeides handlingsplaner der det er behov for å følge opp utvalgte naturtyper med aktive tiltak.

Dokumentgjennomgangen viser at en naturtype innarbeides i Forskrift om utvalgte naturtyper hvis en sak har kommet så langt i saksbehandlingsprosessen at det er besluttet at naturtypen skal utvelges, Forskriften inneholder per nå seks naturtyper der virkemiddelet utvalgt naturtype er benyttet, jf. den siste kolonnen i tabell 4 nedenfor.

For fem av de seks utvalgte naturtypene foreligger det handlingsplaner. Den siste naturtypen inngår delvis i handlingsplanen til en av de andre naturtypene og Miljødirektoratet har startet arbeidet med å utarbeide en egen handlingsplan for denne.⁵⁹

Tabell 4 viser at det er utarbeidet forskrifter for 7 av de truede naturtypene (18 prosent). Av de 7 er det utarbeidet forskrift for 1 av de 2 kritisk truede naturtypene (50 prosent), 4 av de 15 sterkt truede naturtypene (27 prosent) og 2 av de 21 sårbare naturtyper (10 prosent).

Av de 7 forskriftene ble 6 vedtatt i 2011 og 1 ble vedtatt i 2015.

⁵⁶ Informasjon mottatt på e-post fra Klima- og miljødepartementet 05.02.2018

⁵⁷ Supplerende tildelingsbrev ifm RNB og andre saker, brev fra Klima- og miljødepartementet til Miljødirektoratet, datert 29. juni 2016.

⁵⁸ Informasjon mottatt på e-post fra Klima- og miljødepartementet 5. februar 2018 og 21. februar 2018.

⁵⁹ Verifisert referat fra intervju av Klima- og miljødepartementet, 10. januar 2017.

Tabell 4 Utvalgte naturtyper med vedtatt forskrift per. februar 2018

Navn på naturtype iht. rødlisten for 2011	Kategori i rødlisten for naturtyper fra 2011	Forskrift trådte i kraft	Navn på naturtype iht. Forskrift om utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven*
TRUEDE NATURTYPER PÅ RØDLISTEN			
Slåttemyrkant	Kritisk truet	13.mai 2011	Slåttemyr
Slåttemyrflate	Sterkt truet	13.mai 2011	
Slåtteeeng	Sterkt truet	13.mai 2011	Slåttemark
Kulturmarkseng	Sårbar	13.mai 2011	
Kalksjøer	Sterkt truet	13.mai 2011	Kalksjøer
Kystlynghei	Sterkt truet	7.mai 2015	Kystlynghei
Kalklindeskog	Sårbar	13.mai 2011	Kalklindeskog
NATURTYPER SOM IKKE ER PÅ RØDLISTEN			
Hule eiker**	Ikke på rødlisten	13.mai 2011	Hule eiker

*Grunnet ny navngivning samsvarer ikke alle navnene i forskriften med navnene i rødlisten. *Slåttemyrkant* og *Slåttemyrflate* inngår i *Slåttemyr* som omtales i forskriften. *Slåtteeeng* og *Kulturmarkseng* inngår i *Slåttemark*.

**Naturtypen *hule eiker* er utvalgt fordi det er konsentrasjoner av truede arter knyttet til denne naturtypen.

Kilder: Lovdata.no (oppslag 22. februar 2018), Klima- og miljødepartementet og rødlisten for naturtyper fra 2011

6.4. Organisasjoner eller andre med rettslig interesse har sendt inn krav om vurdering

Organisasjoner eller andre med rettslig interesse kan sende inn krav om at arter eller naturtyper skal vurderes for å bli prioritert art eller utvalgt naturtype etter naturmangfoldloven. Revisjonen viser at det har kommet et begrenset antall slike forslag. Sabima⁶⁰ kom med forslag til flere naturtyper og arter i 2009. Ifølge Klima- og miljødepartementet ble de fleste foreslåtte naturtyper eller prioriterte arter vurdert med mindre det forelå en faglig begrunnelse for å ikke gjøre en slik vurdering - noen arter er heller ikke vurdert ennå fordi de ikke er ansvarsarter, men disse kan bli vurdert senere. Departementet fikk også inn en oppfordring til å vurdere en enkeltart (småblank (namsblank)) fra en privatperson i 2013. For den arten er det startet en vurdering som det ikke er tatt en endelig beslutning for ennå.⁶¹

I forbindelsen med høringen av stortingsmeldingen om naturmangfold (Natur for livet) mottok Klima- og miljødepartementet krav om vurdering av en del arter og naturtyper fra WWF, NOF, Sabima og Natur og ungdom. Ifølge Klima- og miljødepartementet ble disse forslagene utkvittert gjennom framlegging i meldingen av hvilke arter og naturtyper regjeringen ville vurdere først, dvs. de sterkt og kritisk truede artene som også er ansvarsarter og truede naturtyper.⁶²

I e-post fra Sabima til Klima- og miljødepartementet 26. januar 2018 stilles det spørsmål om hvorfor internasjonalt truede arter har blitt utelatt i forbindelse med oppdraget til Miljødirektoratet fra Klima- og miljødepartementet 6. juni 2017, og det oppfordres til å inkludere disse artene i oppdraget. Klima- og miljødepartementet viser til innstillingen fra energi- og miljøkomiteen om Natur for livet - Norsk handlingsplan for naturmangfold, Innst. 294 S (2015-2016) der det fremgår at komiteens flertall mener det er riktig å prioritere en forbedring av tilstanden til de sterkt truede eller kritisk truede artene i Norge, som har en vesentlig del av sin europeiske utbredelse i Norge eller på Svalbard. Ifølge departementet kan disse artene imidlertid bli innlemmet i et likende, senere oppdrag til direktoratet.⁶³

6.5. Dokumentasjon av vurderingene

Det følger av kravene til god forvaltningskikk at avgjørelser utformes skriftlig og at forvaltningen har et dokumentasjonsansvar. Orden og god forvaltningskikk krever at man skal kunne være sikker på at det er tatt en avgjørelse, og hva denne går ut på. Skriftlighet eller andre former for dokumentasjon er avgjørende for at

⁶⁰ Sabima er en miljøorganisasjon som jobber for å bevare et biologisk mangfold av dyr, planter og sopp i norsk natur.

⁶¹ E-post fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen av 8. mars 2018.

⁶² E-post fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen av 8. mars 2018.

⁶³ E-post fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen av 8. mars 2018.

vesentlige vurderinger og beslutninger underveis i prosessen skal være sporbare i ettertid.⁶⁴ Det at prosessene fram til vedtak er sporbare, er av kontroll- og konstitusjonskomiteens flertall betegnet som grunnleggende for all forvaltningspraksis, særlig i tilfeller der ytre etater er tillagt fagmyndighet.⁶⁵

Alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll.⁶⁶ Eventuell internkontroll og etterprøving av vurderinger som gjøres i forbindelse med miljømyndighetenes etterlevelse av naturmangfoldloven forutsetter at saksbehandlingen er dokumentert.

6.5.1. Dokumentasjon av oppstart vurdering og status i saksbehandlingsprosessen

Revisjonen har etterspurt informasjon om et større antall arter og naturtyper hvor det er påbegynt vurdering av prioritert art og utvalgt naturtype. Dato for når vurderingen ble påbegynt og hvor langt miljømyndighetene har kommet i sine vurderinger er etterspurt for 199 arter og 75 naturtyper. Dette er både truede og ikke truede arter og naturtyper. Informasjonen ble på forespørsel fra revisjonen fylt inn i et regneark av miljømyndighetene.

Tabell 5 viser at informasjon om dato for når vurdering er påbegynt av om en art skal prioriteres eller en naturtype skal utvelges er i varierende grad mottatt. Miljømyndighetene kunne ikke oppgi dato for oppstart av vurdering i til sammen 227 av 266 saker (85 prosent) angående truede og ikke truede arter og naturtyper. Av de 266 er det for 193 saker oppgitt et mindre presist tidspunkt for oppstart og for 34 saker er tidspunkt for oppstart ikke oppgitt. For 39 saker er tidspunkt for oppstart oppgitt i form av dato og årstall.

Tabell 5 Mottatt informasjon om oppstartstidspunkt for vurdering av prioritert art og utvalgt naturtype

	Antall hvor det er påbegynt vurdering	Antall hvor startdato er oppgitt med dato og årstall	Antall hvor mindre presist tidspunkt* er oppgitt	Antall hvor tidspunkt for oppstart ikke er oppgitt
Truede arter	172	0	162	10
Ikke truede arter	19	0	16	3
Truede naturtyper	38	34	3	1
Ikke truede naturtyper	37	5	12	20
SUM arter og naturtyper	266	39	193	34

* Kan være oppgitt som: 1) måned og årstall eller 2) ett intervall for oppstart, eksempelvis 2012-2014.

For et utvalg bestående av ti saker, fem for truede arter og fem for truede naturtyper, har revisjonen etterspurt dokumentasjonen som ligger til grunn for oppstartsdato. Miljømyndighetene har ikke fremlagt dokumentasjon for noen av de ti sakene.

For et fåtall arter har revisjonen heller ikke mottatt nok informasjon til å kunne se hvor langt miljømyndighetene har kommet i å vurdere artene og hvilke vurderinger som er gjort. Dette gjelder for 9 av de 179 truede artene og 2 av de 20 ikke truede artene, jf. tabell 5. For disse 11 artene har Klima- og miljødepartementet opplyst at de er usikre på hva som er status for arten og vurderingen som ligger til grunn. For naturtyper har revisjonen mottatt tilstrekkelig informasjon til å kunne vurdere hvor langt miljømyndighetene har kommet i saksbehandlingsprosessen.

Revisjonen viser også at miljømyndighetene har startet vurdering av 6 arter som hverken er på rødlisten fra 2015 eller den foregående rødlisten fra 2010. På forespørsel informerte departementet om at det ikke foreligger dokumentasjon på hvorfor det ble påbegynt en vurdering av de seks artene.⁶⁷

6.5.2. Dokumentasjon av konklusjon

Revisjonen viser at miljømyndighetene har konkludert med at 26 arter ikke skal prioriteres. Av disse er 22 truede arter og 4 ikke truede arter. Tilsvarende har miljømyndighetene konkludert med at fire truede naturtyper ikke skal utvelges. For de 30 sakene har revisjonen etterspurt tidspunkt for når en endelig avgjørelse ble tatt.

Tabell 6 viser at miljømyndighetene kunne oppgi tidspunkt for når endelig avgjørelse ble tatt i form av dato og årstall for 20 av 30 saker (67 prosent). For 10 av 30 saker er det oppgitt måned og år eller intervall som inneholder flere år som tidspunkt for når avgjørelse ble tatt.

⁶⁴ Frihagens Forvaltningsrett, bind 1. av Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen (2010), side 278-279, Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS, 2. utgave.

⁶⁵ Innst. S. nr. 145 (2004–2005).

⁶⁶ Reglement for økonomistyring i staten § 14 og Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 2.4.

⁶⁷ E-post fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen, 12. mars 2018

Tabell 6 Mottatt informasjon om tidspunkt for endelig avgjørelse om at arten/naturtypen ikke vil bli prioritert/utvalgt

	Antall hvor det er tatt en endelig avgjørelse	Antall hvor tidspunkt er oppgitt med dato og årstall	Antall hvor mindre presist tidspunkt* er oppgitt
Truede arter	22	17	5
Ikke truede arter	4	0	4
Truede naturtyper	4	3	1
SUM arter og naturtyper	30	20	10

* Kan være oppgitt som: 1) måned og årstall eller 2) ett intervall for oppstart, eksempelvis 2012-2014.

For de 22 truede artene og de 4 truede naturtypene har revisjonen etterspurt og vurdert dokumentasjon som viser at beslutning om ikke prioritering/utvelgning er tatt.

For alle de 17 truede artene og 3 truede naturtypene der tidspunkt er oppgitt med dato og årstall (jf tabell 6) fremgår dokumentasjon av avgjørelsen om at artene ikke skal prioriteres og naturtypene ikke skal utvelges i brev fra Miljødirektoratet til Klima- og miljødepartementet av 19. desember 2016. Brevet er svar på oppdrag Klima- og miljødepartementet ga til Miljødirektoratet 29. juni 2016. Oppdraget ble gitt med bakgrunn i Stortingets behandling av Meld. St. 14 (2015–2016).

For de resterende fem truede artene og en truet naturtype har revisjonen etterspurt dokumentasjon som viser beslutning om at artene ikke skal prioriteres og naturtypen ikke skal utvelges og dato for når slik beslutning er tatt. Miljømyndighetene har ikke fremlagt dokumentasjon for noen av de fem sakene som omhandler arter. For saken som omhandler naturtyper har revisjonen mottatt dokumentasjon.

6.6. Hvordan miljømyndighetene har arbeidet med å etterleve naturmangfoldloven § 23 om prioriterte arter og § 52 om utvalgte naturtyper

6.6.1. Styringssignaler

På oppdrag fra Klima- og miljødepartementet vurderer Miljødirektoratet om virkemidlene prioritert art og utvalgt naturtype er egnet for å ta vare på gitte arter og naturtyper, jf figur 1 i innledningen til rapporten. Dette fremgår av styringssignalene fra Klima- og miljødepartementet (tidligere Miljøverndepartementet) til Miljødirektoratet (tidligere Direktoratet for naturforvaltning) hvert enkelt år. Disse styringssignalene har varierende innhold i perioden 2009 til 2017.

Etter at loven ble vedtatt sendte Miljøverndepartementet 15. oktober 2009 et brev til Direktoratet for naturforvaltning med et oppdrag om å foreslå aktuelle arter og naturtyper som prioritert art og utvalgt naturtype.⁶⁸ I brevet ber departementet om at Direktoratet for naturforvaltning allerede høsten 2009 setter av tilstrekkelige ressurser og aktivt bidrar til å følge opp virkemidlene i naturmangfoldloven.⁶⁹

Av tildelingsbrevene fra Klima- og miljødepartementet til Miljødirektoratet for 2010 til 2013 fremgår at arbeidet med prioriterte arter og utvalgte naturtyper skal styrkes og prioriteres høyt. Ifølge Klima- og miljødepartementet ble det ut over dette ikke gitt noen faglige føringer til Miljødirektoratet om hvordan oppdraget skulle gjennomføres i starten av perioden.⁷⁰

I mai 2012 fikk Direktoratet for naturforvaltning i oppdrag fra Miljødepartementet å gi en faglig anbefaling av hvordan og når naturmangfoldlovens ulike virkemidler må brukes for å sikre at målene nås.⁷¹

I tildelingsbrevene for 2014 fremgår at Klima- og miljødepartementet, har lavere forventninger enn i 2013 til arbeidet med å bedre situasjonen for truede arter gjennom effektiv og hensiktsmessig virkemiddelbruk. Dette

⁶⁸ Verifisert referat fra intervju av Klima- og miljødepartementet, 10. januar 2017.

⁶⁹ Arbeidet med oppfølgingen av naturmangfoldloven i 2009, brev fra Miljødepartementet til Direktoratet for naturforvaltning, datert 15. oktober 2009.

⁷¹ DN's faglige anbefaling til MD ang. ivaretagning av norsk naturmangfold: Bruk av ulike virkemidler i naturmangfoldloven, side 7.

skyldes reduserte bevilgninger til arbeidet med prioriterte arter og utvalgte naturtyper,⁷² I tildelingsbrevet for 2015 er forventningene til utarbeidelse av nye faggrunnlag⁷³ for prioriterte arter og utvalgte naturtyper blitt ytterligere redusert.⁷⁴

I de årlige tildelingsbrevene fra Klima- og miljødepartementet til Miljødirektoratet for 2016 og 2017 fremgår at arbeidet med nye faggrunnlag og handlingsplaner for prioritert art og utvalgt naturtype skal styrkes.

Som en oppfølging av Meld. St. 14 (2015-2016) og Stortingets behandling av denne, mottok Miljødirektoratet i et supplerende tildelingsbrev 29. juni 2016 fra Klima- og miljødepartementet. Videre sendte Klima- og miljødepartementet et fornyet, samlet oppdrag til Miljødirektoratet 7. juli 2017. Styringssignalene i disse brevene viser at det er gjort prioriteringer i hvilke arter som skal vurderes først, og det er lagt vekt på å vurdere hvilket virkemiddel eller hvilken kombinasjon av virkemidler som best kan ivareta artene og naturtypene.

6.6.2. Kriterier som er lagt til grunn for hvilke arter og naturtyper som først skal vurderes

Det har vært endringer i kriteriene som miljømyndighetene har lagt til grunn for hvilke arter og naturtyper som først skal vurderes som prioritert art og utvalgt naturtype. Ved lovens ikrafttredelse ønsket man å ta de nye virkemidlene prioritert art og utvalgt naturtype i bruk så fort som mulig. For flertallet av de truede artene og naturtypene, hadde miljømyndighetene ifølge Klima- og miljødepartementet imidlertid ikke nok kunnskap til å vurdere virkemidlene prioritering eller utvelgelse. Derfor ble det jobbet videre med de artene og naturtypene der forvaltningen hadde tilstrekkelig kunnskap til å vurdere om arter skulle prioriteres og naturtyper skulle utvelges.⁷⁵

Før Naturmangfoldloven ble vedtatt i 2009, foretok Direktoratet for naturforvaltning en gjennomgang der det kom frem til at totalt ca. 400 truede arter kunne være aktuelle som prioriterte arter. Da loven ble vedtatt og Miljødirektoratet fikk det første oppdraget med å utarbeide faggrunnlag tok det utgangspunkt i listen over disse 400 artene. I årene frem mot 2016 ble listen over de 400 artene ifølge Miljødirektoratet lagt til grunn og fungerte som et basisdokument for utvalget av arter hvor det ble utarbeidet faggrunnlag.⁷⁶

I perioden 2009 til 2012/2013 arbeidet dermed Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet med å vurdere virkemidlene prioritert art og utvalgt naturtype med utgangspunkt i Direktoratet for naturforvaltnings gjennomgang av aktuelle arter og naturtyper samt arter de hadde tilstrekkelig kunnskap om. I 2014 og 2015 ble det som tidligere nevnt ifølge Klima- og miljødepartementet ikke ansett som hensiktsmessig å utarbeide eller fremme forslag om nye prioriterte arter eller utvalgte naturtyper.

Ifølge Klima- og miljødepartementet tok det tid å lage en faglig begrunnet strategi/plan for hvordan det skulle arbeide for å bruke virkemidlene prioritert art og utvalgt naturtype. Arbeidet med en strategi resulterte i Meld. St. 14 (2015–2016).⁷⁷

Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet har siden 2016 jobbet med utgangspunkt i kriteriene som fremgår av Meld. St. 14 (2015–2016) og resultatet av behandlingen av denne. Av meldingen fremgår det at regjeringen vil vurdere utvalgte naturtyper som virkemiddel for alle truede naturtyper. Når det gjelder arter fremgår det videre av stortingsmeldingen at regjeringens første prioritet vil være å forbedre tilstanden til de sterkt truede eller kritisk truede artene i Norge, som har en vesentlig del av sin europeiske utbredelse i Norge.⁷⁸ Dette tilsvarer ca. 40 naturtyper og 90 arter.

6.6.3. Virkemiddelbruk

Sentrale virkemidler i Naturmangfoldloven for å ivareta naturmangfold er områdevern, prioritert art og utvalgt naturtype. I tillegg er andre virkemidler som sektorvirkemidler aktuelt for å ivareta naturmangfoldet. Sektorvirkemidlene kan være bruk av sektorregelverk eller økonomiske virkemidler som tilskudd.

I oppdrag Miljødirektoratet har mottatt fra Klima- og miljødepartementet i 2017 er fokuset på alle relevante virkemidler, også sektorvirkemidler skal vurderes og ikke kun prioritert art og utvalgt naturtype. Ifølge

⁷² Tildelingsbrev 2014 for Miljødirektoratet.

⁷³ Faggrunnlag i innebærer alt arbeidet for å kunne utarbeide forslag til forskrift og andre virkemidler.

⁷⁴ Tildelingsbrev 2015 for Miljødirektoratet.

⁷⁵ Etterlevelsesrevisjon truede arter og naturtyper, brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen, datert 27. november 2017.

⁷⁶ Verifisert referat fra intervju med Miljødirektoratet, 23. januar 2017.

⁷⁷ Verifisert referat fra intervju av Klima- og miljødepartementet, 10. januar 2017.

⁷⁸ Meld. St. 14 (2015-2016) side 115 og Innst.294 S (2015-2016), side 17.

Miljødirektoratet var vurderingene foretatt før 2017, av om en art skulle prioriteres og en naturtype skulle utvelges, i mindre grad basert på en vurdering av sektorenes virkemidler.⁷⁹

Arbeidet med en systematisk vurdering av virkemidler startet ved at Direktoratet for naturforvaltning i mai 2013 leverte en faglige anbefaling til Miljøverndepartementet⁸⁰. Dette er en bred faglig anbefaling om virkemidler for naturmangfold, spisset mot vern, utvalgt naturtype og prioritert art, men også omtale av andre virkemidler⁸¹

Arbeidet med å klargjøre prinsippene for virkemiddelbruken ble fulgt opp i arbeidet med stortingsmeldingen om handlingsplan for naturmangfold som resulterte i Meld St 2014 (2015–2016). Meldingen beskriver hvordan regjeringens politikk skal bidra til å ta vare på naturmangfoldet og presiserer nærmere når virkemidlene prioritert art og utvalgt naturtype er egnede virkemidler. Tilnærmingen til virkemidlene er mer helhetlig enn tidligere med fokus på at virkemidlene skal være effektive og målrettede.⁸²

Arbeidet fortsatte videre ved at Miljødirektoratet i 2016 fikk i oppdrag av Klima- og miljødepartementet å vurdere virkemiddelbruk for ca. 90 arter og 40 naturtyper. For arter var det da særlig viktig å vurdere om arealbaserte virkemidler, som vern og utvalgt naturtype, eller prioritert art er det beste virkemiddel, eventuelt en kombinasjon av disse. For naturtyper var det særlig viktig å vurdere valget mellom vern eller utvalgt naturtype, eller en kombinasjon av disse.⁸³ Som svar på dette oppdraget leverte Miljødirektoratet i desember 2016 en foreløpig vurdering av hvilke arter og naturtyper prioritert art eller utvalgt naturtype kan være egnede virkemidler for.⁸⁴

Ifølge Klima og miljødepartementet ble virkemiddelvurderingen for truet natur mer helhetlig og systematisk etter at Direktoratet for naturforvaltning kom med rapporten om virkemiddelbruken i 2013, og St. Meld. nr. 14 (2015–2016) ble lagt fram og behandlet i Stortinget i 2016. Andre berørte departementer etterspurte likevel fortsatt en vurdering av alle virkemidler opp mot hverandre, og en mer samlet oversikt over virkemiddelbruken. For å ha en mer samlet vurdering av virkemiddelbruk bestemte Klima- og miljødepartementet seg for at alle de ca. 90 artene og 40 naturtypene som fremgår av oppdraget fra 2016 skulle vurderes samlet, og at utredningsinstruksen⁸⁵ skulle legges til grunn for dette arbeidet.⁸⁶ På denne bakgrunn sendte Klima- og miljødepartementet et nytt oppdrag til Miljødirektoratet i juli 2017. Miljødirektoratet er bedt om å både vurdere virkemidlene prioriterte arter og utvalgte naturtyper, og hvilket virkemiddel eller hvilken kombinasjon av virkemidler som best kan ivareta artene og naturtypene. Dette kan ifølge brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 27. november 2017 blant annet omfatte juridiske virkemidler i naturmangfoldloven, sektorregelverk, økonomiske virkemidler, økt kunnskap og informasjon og kartlegging.⁸⁷ En ny føring som gis til Miljødirektoratet i oppdraget fra juli 2017 er at det skal gjøres samfunnsøkonomiske kost/nytte vurderinger av relevante virkemidler.⁸⁸

Ifølge Klima- og miljødepartementet er det mest utfordrende med dette arbeidet at miljømyndighetene ikke har tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag og mangler god kartleggingsstatus. Det er også utfordrende å vurdere og begrunne hvilket virkemiddel som er best egnet for hver art og naturtype. Videre er det utfordrende å vurdere forholdet mellom kost og nytte av arter og naturtyper sett opp mot andre samfunnsformål.⁸⁹

Stor arbeidsmengde på relativt kort tid er ifølge Klima- og miljødepartementet krevende når virkemidlene prioritert art og utvalgt naturtype skal vurderes. Departementet mener videre at erfaring så langt er at arbeidet med å vurdere det mest effektive eller hensiktsmessige virkemidlet ofte tar mye lengre tid enn det man opprinnelig la opp til, og at dette er svært krevende prosesser.⁹⁰

Etter planen skal Miljødirektoratet ha ferdig ca. 130 faggrunnlag innen utgangen av 2018. Dette innebærer at alt arbeidet for å kunne utarbeide forslag til forskrift og andre virkemidler skal være klart. Videre skal forslag om virkemiddelbruken forelegges berørte departementer vinteren 2018/2019. Forslag skal der etter sendes på offentlig høring. Vedtak om virkemidlene skal etter planen fattes i 2020.⁹¹

⁷⁹ Verifisert referat fra intervju med Miljødirektoratet, 23. januar 2017.

⁸⁰ Miljøverndepartementet skiftet navn til Klima- og miljødepartementet 1. januar 2014.

⁸¹ Tidslinje arbeid med prioritert art og utvalgt naturtype, mottatt av Klima- og miljødepartementet per e-post 12. januar 2018.

⁸² Etterlevelsesrevisjon truede arter og naturtyper, brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen, datert 27. november 2017.

⁸³ Supplerende tildelingsbrev ifm RNB og andre saker fra Klima- og miljødepartementet til Miljødirektoratet, datert 29. juni 2016.

⁸⁴ Vurdering av virkemidlene prioritert art og utvalgt naturtype, jf. oppdrag fra Klima- og miljødepartementet, datert 19. desember 2017.

⁸⁵ Utredningsinstruksen ble fastsatt ved kongelig resolusjon 19. februar 2016 og har som formål å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak.

⁸⁶ Verifisert referat fra intervju av Klima- og miljødepartementet, 10. januar 2017.

⁸⁷ Etterlevelsesrevisjon truede arter og naturtyper, brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen, datert 27. november 2017.

⁸⁸ Verifisert referat fra intervju med Miljødirektoratet, 23. januar 2017.

⁸⁹ Verifisert referat fra intervju av Klima- og miljødepartementet, 10. januar 2017.

⁹⁰ Verifisert referat fra intervju av Klima- og miljødepartementet, 10. januar 2017.

⁹¹ Verifisert referat fra intervju av Klima- og miljødepartementet, 10. januar 2017.

6.6.4. Hvordan andre sektorer involveres

I perioden fra naturmangfoldloven ble vedtatt i 2009 frem til 2017 er det gjort endringer i hvordan andre sektorer skal involveres i arbeidet med å benytte virkemidlene prioritert art og utvalgt naturtype.

Klima- og miljødepartementet viser til at det ved foreleggelse av saker til aktuelle departementer har vært mange innvendinger til å benytte virkemidlene prioriterte art og utvalgt naturtype. Det har vært innvendinger mot at arter og naturtyper vurderes og fremmes enkeltvis og at det da er vanskelig å se hvor mange naturtyper og arter som samlet vil bli prioritert/utvalgt.⁹² Av dokumentasjon mottatt fra Klima- og miljødepartementet fremgår for flere arter at andre departementer ikke har sett prioritert art som det mest hensiktsmessige virkemidlet for å ivareta artene.⁹³

Klima- og miljødepartementet mener det er viktig at de ulike artene og naturtypene som er aktuelle for prioritering/utvelgning blir lagt fram for de andre departementene samlet, slik at departementene kan ta stilling til flere saker samtidig. Ifølge Klima- og miljødepartementet vil departementene da se omfang og konsekvenser (samlet belastning) av bruk av virkemidlene prioritert art og utvalgt naturtype. Ellers ser departementet at en mer systematisk bruk av utredningsinstruksen vil bidra til bredere vurderinger som kan imøtekomme flere av de berørtes departementenes spørsmål og krav om vurderinger. Departementet mener dette vil kunne effektivisere foreleggelsesprosessen hos andre departementer.⁹⁴

I oppdragsbrev fra Klima- og miljødepartementet i juli 2017 er det enkelte endringer fra tidligere år i forhold til i hvordan andre sektorer skal involveres i arbeidet. I større grad enn tidligere skal miljømyndighetene samarbeide med andre sektorer for å finne beste virkemiddel for truede arter og naturtyper. Av oppdragsbrevet fremgår at alle relevante tiltak skal vurderes for å redusere faktorer som virker negativt på de aktuelle naturtypene og artene. Dette forutsetter en vurdering av i hvilken grad sektorvirkemidler bidrar til ivaretagelse av naturtypen eller arten og om det kan være et relevant tiltak å foreta endret bruk eller endring av sektorvirkemidler. Kunnskap om virkninger av slike virkemidler finnes i direktorater underlagt berørte departementer. Klima og miljødepartementet mener bidrag fra disse direktoratene vil heve kvaliteten på beslutningsgrunnlaget. Videre fremgår av oppdragsbrevet at eventuelle faglige uoverensstemmelser mellom direktoratene som direktoratene ikke selv klarer å løse, skal framgå av beslutningsgrunnlaget og vil av Klima- og miljødepartementet bli drøftet med berørte departementer.⁹⁵ Arbeidet er nå forankret på tvers av sektorer gjennom samarbeid i en bred gruppe bestående av aktuelle direktorater. Denne gruppen ledes av Miljødirektoratet.⁹⁶

Det har ikke blitt forelagt noen saker for andre departementer siden endringen i hvordan andre sektorer involveres ble endret i 2017. Imidlertid tror Klima- og miljødepartementet de endringene som nå er gjort vil gjøre arbeidet ovenfor andre departement lettere. Gjennom å bruke utredningsinstruksen vil samfunnsøkonomiske analyser bli vektlagt og arbeidet er også lagt opp slik at et større antall saker vil bli vurdert samlet. Det vil også bli gjort enda grundigere vurderinger av om det er andre virkemidler som egner seg bedre og med mindre konsekvenser for berørte parter.⁹⁷

6.7. Hvordan virkemidlene prioritert art og utvalgt naturtype bidrar for å ivareta naturmangfoldet

Klima og miljødepartementet mener at bruk av virkemidlene prioritert art og utvalgt naturtype har hatt positiv virkning og fungerer etter intensjonen i loven. Imidlertid er det ikke gjennomført noen evaluering på artsnivå eller naturtypenivå for hvordan utviklingen har vært etter at arter er prioritert og naturtyper er utvalgt.⁹⁸

Ifølge Miljødirektoratet har etablering av virkemidlene prioritert art og utvalgt naturtyper medført at mer kunnskap har blitt opparbeidet og at det er etablert nye tilskuddsordninger som gir mulighet for å finansiere tiltak som ivaretar truede arter og naturtyper. Tilskuddsordninger ble etablert kort tid etter at loven ble vedtatt. Tilskuddsordningene har blitt endret med tiden. Når ordningene ble etablert var de spisset mot prioriterte arter og utvalgte naturtyper,

⁹² Verifisert referat fra intervju av Klima- og miljødepartementet, 10. januar 2017.

⁹³ Dokumentasjon som svarer på Riksrevisjonens problemstillinger, mottatt av Klima- og miljødepartementet i e-post 27. november 2017..

⁹⁴ Verifisert referat fra intervju av Klima- og miljødepartementet, 10. januar 2017

⁹⁵ Oppdragsbeskrivelse: Tiltak for å ta vare på truet natur - oppfølging av Meld. St. 14 (2015-2016), brev fra Klima- og miljødepartementet til Miljødirektoratet, datert 6. juli 2017.

⁹⁶ Verifisert referat fra intervju av Klima- og miljødepartementet, 10. januar 2017.

⁹⁷ Verifisert referat fra intervju av Klima- og miljødepartementet, 10. januar 2017.

⁹⁸ Verifisert referat fra intervju av Klima- og miljødepartementet, 10. januar 2017.

men er senere utvidet til å gjelde alle truede arter og naturtyper. For artene og naturtypene som er omfattet av tilskuddsordningene har ifølge Miljødirektoratet trolig tilstanden bedret seg.⁹⁹

På bestilling fra Klima- og miljødepartementet innhentet Multiconsult i 2014 erfaringer om praktisering av blant annet reglene om prioritert art og utvalgt naturtype i Naturmangfoldloven. Resultatet av dette arbeidet fremgår av Multiconsults rapport *Gjennomgang av praktisering av Naturmangfoldloven* datert 30. september 2014.

Det fremgår av Multiconsults rapport at den korte perioden siden forskriftene om prioriterte arter trådte i kraft og mangel på gode overvåkingsdata, gjør at det er svært vanskelig å dokumentere endringer i bestander av arter. Ifølge rapporten betyr imidlertid ikke dette at prioritering av artene ikke har hatt positiv effekt. Multiconsult har gjennomført spørreundersøkelse som viser blant annet at nær halvparten av fylkesmannens miljøvernavdelinger som er forvaltningsmyndighet for forskriftene om prioritert art, mener tilskuddsordningene og økt skjøtsel for prioritert art har positive effekter. Flere kommuner påpeker det samme. Halvparten av fylkesmannens miljøvernavdelinger mener videre at status som prioritert art har ført til økt bevissthet og aktsomhet, for eksempel økt intern bevissthet og grundigere utredninger for prosjekter innen samferdsel og kraftlinjeutbygging. Dette støttes av en betydelig andel av kommunene. To av tre direktorater som har behandlet saker med prioritert art mener at status som prioritert art har ført til positive effekter for en lokalitet med prioritert art. Lokalteter med klippeblåvinge, eremitt, rød skogfrue, dragehode og elvesandjeger er nevnt som eksempler der regelverket har hatt positive effekter for en prioritert art.¹⁰⁰

Multiconsult undersøkte også i 2014 virkningen av virkemidlet utvalgt naturtype. Som for prioriterte arter har erfaringsinnhentingen ikke avdekket overvåkingsdata som er egnet til å vise hvorvidt utvelgelse av naturtyper har medført forbedring i tilstanden siden den første forskriften om utvalgte naturtyper trådte i kraft i mai 2011. Det er likevel mange klare indikasjoner på at tilstand er bedret eller i ferd med å bli bedret for utvalgte naturtyper, alternativt at forringelse er stoppet eller i ferd med å bli stoppet for en rekke lokaliteter. Blant Fylkesmannens miljøvernavdelinger og landbruksavdelinger og kommunene kjenner henholdsvis 78, 50 og 22 prosent til lokaliteter som trolig eller helt sikkert har fått bedre tilstand.¹⁰¹

7 Konklusjoner

Naturmangfoldlovens formål er at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur. Selv om loven, som trådte i kraft i 2009, skal gjelde alt naturmangfold, vil man blant annet gjennom lovens regler om kunnskapsbasert forvaltning kunne gi klare signaler om hvilke arter og naturtyper det er viktigst å ta vare på.¹⁰² Å vedta prioriterte arter og utvalgte naturtyper er et slikt virkemiddel. Når disse virkemidlene benyttes blir artene og naturtypene beskyttet ved at det vedtas en forskrift. Når en art er vedtatt som prioritert art er all uttak, skade eller ødeleggelse av arten forbudt. Utvalgte naturtyper er beskyttet ved at det skal tas særskilt hensyn til naturtypen når det tas offentlige beslutninger som kan påvirke tilstanden eller utbredelsen av denne typen natur.¹⁰³

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om miljømyndighetene ved Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet etterlever naturmangfoldloven når det gjelder bestemmelsene om prioriterte arter og utvalgte naturtyper. I henhold til naturmangfoldlovens § 23 fremgår det at når det foreligger dokumentasjon for at en art etter vitenskapelige kriterier antas å ha en tilstand eller utvikling som vesentlig strider mot målet i § 5¹⁰⁴, skal myndighetene etter loven vurdere om det bør treffes vedtak om prioritert art. Av naturmangfoldloven § 52 fremgår at når det foreligger dokumentasjon for at en naturtype etter vitenskapelige kriterier antas å ha en tilstand eller utvikling som vesentlig strider mot målet i § 4¹⁰⁵, skal myndighetene etter loven vurdere om det bør treffes vedtak om utvalgt naturtype.

⁹⁹ Verifisert referat fra intervju med Miljødirektoratet, 23. januar 2017.

¹⁰⁰ Gjennomgang av praktisering av naturmangfoldloven, Multiconsult 30. september 2014, side 7.

¹⁰¹ Gjennomgang av praktisering av naturmangfoldloven, Multiconsult 30. september 2014, side 9.

¹⁰² Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) *Om lov om forvaltning av naturens mangfold* (naturmangfoldloven).

¹⁰³ Miljøstatus.no 1. februar 2018.

¹⁰⁴ at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder, og at artenes økologiske funksjonsområder og de øvrige økologiske betingelsene som de er avhengige av også ivaretas så langt det er nødvendig for å nå målet.

¹⁰⁵ at mangfoldet av naturtyper ivaretas innenfor deres naturlige utbredelsesområde og med det arts mangfoldet og de økologiske prosessene som kjennetegner den enkelte naturtype, og at økosystemers funksjoner, struktur og produktivitet ivaretas så langt det anses rimelig.

Artsdatabanken utarbeider Norsk rødliste for arter og Norsk rødliste for naturtyper. Rødlisten for arter er en oversikt over arter som kan ha en risiko for å dø ut i Norge. Rødlista for naturtyper er en vurdering av risikoen for at naturtyper kan forsvinne. Rødlistene er utarbeidet av Artsdatabanken¹⁰⁶ i samarbeid med fagekspert ved vitenskapelige institusjoner og frittstående personer med faglig spisskompetanse.¹⁰⁷ Rødlista er en slik dokumentasjon som det vises til i naturmangfoldloven uten at den er uttømmende for hvilke arter og naturtyper som skal vurderes. Revisjonen har imidlertid tatt utgangspunkt i den dokumentasjonen som foreligger i Rødlista siden dette er en offisiell og standardisert måte å vurdere tilstanden til ulike arter og naturtyper.

Artene og naturtypene på rødlistene er gruppert og rangert i ulike kategorier. Hver kategori sier noe om hvor høy risiko artene og naturtypene har for å forsvinne fra Norge. Arter og naturtyper vurdert til de tre kategoriene *kritisk truet*, *sterkt truet* eller *sårbar* omtales som truede og har høy til ekstremt høy risiko for å dø ut/forsvinne fra norsk natur hvis forholdene de utsettes for vedvarer.¹⁰⁸ Rødlistene viser at 2400 arter og underarter samt 38 naturtyper i Norge¹⁰⁹ er truet.

Vurderinger av truede arter og naturtyper for evt. vedtak av prioritert art eller utvalgt naturtyper

Miljømyndighetene i liten grad har gjennomført vurderinger av om virkemidlene prioritert art og utvalgt naturtype er egnet for truede arter og naturtyper. Hvor det er påbegynt en vurdering, er det kun et fåtall av sakene som er ferdig behandlet enten i form av et vedtak eller avgjørelse om at virkemidlene prioritert art eller utvalgt naturtype ikke er egnet. Dette kan ikke sees å være i samsvar med intensjonen i loven og kan få følger for ivaretagelse av truede arter og naturtyper.

Miljødirektoratet har per utgangen av 2017 kun startet vurdering av 172 av totalt 2400 truede arter på rødlisten, dette tilsvarer 7 prosent. Av de 172 artene er det startet en vurdering av 44 av 247 kritisk truede arter (18 prosent), 107 av 894 sterkt truede arter (12 prosent) og 21 av 1259 sårbare arter (2 prosent):

- Av 172 påbegynte saker for truede arter er 137 saker ennå ikke avgjort. I kun 35 saker er det fattet en endelig avgjørelse. Det er fattet endelig avgjørelse for kun 1 prosent av de 2400 truede artene på rødlisten.
- Av 35 truede arter hvor det er tatt en endelig avgjørelse er det 13 arter som er prioritert og 22 saker hvor det er tatt en endelig avgjørelse om at prioritering ikke er egnet.

For naturtyper har Miljødirektoratet startet vurdering av alle 38 truede naturtyper på rødlisten:

- Av 38 påbegynte saker for truede naturtyper er 27 saker ennå ikke avgjort. I kun 11 saker er det fattet endelig avgjørelse, dette tilsvarer 29 prosent.
- Av elleve truede naturtyper hvor det er tatt en endelig avgjørelse er 7 naturtyper blitt utvalgt som prioritert naturtype og det er 4 saker der utvalgt naturtype er besluttet å ikke være egnet. Av de 7 er det utarbeidet forskrift for 1 av 2 kritisk truede naturtypene (50 prosent), 4 av 15 sterkt truede naturtypene (27 prosent) og 2 av 21 sårbare naturtyper (10 prosent).

Energi- og miljøkomiteen mener ambisjonsnivået til hvor mange arter som skal prioriteres er langt høyere enn dagens situasjon. Energi- og miljøkomiteen påpeker, i Innst. 294 S (2015-2016), at ambisjonsnivået for prioriterte arter bør være slik det ble lagt opp til i forbindelse med utarbeidelsen av naturmangfoldloven, Energi- og miljøkomiteen viser i den forbindelse til en utredning foretatt av Direktoratet for naturforvaltning¹¹⁰ som fremgår av forarbeidene til naturmangfoldloven (Ot.prp. nr. 52 (2008– 2009)). I utredningen fremgår at ca. 400 arter kan være aktuelle som prioriterte arter.

For de artene og naturtypene som er prioritert/utvalgt er det vedtatt forskrifter i tråd med naturmangfoldloven §§ 23 og 52. Det samlet utarbeidet forskrift for 13 truede arter og 7 truede naturtyper. Det er utarbeidet handlingsplaner for de aller fleste artene og naturtypene som er prioritert/utpekt. Det er utarbeidet handlingsplan for 10 av de 13 prioriterte artene. Det er utarbeidet handlingsplan for alle de prioriterte naturtypene.

Klima- og miljøverndepartementet legger til grunn at arter og naturtyper som er definert som sterkt truet og kritisk truet i henhold til Norsk rødliste for arter vesentlig strider mot målene i naturmangfoldloven §§ 4 og 5. Imidlertid

¹⁰⁶ Artsdatabanken er en nasjonal kunnskapsbank for naturmangfold. Deres hovedoppgave er å formidle oppdatert og lett tilgjengelig informasjon om arter og naturtyper. Fra 1. januar 2018 er Artsdatabanken et selvstendig forvaltningsorgan under Klima- og miljødepartementet som er faglig uavhengig. Før 1. januar 2018 var de underlagt Kunnskapsdepartementet og administrativt knyttet til NTNU.

¹⁰⁷ www.artsdatabanken.no, 17. februar 2018

¹⁰⁸ Meld. St. 14 (2015-2016) side 26, boks 2.2 og side 144, boks 8.17

¹⁰⁹ Tallene inkluderer ikke truede arter og naturtyper på Svalbard.

¹¹⁰ Direktoratet for naturforvaltning og Klima- og forurensningsdirektoratet ble 1. juli 2013 slått sammen og ble Miljødirektoratet. jf www.miljodirektoratet.no.

vurderer Klima- og miljødepartementet arter og naturtyper i kategorien sårbar til ikke ha en tilstand som vesentlig strider mot forvaltningsmålene i naturmangfoldloven §§ 5 og 4. Revisjonen har imidlertid merket seg at arter og naturtyper vurdert til de tre kategoriene *kritisk truet*, *sterkt truet* eller *sårbar* har en høy til en ekstremt høy risiko for å dø ut/forsvinne fra norsk natur.¹¹¹

Dokumentasjon av saksbehandlingen

Det er vesentlige svakheter ved dokumentasjonen knyttet til beslutninger i saksbehandlingen. Dette er brudd på prinsippene om god forvaltningsskikk og medfører at vesentlige vurderinger og beslutninger underveis i prosessen ikke er sporbare i ettertid. Dokumentasjon er også vesentlig for å få gode systemer og internkontroll og for å kunne sikre måloppnåelse og rapportering, både på kort og lang sikt. Vurderingene av om arter skal prioriteres og naturtyper skal utvelges er i mange tilfeller tidkrevende og det er viktig at disse er dokumentert. Revisjonen viser at miljømyndighetene ikke har opplyst om dato for når de begynte vurdering av om arter skal prioriteres og naturtyper skal utvelges i totalt 227 av 266 tilfeller. Dette tilsvarer 85 prosent. I 34 tilfeller er det ikke opplyst om tidspunkt og i 193 tilfeller har de kun opplyst måned og år eller intervall som inneholder flere år som tidspunkt for når vurdering (saksbehandling) er påbegynt. Tallene inneholder både truede og ikke truede arter og naturtyper.

Miljømyndighetene har konkludert med at totalt 26 arter og 4 naturtyper ikke skal prioriteres/utvelges. For de 30 sakene har miljømyndighetene ikke kunnet oppgi når saksbehandlingen var ferdig og avgjørelse ble tatt i 10 av 30 saker (33 prosent). Disse tallene gjelder både truede og ikke truede arter og naturtyper.

I tillegg viser revisjonen at det er svakheter i dokumenteringen ved at det er tilfeller der miljømyndighetene ikke har kunnet dokumentere hvorfor de har påbegynt vurdering av truede arter og hvor langt de har kommet i saksbehandlingsprosessen.

Arbeidsprosess

Miljømyndighetene arbeidet uten en strategi/plan for å bruke virkemidlene prioritert art og utvalgt naturtype fra naturmangfoldloven ble vedtatt i 2009 til Meld. St. 14 (2015–2016) ble utarbeidet i 2015. Miljømyndighetene arbeidet for å prioritere og utvelge arter og naturtyper som forvaltningen hadde mest og tilstrekkelig kunnskap om. Det forelå da ingen faglige føringer fra departementet til Miljødirektoratet om hvordan oppdraget skulle gjennomføres. I påvente av en faglig begrunnet plan/strategi som resulterte i Meld. St. 14 (2015–2016) ble arbeidet nedprioritert i 2014 og 2015. Disse årene ble ingen nye vurderinger påbegynt, dette har bidratt til at arbeidet med å benytte lovens virkemidler, prioritert art og utvalgte naturtyper har kommet kort.

I perioden før meldingen ble behandlet i Stortinget var det også betydelige utfordringer knyttet til foreleggelsen av saker for andre departementer. Etter at stortingsmeldingen ble lagt frem har Klima- og miljødepartementet gitt klarere føringer for hvilke arter og naturtyper som det først skal vurderes virkemiddel for. Det har også lagt opp til mer samarbeid mellom de ulike sektorene for å kunne vurdere helheten i virkemiddelbruken på en bedre måte. Miljømyndighetene har i revisjonene informert om at de i større grad har fokusert på å vurdere andre virkemidler som kan ivareta arten eller naturtypen i stedet for å bare vurdere prioritering eller utvelging etter §§ 23 og 52.