

KOMMUNENES PLIKTER OG MULIGHETER TIL Å IVARETA NATURMANGFOLDET - ET CASESTUDIE AV FIRE KOMMUNER I VESTFOLD

MUNICIPAL DUTIES AND OPPORTUNITIES TO PROTECT BIODIVERSITY - A
CASE STUDY OF FOUR MUNICIPALITIES IN VESTFOLD

ELISE LANGØ WESTGAARD

UNIVERSITETET FOR MILJØ- OG BIOVITENSKAP
INSTITUTT FOR NATURFORVALTNING
MASTEROPPGAVE 30 STP. 2013



Forord

Denne masteroppgaven markerer slutten på min femårige utdannelse ved Institutt for naturforvaltning på Universitetet for miljø- og biovitenskap (UMB). Oppgaven representerer 30 studiepoeng og er gjennomført våren 2013. I oppgaven forsøker jeg å belyse hvordan noen av kommunene i Vestfold ivaretar naturmangfoldet i planleggingen etter plan- og bygningsloven. Arbeidet med oppgaven har vært en krevende, men en lærerik og spennende prosess!

Først og fremst vil jeg takke min veileder Sissel Rogne for gode råd og innspill til oppgaven. For øvrig vil jeg rette en stor takk til informantene i kommunene som har stilt opp både med svar på spørsmål, dokumenter og i arbeidet med å kvalitetssikre datamaterialet. Jeg vil også takke mamma for hjelp til korrekturlesning av oppgaven.

Til slutt vil jeg takke min samboer, familie og alle mine venner for tålmodighet, forståelse og tips gjennom arbeidet med masteroppgaven.

Ås, 13.05.2013

Elise Langø Westgaard

Sammendrag

Lovverket knyttet til naturverdier og arealforvaltning har endret seg mye gjennom tiden. I dag er det blant annet naturmangfoldloven (NML) og plan- og bygningsloven (PBL) som skal sikre naturverdier og at arealene forvaltes på en bærekraftig måte. I lovene følger det en rekke plikter og muligheter som vil være viktig for å ivareta naturmangfoldet i planleggingen. Den største trusselen mot naturmangfoldet er arealbruk. I Norge er det i stor grad kommunene som styrer arealbruken gjennom arealplanlegging. Jeg har derfor valgt fire casekommuner (Sandefjord, Nøtterøy, Tønsberg og Larvik) i Vestfold med høyt utbyggingspress, for å undersøke hvordan kommunene ivaretar naturmangfoldet i saksbehandlingen av planer behandlet etter PBL. For å belyse denne problemstillingen valgte jeg å utføre kvalitative forskningsintervjuer i kommunene, med en på forhånd utarbeidet intervjuguide. De mest sentrale resultatene fra intervjuet er at PBLs bestemmelser, som kan være viktige for å ivareta naturmangfoldet, i noen grad tas inn i planene i kommunene som overordnede retningslinjer, dette gjelder særlig ”bærekraftig utvikling”. Ellers inkluderer kommunene naturhensyn i planbeskrivelser og konsekvensutredninger. Kommunene har videre i begrenset grad benyttet seg av de mulighetene PBL gir når det gjelder å ivareta naturmangfoldet. De har blant annet arealformålene *landbruks-, natur- og friluftformål* og *grønnstruktur* i kommuneplanens arealdel. Mens det kun er Larvik av kommunene som har hensynssoner som er viktige for naturmangfoldet. Samtidig har ingen av kommunene planbestemmelser som sikter på å ivareta naturmangfoldet. Når det gjelder den generelle betydningen av NML for planleggingen var det enighet i kommunene om at loven har ført til mer fokus på naturmangfoldet, og har endret saksbehandlingen av planene ved at NML §§ 8-12 skal inngå i beslutningsgrunnlaget. Videre forsto jeg informantene slik at det er gjennomførbart å ivareta bestemmelsene i naturmangfoldlovens kapittel II om alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk, men at det var litt usikkerhet om hvordan NML §§ 8-12 skulle drøftes og vektlegges i planleggingen. Det har også vært en utfordring å bygge opp kunnskap om naturmangfoldloven, og å avgjøre hvor mye som skal vurderes i den enkelte sak. Kommunene prioriterer naturmangfoldet forskjellig. Hensynet til naturmangfoldet blir for eksempel høyt prioritert i Larvik kommune, mens i Nøtterøy kommune prioriterer de ikke naturmangfoldet mer enn loven pålegger kommunen. Grunnlaget for hvordan hensynet til naturmangfoldet blir vektlagt i planleggingen og egeninteressen av å ta vare på naturen, vil variere og påvirkes av flere faktorer, som blant annet faglig bakgrunn.

Abstract

Laws relating to natural resources and land management have changed a lot over time. Today it is the Nature Conservation Act (NCA) and the Planning and Building Act (PBA) that secure natural resources and areas that are managed in a sustainable manner. The legislation follows a number of duties and opportunities that will be important to protect biodiversity in the planning. The greatest threat to biodiversity is use of land. In Norway it is mainly the municipalities that control the use of land through planning. I have therefore chosen four case municipalities (Sandefjord, Nøtterøy, Tønsberg and Larvik) in Vestfold with high development pressure, in order to examine how municipalities protect biodiversity in the proceedings of plans processed by PBA. To illustrate this issue, I decided to conduct qualitative research interviews in municipalities, with a pre-prepared interview guide. The most important results of the interview is that PBA's provisions, that may be important to protect biodiversity, only in some extent are included in the plans of municipalities as general guidelines, especially "sustainable development". In other cases the municipalities include nature conservation by use of the plan review and environmental impact assessment. Furthermore, the municipalities have in limited extent taken advantage of the opportunities PBA provides when it comes to protect biodiversity. They include *agricultural, natural and recreational purposes* regarding use of land and *green areas*, in the municipal area plan. Larvik is, however, the only municipality which has regard zones that are important for biodiversity. Meanwhile, none of the municipalities have any plan provisions that aim to protect biodiversity. When it comes to the overall signification of the NCA for the planning, it was agreed that the law has led to more focus on biodiversity, and has changed the proceedings of the plans by including the NCA §§ 8-12 in the decision-making. Furthermore, the informants gave me the impression that it is feasible to safeguard biodiversity provisions of Chapter II relating to general provisions on sustainable use, but it was a little uncertainty regarding how NCA §§ 8-12 were to be discussed and emphasised during planning. It has also been a challenge to build up knowledge about NCA, and to determine the amount to be assessed in each case. The municipalities prioritize biodiversity differently. The consideration of biodiversity has a high priority in Larvik municipality, while in Nøtterøy they don't prioritize biodiversity more than the law requires of the municipality. The basis of how the interests of biodiversity will be emphasized in planning and the self-interest to preserve nature, will vary and are influenced by several factors, as for example academic background.

Innholdsfortegnelse

Forord	2
Sammendrag	3
Abstract	4
1 Innledning.....	7
1.1 Bakgrunn for oppgaven	7
1.1.1 Naturrettens historie i Norge.....	7
1.1.2 Plan- og bygningsrettens historie i Norge.....	8
1.1.3 Hvorfor ivareta naturmangfoldet?.....	9
1.1.4 Hva truer naturmangfoldet i Norge?	10
1.1.5 Hvordan ivareta naturmangfoldet?.....	11
1.2 Problemstilling og avgrensning av oppgaven.....	15
2 Teori	17
2.1 Plan- og bygningsloven	17
2.1.1 Introduksjon	17
2.1.2 Særlig om bestemmelsene i plan- og bygningsloven.....	18
2.1.3 Særlig om statlig, regional, interkommunal og kommunal planlegging.....	22
2.1.4 Kommunenes særlige muligheter til å ivareta naturmangfoldet i planleggingen	25
2.2 Naturmangfoldloven	31
2.2.1 Introduksjon	31
2.2.2 Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk.....	32
3 Metode og data	38
3.1 Valg av metode.....	38
3.2 Casestudie	38
3.2.1 Valg av casekommuner og informanter	39
3.2.2 Områdebeskrivelse.....	39
3.3 Datainnsamling	40
3.3.1 Gjennomføring av kvalitativt forskningsintervju.....	41
3.3.2 Intervjuguide	41
3.3.3 Dokumentstudie	42

3.4 Databearbeiding.....	43
3.4.1 Transkribering.....	43
3.4.2 Intervjuanalyse.....	43
3.4.3 Dokumentanalyse.....	43
4 Resultater.....	44
4.1 Intervjuanalyse.....	44
4.1.1 Informantenes arbeidsoppgaver og erfaring	44
4.1.2 Plan- og bygningslovens betydning for å ivareta naturmangfoldet i planleggingen	44
4.1.3 Den generelle betydningen av naturmangfoldloven for planleggingen.....	58
4.1.4 Den generelle betydningen av naturmangfoldlovens kapittel II for planleggingen.	63
4.1.5 Gjennomførbarhet og prioritering.....	67
5 Diskusjon.....	69
5.1 Vurdering av dataenes kvalitet	69
5.1.1 Vurdering av metoden og dataene	69
5.2 Diskusjon av resultatene	71
5.2.1 Plan- og bygningslovens betydning for å ivareta naturmangfoldet i planleggingen	71
5.2.2 Hvordan ivaretar kommunene naturmangfoldet gjennom de mulighetene som plan- og bygningsloven gir?.....	76
5.2.3 Hva er den generelle betydningen av naturmangfoldloven for planleggingen?	78
5.2.4 Hvordan følger kommunene opp bestemmelsene i naturmangfoldlovens kapittel II i planleggingen?	80
5.2.5 Er det gjennomførbart å følge bestemmelsene i naturmangfoldlovens kapittel II? .	85
5.2.6 Blir hensynet til naturmangfoldet prioritert i planleggingen?.....	87
6 Konklusjon	88
7 Litteraturliste	89
Vedlegg 1	93

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for oppgaven

1.1.1 Naturrettens historie i Norge

Det første eksempelet på dyrelivsfredning i Norge var i jaktloven av 1899 hvor det ble fastsatt fredning av bever og svane. Deretter ble et antall sjeldne fjellplanter på Dovre fredet i 1905. Senere ble lov om naturfredning vedtatt i 1910, som første lov med særskilt formål å verne natur. Loven førte blant annet til fredning av reliktfloa på Dovrefjell og opprettelse av Fokstumyra naturreservat (Hågvar& Huse 2005).

Etter annen verdenskrig utviklet teknologien seg raskt, dette medførte at naturinngrepene ble mer omfattende enn tidligere. Både ved at produktiv mark ble omdisponert til andre formål, og ved at landbruket gikk over til driftsformer som endret landskapet, og produktiviteten og mangfoldet i økosystemene. Med denne utviklingen svarte ikke lengre naturfredningsloven til situasjonen. Ny lov om naturvern ble vedtatt i 1954. Loven innebar et vendepunkt i norsk naturverns historie, ved at den ga bedre mulighet for opprettelse av nasjonalparker, og ved at den ga samfunnet et verktøy for å ta betydelige, konkrete tiltak i naturvernet (Berntsen 2011). Norges første nasjonalpark, Rondane, ble opprettet i 1962. Naturvernloven av 1954 var et positivt vendepunkt for naturvernet, men ble snart betraktet som utilstrekkelig fordi den var for snever (Berntsen 2011) i forhold til den økte befolkningsveksten og påfølgende økt arealbruk. Dette førte til at en ny naturvernlov ble vedtatt i 1970. Lovens formål var at ”naturen som en nasjonalverdi må vernes”, jf. § 1 første ledd. Videre var det krav om at ”den som planlegger større arbeider, anlegg, eller virksomhet som vil medføre vesentlig endring i landskapets karakter eller vesentlig skade på naturmiljøet for øvrig, skal før de iverksetter tiltakene, forelegge saken til uttalelse”, jf. § 2 første ledd. Samtidig måtte det gjennomføres ”tiltak for å begrense skader”, jf. § 2 annet ledd.

Forholdene etter 1970 endret seg, og presset mot naturen på grunn av teknologiutviklingen og befolkningsveksten gjorde at det for fjerde gang ble nødvendig med et nytt lovverk. Derfor ble et biomangfoldutvalg oppnevnt i 2001, som skulle utrede et nytt lovgrunnlag for samordnet forvaltning av biologisk mangfold (Berntsen 2011). Samtidig var norsk arealdisponering satt i skarpt søkelys, og i 2007 ga Riksrevisjonen en knusende dom av over norsk arealpolitikk. Store sammenhengende naturområder var redusert, byggingen på snaufjellet og i skogsgrensen økte med om lag 25 prosent fra 1985 til 2005 og byggingen i strandsonen avtok ikke (Berntsen 2011).

Etter en langvarig behandling i Miljøverndepartementet kom så Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) *Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)*. Naturmangfoldloven ble vedtatt i 2009, og gir oss mulighet til å stanse tapet av naturmangfold som Norge har forpliktet seg til både nasjonalt og internasjonalt (Berntsen 2011). Med loven gikk man fra vern mot bruk, til bruk og vern. Naturmangfoldloven vil beskrives nærmere i kapittel 2.2.

1.1.2 Plan- og bygningsrettens historie i Norge

Plan- og bygningsretten har sin opprinnelse i byer, og langt tilbake i tid (Pedersen et.al 2010). Den første landsomfattende bygningsloven av 1924 omfattet stort sett bare arealplanleggingen i tettbebygde strøk, og loven tok ikke sikte på annen arealdisponering enn bebyggelse (Backer 2012). Loven var et godt arbeid for sin tid, men etter krigen ble det klart at tiden hadde løpt fra den (Pedersen et.al 2010). Dette førte til at bygningsloven av 1965 ble vedtatt.

Bygningsloven gjaldt formelt for hele landet og for alle arealtyper, men også her var spørsmål knyttet til bebyggelse en hovedsak (Backer 2012).

I 1982 etter ble det nedsatt et utvalg som skulle forberede en ny lov med plandel. Dette førte til at plan- og bygningsloven av 1985 erstattet bygningsloven av 1965, og ble den generelle loven om arealforvaltning gjennom kommunale og fylkeskommunale planer (Berntsen 2011). Loven skulle ifølge § 2 legge til rette for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet, og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser og om utbygging. Loven la videre opp til at hele kommunens areal skulle være dekket av en rettslig bindende plan gjennom kommuneplanens arealdel (Berntsen 2011). Rettslig bindende ble også reguleringsplanen der kommunene nå hadde adgang til å regulere områder til bestemte formål, for eksempel som spesialområder for naturvern og friluftsliv. Selv om loven hadde sine sterke begrensninger, ble den et viktig redskap i arealforvaltningen i Norge (Berntsen 2011). Gjennom lovendringer i 1989 ble det innført EØS-baserte regler om konsekvensutredninger (Backer 2012), som vil være viktig for blant annet ivaretagelse av naturmangfoldet.

I Stortingsmelding nr. 29 (1996-97) ble det gitt uttrykk for at det var behov for en samlet gjennomgang av planleggingsbestemmelsene med sikte på forbedringer, og herunder ivareta nye behov i samfunnsplanleggingen og arealforvaltning. Dette førte til at plan- og bygningsloven av 2008 erstattet 1985-loven. Jeg vil gå nærmere inn på dagens plan- og bygningslov i kapittel 2.1.

1.1.3 Hvorfor ivareta naturmangfoldet?

Hva er naturmangfold? Naturmangfold er i følge naturmangfoldlovens § 3 bokstav i, biologisk mangfold, landskapsmessig mangfold og geologisk mangfold, som ikke i det alt vesentlige er et resultat av menneskelig påvirkning.

Arter har i all tid dødd ut som en naturlig prosess, men i dag skjer tapet av naturmangfold hundre til tusen ganger raskere enn for femti år siden (MD 2010). Dagens utryddelse av naturmangfold er den største masseutryddelse siden dinosaurene forsvant (MD 2010). På Norsk Rødliste for arter fra 2010 er nesten 4000 arter i faresonen, og omkring halvparten av disse er utrydningstruet (MD 2010).

Det finnes flere grunner for å ta vare på naturens mangfold. En grunn er at mangfoldet av arter er livsnødvendig for å opprettholde systemer og prosesser, sett fra et økologisk perspektiv. Organismer har i nesten fire milliarder år tilpasset seg hverandre, derfor vil utryddelse av en art kunne få konsekvenser for andre arter i næringskjeden (MD 2010). Samtidig vil artenes genetiske variasjon gjøre de tilpasningsdyktige overfor påkjenninger som forurensninger og klimaendringer, slik at de kan overleve under varierende miljøforhold (Meld. St. 14 (2010-2011)).

Naturmangfoldet er livets egen forsikring (Meld. St. 14 (2010-2011)). Utryddelse av gener, arter og økosystemer gjør livsmiljøet vårt sårbart (MD 2010). Naturmangfoldet gir oss nødvendige ting som mat, medisiner, klær, byggverk og brensel, i tillegg til produksjon av oksygen, klimaregulering, og rensing av vann og luft. Samtidig er en rekke arter viktig for bestøving, nedbryting og bestandsregulering, og noen kan brukes som miljøindikatorer og til forskning og undervisning. Å sikre naturmangfoldet handler derfor i stor grad om å sikre livsgrunnlaget både for oss selv og fremtidige generasjoner (MD 2010). Verdien kan ligge i naturen som ressurs for mennesker, umiddelbart ved høsting, eller mer indirekte som grunnlag for økonomisk virksomhet. Naturen gir også en opplevelses- og rekreasjonsverdi som kan være med på å styrke menneskers mentale og fysiske helse (Backer 2010). Om natur og naturopplevelser gir mening på det personlige plan, kan imidlertid bare hver og en for seg svare på (Hessen 2008). For å ta vare på nasjonalidentitet og muligheten for å forstå vår fortid, er det viktig å ta vare på forskjellige natur- og kulturlandskaper, ikke minst landskapstyper som er karakteristiske for ulike landsdeler og forskjellige epoker (Backer 2012). Naturen i Norge er også viktig for reiselivsnæringene, da naturopplevelse ofte er hovedgrunnen til at turistene besøker landet.

Etiske argumenter for å ivareta naturmangfoldet, er det har en egenverdi som setter grenser for hvordan mennesker kan utnytte den til egne formål, og innebærer respekt for andre arters rett til å overleve (Backer 2012). Det skal også tas hensyn til fremtidig evolusjon, fremtidige generasjoner og verdensarven. Samtidig er mennesket en nykomling i forhold til andre arter som har levd lengre på kloden.

Norges internasjonale ansvar

Norge har et internasjonalt ansvar for å ivareta naturmangfoldet. Siden konvensjonen om biologisk mangfold trådte i kraft i 1993, har Norge vært forpliktet å utarbeide nasjonale strategier og handlingsplaner. I Norge fikk vi som nevnt naturmangfoldloven i 2009. Sentrale sektorlover som ny havressurslov, vannressurslov og skogbrukslov vil bli anvendt sammen med naturmangfoldloven, og gi viktige bidrag til bærekraftig forvaltning av naturmangfoldet (MD 2010). Norge er også part i blant annet Bernkonvensjonen som verner europeiske arter av ville planter og dyr og deres naturlige leveområder, Washingtonkonvensjonen om handel med truede arter (CITES), Klimakonvensjonen og Ramsarkonvensjonen som har som målsetting å ivareta våtmarker (Backer 2009).

1.1.4 Hva truer naturmangfoldet i Norge?

Det er en rekke trusler mot naturmangfoldet som følge av menneskelig påvirkning. Hovedtruslene er arealbruk, fremmede arter, forurensing, klimaendringer og overbeskatning av naturens ressurser. Naturmangfoldet kan trues av én eller flere av disse. Av de nevnte truslene er arealbruk den som er mest relevant for studiet, og den eneste som vil bli beskrevet nærmere.

Arealbruk

Arealbruk er den største trusselen mot naturmangfoldet, både når det gjelder endringer og ødeleggelse av arealene. Av artene som er truet i Norge, er 85 prosent truet på grunn av ulike typer arealendringer (DN 2010). Bit for bit stykkes områder opp, og økosystemer som for eksempel skoger og elver forsvinner (DN 2010). Fragmentering av artenes leveområder er en kontinuerlig oppdeling av de opprinnelige leveområdene som fører til reduksjon og økt isolasjon mellom av områdene (Andrén 1994). Disse faktorene bidrar til redusert naturmangfold innen de opprinnelige leveområdene.

Særlig er strandsonen utsatt for økende press fra utbygging og andre inngrep, og ofte fattes beslutninger om arealbruk uten at kommunene vet hvilke konsekvenser tiltakene har (Stokke et.al 2012). Inngrepene består i stor grad av mange mindre utbygginger og tiltak spredt i tid

og rom ("bit for bit"-utbygging), som samlet sett bidrar til stort press på arealene (Stokke et.al 2012). Gjennom god planlegging har kommunene mulighet til å få bedre styring av enkeltbeslutninger og "bit for bit"-tiltak i strandsonen (Stokke et.al 2012).

Skogen er levested for nesten halvparten av de rødlistede artene, derfor er oppstyking av skogsarealer en stor trussel mot naturmangfoldet. Dagens norske skogslandskap blir ikke bare oppbrutt av hogstflater, men er oftest også tett gjennomvevd av skogsbilveier. Utviklingen av det tette skogsbilveinettet er hovedårsaken til at norsk natur generelt er blitt så sterkt oppdelt (Berntsen & Hågvar 2008).

1.1.5 Hvordan ivareta naturmangfoldet?

Kunnskap om naturmangfoldet

Først og fremst er kunnskap om naturmangfoldet nødvendig for å kunne ivareta det. I dag varierer kunnskapen om norske arter veldig (MD 2010). For noen artsgrupper er kunnskapen høy, mens for andre, mer anonyme arter er det lite kunnskap. Noen av de mest artsrike gruppene vi har mangler vi mye kunnskap om (MD 2010).

Som ett resultat av at Regjeringen og Stortinget ønsket et sterkere fokus på samordnet informasjon, forskning og kompetanse som faglig basis for forvaltning av naturens mangfold, ble Artsdatabanken opprettet i 2005 (MD 2010). Artsdatabanken har utarbeidet norsk rødliste, som presenterer en vurdering av arters sannsynlighet for å dø ut, og utgjør det faglige grunnlaget for hvilke arter som regnes som truet i Norge (MD 2010). I tillegg ble det utarbeidet en rødliste for naturtyper i 2011.

For å kunne forvalte naturmangfoldet på en bærekraftig måte, må vi vite hva vi har av naturmangfold og hvor det er. Vi må også vite hvordan ulike menneskeskapte faktorer påvirker det. Nasjonalt program for kartlegging og overvåking av naturens mangfold bidrar med mye av denne kunnskapen. Programmet skal bidra til en koordinert innsats for å samle inn kunnskap om naturens mangfold, slik at Norge i større grad kan forvalte naturen i tråd med mål om bærekraftig bruk og vern av naturens mangfold. Samtidig bidrar flere andre programmer for kartlegging og overvåking med betydelig kunnskap om naturens mangfold (MD 2010).

I tillegg forvalter og drifter Direktoratet for naturforvaltning (DN) et fagsystem for natur- og friluftsområder i Norge som kalles Naturbase. Den gir kartfestet informasjon om utvalgte natur- og friluftslivsområde. Kartet er nyttig for kommunale planleggere, konsulenter,

grunneiere og lokalt reiseliv. Naturbasen er etablert for å gi støtte til kommuneplanleggingen når saker skal avgjøres.

Kunnskapsgrunnlaget er generelt mye lavere for sjøområder enn for landområder, derfor har DN i samarbeid med Fiskeridirektoratet satt i gang en nasjonal kartlegging og verdisetting av marint biologisk mangfold (Stokke et.al 2012). Målet med et økt kunnskapsgrunnlag er å sikre at utbygging og andre tiltak i strandsonen ikke forringer marint biologisk mangfold (Stokke et.al 2012).

BioFokus har på oppdrag fra Fylkesmannen i Vestfold kartlagt naturtypene i Tønsberg, Nøtterøy og Sandefjord kommuner, i henholdsvis 2012, 2009 og 2011. Mens Asplan Viak har kartlagt naturtypene i Larvik kommune i 2009. Funnene fra naturtypekartleggingen ble lagt inn i Naturbase, som kommunene kan bruke som verktøy i planleggingen.

Arealplanlegging

Arealplanlegging er essensielt for å kunne ivareta naturmangfoldet. Arealplanlegging er både et virkemiddel for å oppnå mål innenfor andre sektorer og en egen sektor for forvaltning av areal. Planene etter plan- og bygningsloven skal fremforhandles i omfattende prosesser mellom kommunale, statlige og regionale interesser. Samtidig er private aktører involvert, særlig i reguleringsplanleggingen, hvor 80 prosent av planene utarbeides av private (Harvold et.al 2010). Videre er arealplanlegging et sentralt verktøy innen temaer som naturmiljø, kulturmiljø og friluftsliv, og vil derfor være avgjørende for å integrere miljøhensyn i planleggingen (Stabell 2000).

Den offentlige forvaltning i Norge er delt inn i tre nivåer: stat, fylkeskommune og kommune, som styres av de folkevalgte organene: storting, fylkesting og kommunestyre. Staten skal ta seg av overordnet styring og tjenester som skal løses på nasjonalt nivå, som militærvesen, sykehus, universiteter, riksveier, jernbane og flyplasser (Salvesen 2011). Mens fylkeskommunen har ansvar for videregående skoler, fylkesveier, kollektivtrafikk og en del støtteordninger for regional utvikling. Og kommunen har ansvar for barnehager, grunnskole, eldreomsorg, lokalveier og lignende (Salvesen 2011).

Bærekraftig arealbruk

En bærekraftig arealbruk skal imøtekomme dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov (Næss 2000). Dette fremgår også som et

krav i plan- og bygningslovens formålsparagraf. For å sikre en bærekraftig utvikling er det avgjørende med en god lokal, regional og nasjonal planlegging. Det er nødvendig med en fremtidsrettet planlegging for å håndtere de stadig større utfordringene knyttet til befolkningsvekst, klimaendringer, press på sårbar natur, og en intensiv kamp om arealer (MD 2011).

Hensynet til bærekraftig utvikling omfatter først og fremst de delene av miljøvernet som er avgjørende for langsiktig opprettholdelse av de natursystemene som livet på jorda er avhengig av. For at arealplanleggingen skal være bærekraftig må den bygge på kunnskap om hvilke konsekvenser arealbruken får for naturen og samfunnet (Næss 2000).

Ifølge Næss (2000) er følgende faktorer viktige å ta hensyn til for å oppnå en bærekraftig arealbruk:

- Bystørrelse og regionalt bosettingsmønster
- Tetthet i bebygde områder
- Sammensetning av boligtyper
- Lokalisering av funksjoner innen byen
- Infrastruktur for transport, vann, avløp og avfall
- Lokalklimatiske forhold
- Lokal grønnstruktur

For eksempel er høy befolkningstetthet gunstig for bevaring av ubebygde arealer og biologisk mangfold. Det gir lavere energibruk fordi det fører til kortere avstand mellom ulike funksjoner i byen, og reduserer dermed transportkostnader og -utslipp, og gjør det lettere å reise kollektivt. Høy befolkningstetthet reduserer også kostnadene med teknisk infrastruktur, som veier, vann og avløp (Næss 2000). Samtidig vil boligtyper som blokker og rekkehus kreve mindre energi til oppvarming enn store eneboliger, og i tillegg er slike boliger arealbesparende og bidrar til økt fortetting (Næss 2000).

Det bør unngås å bygge ut veinettet og parkeringsplasser inne i byen (Næss 2000). I tillegg til at det legger beslag på store arealer som ellers kunne vært brukt til boliger eller grønnstruktur, gjør høy kapasitet på veiene og parkeringsplasser at det blir mer attraktivt å bruke bil; dermed velger flere å kjøre selv enn å reise kollektivt, gå eller sykle. Grønnstruktur inne i byer og tettsteder er viktig på grunn av deres funksjon som ”grønne lunger”, og det har stor betydning for bevaring av biologisk mangfold og innbyggernes helse og livskvalitet. ”Resirkulering” av

arealer som allerede er utbygd til andre formål er en effektiv strategi for å bevare ubebygde natur- og jordbruksarealer (Næss 2000).

Alle faktorene som er nevnt her kan reguleres gjennom nasjonal, regional og kommunal planlegging. Det vil i stor grad være kommunene som regulerer arealbruken gjennom bestemmelsene i plan- og bygningsloven om kommuneplaner og reguleringsplaner. Det vil derfor være kommunal planlegging som er sentralt videre i det følgende.

Områdevern

Ved å verne områder har vi mulighet til å ta vare på viktig naturmangfold i større eller mindre områder (MD 2010). Områdevern kan være viktig i områder hvor man har lite kunnskap, for å sikre at viktige naturtyper eller arter ikke går tapt. Av Norges fastlandsareal er 16,8 prosent vernet, men det er fortsatt behov for flere verneområder. Høyfjellsområder dominerer i arealomfang av det som er vernet. For eksempel er bare 2,7 prosent skog vernet, som er leveområdet til nesten halvparten av de rødlistede artene.

Det er forskjellige former for områdevern, jf. naturmangfoldlovens kapittel V. Nasjonalparker er større naturområder uten tyngre naturinngrep og med særegne kvaliteter.

Landskapsvernområder er natur- eller kulturlandskap av økologisk, kulturell eller opplevelsesmessig verdi, eller som er identitets skapende. Som naturreservat og marine verneområder kan det blant annet vernes områder som inneholder truet, sjelden eller sårbar natur, representerer en bestemt type natur, eller på annen måte har særlig betydning for biologisk mangfold. Biotopvernområder er områder som har eller kan få særskilt betydning som økologisk funksjonsområde for en eller flere nærmere bestemte arter.

For store vernområder (nasjonalparker og landskapsvernområder) skal utkast til forvaltningsplaner foreligge senest samtidig med vernevedtaket, jf. kapittel V. Arbeidet med verneplaner etter naturmangfoldloven skal samordnes med planleggingen etter plan- og bygningsloven, særlig knyttet til oppstartsfasen av verneplanarbeidet. Samlet skal naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven gi et bedre grunnlag for å vurdere hvordan bruk og vern av et naturområde kan sikres på en bærekraftig måte (MD 2009b).

Prioriterte arter og utvalgte naturtyper

Regjeringen har bestemt at det skal lages handlingsplaner med særskilte forvaltnings- og bevaringstiltak, for et utvalg av truede arter og naturtyper i Norge. Dette er bakgrunnen for at

både ”prioriterte arter” og ”utvalgte naturtyper” kom inn som et nytt virkemiddel i naturmangfoldloven. Norsk Rødliste gir en oversikt over arter som eksperter, etter internasjonale kriterier, vurderer å ha høy risiko for å forsvinne fra norsk natur. Rødlisten vil derfor være relevant for utvelgelse av prioriterte arter (Gjerde & Vandvik 2010). Alle artene som i dag er vedtatt som prioriterte arter etter naturmangfoldloven er på rødlisten.

Kongen i statsråd kan ved forskrift utpeke arter som prioritert, etter naturmangfoldloven § 23 første ledd. Ved avgjørelsen skal det, etter § 23 annet ledd, vektlegges om ”arten har en bestandssituasjon eller bestandsutvikling som strider mot målet i § 5 første ledd”. ”Målet er at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder”, jf. § 5. Det skal også vektlegges om ”arten har en vesentlig andel av sin naturlige utbredelse eller genetiske særtrekk i Norge, eller det er internasjonale forpliktelser knyttet til arten”, jf. § 23 annet ledd. En art trenger altså ikke å være rødlistet for å bli en prioritert art, andre faktorer enn at arten er sårbar eller truet kan vektlegges.

Videre er det satt mål om at ”mangfoldet av naturtyper ivaretas innenfor deres naturlige utbredelsesområde og med det artsmangfoldet og de økologiske prosessene som kjennetegner den enkelte naturtype”, jf. § 4. For å fremme målet i § 4 ”kan Kongen i statsråd fastsette forskrift som angir bestemte naturtyper som utvalgte i hele eller deler av landet”, jf. § 52 første ledd. ”Ved avgjørelsen av om en naturtype skal bli utvalgt, skal det vektlegges om naturtypen har en utvikling eller tilstand som strider mot målet i § 4, naturtypen er viktig for en eller flere prioriterte arter, naturtypen har en vesentlig andel av sin utbredelse i Norge, eller det er internasjonale forpliktelser knyttet til naturtypen”, jf. § 52 annet ledd. Fredning av arter og naturtyper vil være sentrale virkemidler for å ivareta naturmangfoldet.

1.2 Problemstilling og avgrensning av oppgaven

Med utgangspunkt i det ovennevnte, hvor det blant annet var fokus på trusler mot naturmangfoldet og viktigheten av å bevare det, er det interessant å undersøke hvordan kommunen som arealbruksmyndighet ivaretar naturmangfoldet i sin kommune. Samtidig er det interessant å undersøke hvordan kommunen benytter seg av de mulighetene som plan- og bygningsloven gir, og hvordan de følger opp pliktene i naturmangfoldloven. Jeg skal anvende fire casekommuner i Vestfold for å se hvordan disse kommunene ivaretar naturmangfoldet.

Hovedproblemstilling:

- Hvordan ivaretar noen av kommunene i Vestfold naturmangfoldet gjennom saksbehandlingen av planer behandlet etter plan- og bygningsloven?

Det som kommunen har gjort tidligere for å ivareta naturmangfoldet og det som blir gjort i dag er relevant for oppgaven. Jeg har også utarbeidet fire underproblemstillinger for å utdype hovedproblemstillingen.

Underproblemstillinger:

- Hvordan bruker kommunene plan- og bygningsloven for å ivareta naturmangfoldet i planleggingen?
- Hva er den generelle betydningen av naturmangfoldloven for planleggingen?
- Hvordan er bruken av naturmangfoldlovens kapittel II i planleggingen?
- Er det gjennomførbart å følge bestemmelsene i naturmangfoldlovens kapittel II og blir hensynet til naturmangfoldet prioritert i planleggingen?

Disse underproblemstillingene er dannet på bakgrunn av hvilke faktiske muligheter kommunene har til å ivareta naturmangfoldet, og hvilke plikter og bestemmelser lovgivningen gir. Dessuten er det interessant å undersøke om det er gjennomførbart å følge kravene og om hensynet til naturmangfoldet blir prioritert. Videre vil en rekke andre lover ha betydning for naturmangfoldet (for eksempel forurensningsloven og kulturminneloven), men disse vil ikke beskrives nærmere her. Ellers vil studiet avgrenses slik at problemstillingen først og fremst vil belyses fra et administrativt nivå, ikke politisk.

I kapittel 2 gjennomgås en rekke temaer rundt kommunal planlegging og hvilke plikter og muligheter lovgivningen gir. Det er dette som danner grunnlaget for intervjuguiden (vedlegg 1) og analysen av de funnene som er gjort i undersøkelsen hos de fire casekommunene.

2 Teori

I dette kapittelet vil jeg belyse noen temaer som er relevante for oppgavens problemstillinger. Meningen med kapittelet er å forberede leseren på analysen og diskusjonen av funnene som er gjort i undersøkelsen hos de fire casekommunene. Dette vil i grove trekke dreie seg om hvilke plikter og muligheter plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven gir kommunene når det gjelder å ivareta naturmangfoldet. Det er også dette som danner grunnlaget for intervjuguiden (vedlegg 1). Først vil jeg gi en nærmere beskrivelse av plan- og bygningsloven, og deretter en beskrivelse av naturmangfoldloven.

2.1 Plan- og bygningsloven

I det følgende vil jeg først gi en introduksjon av loven, deretter vil gå nærmere inn på bestemmelser i plan- og bygningsloven som kan ha betydning for kommunens ivaretagelse av naturmangfold. Videre vil jeg gi en oversikt over statlig, regional, interkommunal og kommunal planlegging. Og til slutt vil jeg gi en oversikt over kommunens særlige mulighet til å ivareta naturmangfoldet i planleggingen etter plan- og bygningsloven. Jeg vil avgrense meg til lovens første del (alminnelig del) og andre del (plandel). Henvisning til paragrafer i dette kapittelet er til plan- og bygningsloven, med mindre annet er nevnt.

2.1.1 Introduksjon

Plan- og bygningsloven er et verktøy for å ivareta en rekke samfunnsinteresser og forvalte arealene. Den er et av samfunnets viktigste virkemiddel for å fastlegge politiske mål, tilrettelegge for verdiskaping og næringsutvikling, og ivareta langsiktige miljøhensyn og andre allmenne interesser (NOU 2003:14). På bakgrunn av dette blir loven, ifølge Bugge (2009) ofte kalt "vår viktigste miljølov". Siden arealene er begrensede, oppstår det ofte interessekonflikter om arealbruken (Bugge 2009). Loven har stor betydning for å løse slike konflikter, og ved fordeling av goder og byrder knyttet til bruk av arealene (NOU 2003:14). Arealbruken blir gjort bindende for den enkelte grunneier gjennom planer som bestemmer hvilke bygge- og anleggstiltak og hvilken virksomhet som er tillatt (MD 2009a). Planlegging etter loven skal ellers gi felles rammer for bruk og vern av arealressurser regionalt og kommunalt, og sikre at privat planlegging og utbygging skjer innenfor de rammene som er gitt i planene (Ot.prp. nr.32. (2007-2008)).

Ifølge loven er ansvaret for planlegging og vedtak av planer lagt til Kongen (Regjeringen), fylkestingene og kommunestyrene. Regjeringen har ansvar for å utvikle og formidle nasjonale

mål og retningslinjer for planleggingen i fylker og kommuner, og skal godkjenne de regionale planstrategiene (MD 2009a). Miljøverndepartementet har ansvar for å ta stilling til konflikter og sikre riktig bruk av loven. Fylkestingene skal utvikle og vedta regional planstrategi og regionale planer. Mens kommunestyrene har ansvar for at det utarbeides kommuneplaner og reguleringsplaner der det er behov i kommunen (MD 2009a).

2.1.2 Særlig om bestemmelsene i plan- og bygningsloven

Her vil jeg gi en oversikt over bestemmelser i loven som kommunene skal ivareta i planleggingen, og som også er viktig for at naturmangfoldet ivaretas i saksbehandlingen av planer.

Formålet med loven

Formålsbestemmelsen sier noe om de overordnede hensyn som skal ivaretas, og gir viktige retningslinjer for lovens anvendelse og for tolkning av lovens enkeltregler (Bugge 2009). Bestemmelsen klargjør at loven gjelder generelt og for all samfunnsplanlegging, arealstyring og byggesaksbehandling (MD 2009c). Loven skal fremme en bærekraftig utvikling til beste for både individet, samfunnet som helhet og fremtidige generasjoner. Med bærekraftig utvikling henvises det til Brundtland-kommisjonens definisjon: *”En utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov”*. Den fremhever ellers at interesseavveiningen i planleggingen skal skje i et fremtidsrettet perspektiv og at det skal tas hensyn til alle de viktige interesser og behov som loven skal ivareta (Bugge 2009). *”Alle samfunnssektorer og aktører har et selvstendig ansvar for å legge miljøhensyn til grunn for virksomheten, og til å bidra til at utviklingen går i en mer bærekraftig retning”* (MD 2009c).

Formålsbestemmelsens annet ledd peker på at planleggingen skal gi grunnlag for vedtak om både bruk og vern av ressurser. Planmyndighetene har altså en plikt til å klarlegge verneinteresser og vurdere behovet for vern av miljøet på lik linje med utnyttelse av ressursene. *”Annet ledd må derfor forstås slik at loven skal bidra til å hindre betydelig forringelse av naturgrunnet og naturmangfoldet”* (Bugge 2009).

Videre skal planleggingen sikre grunnleggende demokratiske prinsipper som åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning, både for private og myndigheter, jf. § 1-1fjerde ledd. Siden planene har stor betydning for borgerne (Bugge 2009), er det ønskelig at alle har mulighet til å delta og ha innflytelse i planleggingsprosesser. Et annet grunnleggende element ved

saksbehandling etter loven, vil være å utrede og beskrive vesentlige virkninger av planforslaget (MD 2009c), hvor langsiktige løsninger skal vektlegges, jf. § 1-1 fjerde ledd.

Byggeforbud i strandsonen

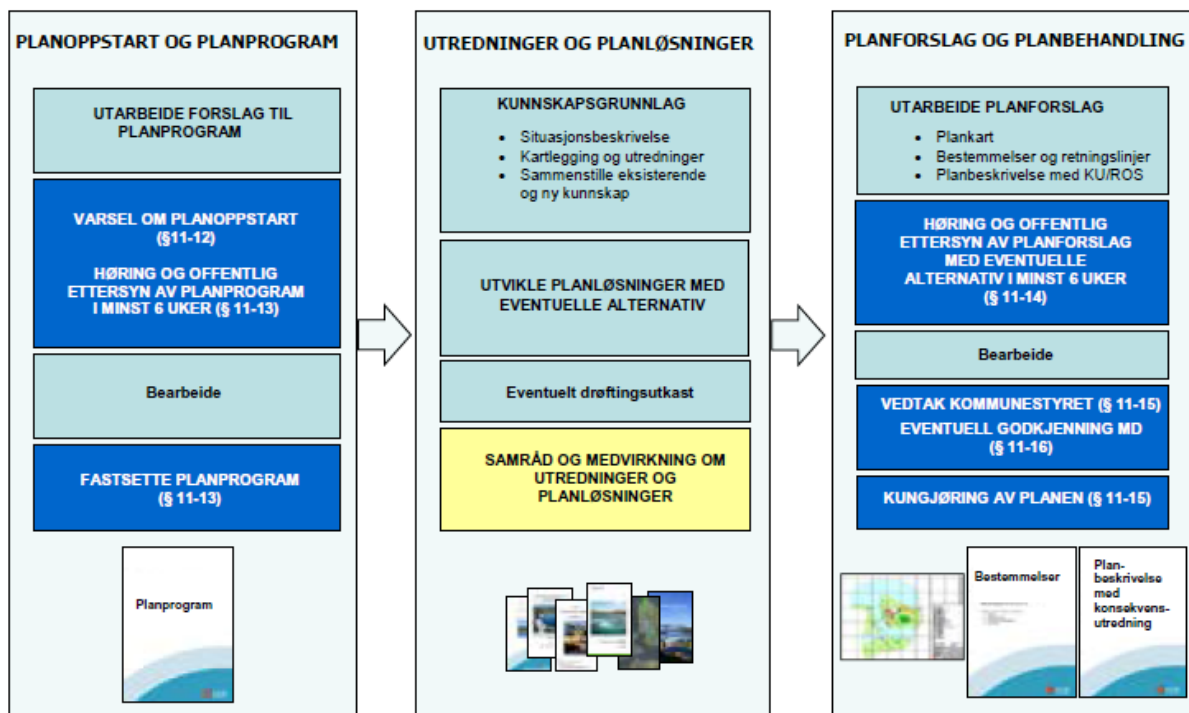
Det knytter seg en rekke interesser til strandsonen langs sjø og vassdrag, noe som ofte vil føre til interessekonflikter. ”Strandsonen har stor betydning for dyre- og planteliv og for friluftsliv og rekreasjon, og er i tillegg et svært attraktivt område for boliger og fritidshus, transportformål og annen næringsvirksomhet” (Bugge 2009). Ifølge Bugge (2009) har vi ”siden midten av 1960-årene hatt et lovfestet forbud mot å bygge nærmere enn 100 meter fra sjøen langs hele kysten, for å ivareta viktige naturvernoppgaver og friluftsinnteresser”. Dette er nå nedfelt i § 1-8. Paragrafen viderefører og innskjerper byggeforbudet i strandsonen i forhold til tidligere lovgivning, og er utvidet til også å omhandle vassdrag. Ved spørsmål om utbygging i strandsonen langs sjøen og langs vassdrag, ”skal det tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser”, jf. § 1-8 første ledd. Naturmiljøbegrepet vil omfatte ivaretagelse av biologisk mangfold og friluftslivs- og landskapsverdier, selv om det ikke er nevnt direkte i loven (MD 2009c). Disse hensynene gjelder både ved utarbeidelse av planer og ved avgjørelse i dispensasjonssaker (MD 2009c). Samtidig gjelder forbudet også for tiltak som er fritatt for søknad om tillatelse eller melding etter forskrift (Bugge 2009).

Den generelle forbudsreglen kan fravikes gjennom planer etter loven. Bestemmelsen klargjør at det i kommuneplanens arealdel må være fastsatt en byggegrense i områder hvor det skal tillates utbygging dersom byggeforbudet i § 1-8 skal falle bort. I reguleringsplaner vil en slik byggegrense normalt inngå (MD 2009c). Bestemmelsen vil heller ikke være til hinder for en bærekraftig utvikling i områder hvor bosetting og næringsliv allerede er knyttet til strandsonen (MD 2009c). Utbyggingen må imidlertid skje i henhold til planer og ut fra en konkret vurdering av ivaretagelse av de naturmiljøhensyn som er knyttet til strandsonen (MD 2009c). I planprosessen for planer som omfatter strandsonen skal allmennhensyn, herunder hensynet til naturmangfold, tilknyttet strandsonen vurderes nøye og tillegges stor vekt (MD 2009c). Dersom staten mener at de allmenne hensynene ikke er tilstrekkelig ivare tatt i en plan, kan planen møtes med innsigelse (Bugge 2009).

Planprogram, planbeskrivelse og konsekvensutredning

Kravet om planprogram gjelder ”for alle regionale planer og kommuneplaner, og for reguleringsplaner som kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn”, jf. § 4-1 første ledd. Formålet med planprogram er å oppnå en oversiktlig og forutsigbar planprosess for alle berørte (Ot.prp. nr.32 (2007-2008)). Samtidig skal programmet ”klargjøre viktige premisser og overordnede føringer for gjennomføringen av planarbeidet, hovedspørsmål planarbeidet reiser, behov for vurdering av alternativer og nødvendige utredninger med sikte på å klargjøre konsekvensene av planforslaget” (NOU 2001:7).

”Forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn samtidig med varslig av planoppstart”, jf. § 4-1 annet ledd og figur 1. Planprogrammet vil derfor gi mulighet for medvirkning tidlig i planprosessen og vil klarlegge hvilke interesser som er involvert i saken (NOU 2001:7). Planprogrammet vil være et viktig verktøy for den tidlige fasen av planarbeidet, og skal tilpasses den konkrete plansituasjonen og planbehovet (MD 2009c).



Figur 1: Planprosessen for kommuneplanens arealdel med planoppstart og planprogram som første trinn (MD 2012c).

Ved offentlig ettersyn skal alle planer etter loven beskrive planens formål, hovedinnhold og virkninger i en planbeskrivelse, samt planens forhold til rammer og retningslinjer som gjelder for området, jf. § 4-2. Dette er en meget viktig bestemmelse for å sikre fornuftige og unngå

vilkårlige planvedtak (MD 2009c). Videre må planbeskrivelsen vise planens forhold til andre planer som gjelder for området, slik at det blir en sammenheng i plansystemet. Det er særlig viktig at det gjøres klart om planen er i samsvar med gjeldende overordnede planer eller innebærer endringer. Det er opp til planmyndighetene å vurdere om planbeskrivelsen er dekkende. Mangler ved planbeskrivelsen vil kunne være en saksbehandlingsfeil (MD 2009c). For arealplaner supplerer planbeskrivelsen plankartet og de bestemmelser som skal gjelde i planområdet (Rundskriv T-2/09 (2009)), jf. figur 1.

Videre skal planbeskrivelsen ha en konsekvensutredning, jf. figur 2. Kravet om konsekvensutredning gjelder for regionale planer og kommuneplaner som fastsetter retningslinjer eller rammer for fremtidig utnytting av arealer, og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, jf. § 4-2. Både oversiktsplaner som avklarer hovedgrepene i den fremtidige arealbruken og detaljplaner for konkrete utbyggingstiltak omfattes av kravet om konsekvensutredninger (MD 2009c). Dersom konsekvensutredningen omfatter naturmangfold, bør kravene til kunnskap og vurderinger som følger av naturmangfoldloven være oppfylt i det som sendes på høring (MD 2012c). Dette er for å sikre at kravene i loven vurderes i en helhetlig sammenheng. Konsekvensene må også vurderes ut fra om de er irreversible, for eksempel ved at truet eller nær truet naturmangfold går tapt som følge av utbyggingen, eller om de er midlertidige (MD 2012c).

Medvirkning i planleggingen

Alle som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning, og det er kommunens ansvar å påse at dette blir oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private, jf. § 5-1 første ledd. Planmyndigheten skal sørge for åpen, bred og tilgjengelig medvirkning for alle, og sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging. Uttalelse fra berørte er svært viktig for at planene skal få best mulig innhold, og for den enkeltes rettssikkerhet (MD 2009c).

Videre er det nedfelt krav om høring og offentlig ettersyn i § 5-2, i tillegg til kravet om medvirkning. Å sende et planforslag, planprogram eller planstrategi på høring betyr at det sendes ut til berørte parter til uttalelse. Mens offentlig ettersyn innebærer at dokumentene i saken er fysisk og praktisk tilgjengelig for enhver, slik at alle kan sette seg inn i planforslaget.

Kommunene har i sitt planarbeid ansvar for at også nasjonale og regionale interesser blir ivaretatt. Statlige og regionale myndigheter skal medvirke i planarbeidet slik at disse interesser bli tilfredsstillende ivaretatt. Innsigelsesadgangen skal sikre at kommunene ikke vedtar planer som strider mot slike interesser, og sikre at mulige konflikter løses tidlig i planprosessen. Innsigelsesadgangen gjelder statlig eller regionalt organ (MD 2009c).

Kommunal planstrategi

Kommunal planstrategi bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorens virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov, jf. § 10-1. Formålet med planstrategien er å sette fokus på de planoppgaver som kommunen bør starte opp eller videreføre for å legge til rette for en positiv utvikling i kommunen (MD 2009c). For eksempel førte naturmangfoldloven til nye oppgaver for kommunen, og vil derfor kunne ha innvirkning på kommunens planbehov. Strategien er ikke en plantype, men et hjelpemiddel for kommunen til å fastlegge det videre planarbeidet (MD 2009c).

2.1.3 Særlig om statlig, regional, interkommunal og kommunal planlegging

Statlig planlegging

Den øverste myndigheten i arealpolitikken på nasjonalt nivå er Miljøverndepartementet. I den nasjonale planleggingen inngår nasjonale forventninger, statlige planretningslinjer, statlige planbestemmelser og statlig arealplan som skal gi føringer for arealbruken (MD 2009a).

Det skal hvert fjerde år utarbeides et dokument med nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, som skal følges opp i planleggingen. En overordnet planlegging er viktig for å fremme en bærekraftig utvikling. Ved utarbeidelse av planer i fylkene og kommunene vil forventningene være ”retningsgivende, men ikke bestemmende” (MD 2011). De vil være viktige for arbeidet med planstrategiene regionalt og kommunalt (MD 2009c). Forventningene vil gjelde sammen med de andre statlige virkemidlene i loven, og vil være mer generelle enn statlige planretningslinjer og statlige planbestemmelser. Det første dokumentet med forventninger ble vedtatt ved kongelig resolusjon i 2011, og omfatter blant annet et kapittel om natur, kulturmiljø og landskap.

Statlige planretningslinjer brukes for å konkretisere viktige planleggingstema og kan gjelde for landet som helhet eller for et geografisk avgrenset område. Planretningslinjene skal være

tydelige på mål og verdier som skal legges til grunn for planleggingen og hvordan ulike interesser og hensyn skal ivaretas og avveies (MD 2009a).

Videre kan statlige planbestemmelser fastlegge at det ”innenfor nærmere avgrensede områder, eller i hele landet, blir iverksatt særskilt angitte bygge- anleggstiltak uten samtykke fra departementet” (MD 2009a). Planbestemmelsene går foran eldre arealplaner og skal hindre at slike planer brukes som grunnlag for å gjennomføre uønsket utbygging (MD 2009a).

”Statlig arealplan brukes hvis gjennomføringen av viktige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det” (MD 2009a). Planen skal brukes når det ikke forventes at den ordinære planleggingen vil gi det resultatet som staten kan godta. Ved behandlingen av slike planer overtar departementet kommunestyrets myndighet til å vedta plan (MD 2009a).

Regional planlegging

Regional planlegging kan defineres som planlegging for deler av landet utover kommunegrensene og omfatter interkommunal planlegging, planlegging på fylkesnivå og planlegging på tvers av fylkesgrenser (Salvesen 2011). I den regionale planleggingen inngår regional planstrategi, regional planbestemmelse og regional plan som først og fremst skal inngå i planleggingen i det enkelte fylket. ”Fylkestinget er regional planmyndighet, og har derfor ansvaret for å utarbeide og vedta regional plan og planbestemmelse, som skal bygge på en regional planstrategi” (Bugge 2009).

Planstrategien skal utarbeides ”i samarbeid med kommuner, statlige organer, organisasjoner som blir berørt av planarbeidet”, jf. § 7-1 første ledd. ”Planstrategien skal redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre planlegging”, jf § 7-1 annet ledd. Dette skal vurderes på bakgrunn av hva som er de viktigste regionale utfordringene og med utgangspunkt i nasjonale mål og rammer. Planstrategien skal ta stilling til hvilke planoppgaver som bør prioriteres og hvordan de skal følges opp (MD 2009c).

En regional plan skal behandle de spørsmål og oppgaver som er fastsatt i den regionale planstrategien ved å fastsette mål og klargjøre hvilke virkemidler som skal settes inn for å nå målene (Bugge 2009). Planen skal kunne ivareta oppgaven og ansvaret til fylkeskommunen

(MD 2009c). Den retter seg mot offentlige myndigheter og skal legges til grunn for fylkesmyndighetene selv, og for kommunal og statlig planlegging, jf. § 8-2. Dersom en kommune velger å gå imot en regional plan i sin arealplanlegging, risikerer den at fylkeskommunen melder innsigelse (Bugge 2009). Planen skal ha et langsiktig perspektiv og være et fleksibelt planverktøy som er godt tilpasset behovene i det området den skal gjelde for (MD 2009c).

De regionale planbestemmelsene har samme formål som og likhet med statlige planbestemmelser (se ovenfor), og de har samme direkte rettsvirkning overfor grunneiere og andre rettighetshavere i arealene (Bugge 2009). Alle regionale planer skal ha et handlingsprogram som skal tilpasses hva slags problemstillinger planen tar opp (MD 2009c).

Regional plan for bærekraftig arealpolitikk (RPBA) i Vestfold

Det arbeides nå med en regional plan for bærekraftig arealpolitikk (RPBA) i Vestfold som forventes å være ferdig behandlet våren 2013. Hovedformålet med planen er å utforme en felles forpliktende arealpolitikk som skaper rom for en bærekraftig samfunnsutvikling. Samtidig skal planen bidra til større forutsigbarhet i planleggingen for offentlige og private aktører (VFK 2012a). Planen inneholder åtte samfunns mål, blant annet at Vestfolds matjordareal økes, og at verdiene i Vestfolds natur, kulturlandskap og kulturmiljøer bevares. Verdifull grønnstruktur skal bevares mest mulig sammenhengende uavhengig av kommunegrensene (VFK 2012a). ”En tydelig regional grønnstruktur skal bidra til å sikre viktige områder for friluftsliv, biologisk mangfold, naturmiljø og landskap” (VFK 2012a).

Interkommunal planlegging

Interkommunalt plansamarbeid er viktig for planspørsmål som har betydning for flere kommuner. Det er samtidig et viktig virkemiddel for å følge opp den regionale planstrategien, en regional plan eller et selvstendig initiativ fra kommuner (MD 2009c). Formålet med bestemmelsene om interkommunalt plansamarbeid er å tilrettelegge for mer samarbeid mellom kommunene gjennom et sett regler for slikt samarbeid og regler om hvordan uenighet skal håndteres for at planarbeidet ikke stopper opp (MD 2009c). Bestemmelsene gir imidlertid de deltakende kommuner stor grad av frihet til å organisere samarbeidet på den måten de finner mest hensiktsmessig. Kommunene gis på denne måten en oppfordring til å drive et interkommunalt plansamarbeid når det er hensiktsmessig å samordne planleggingen over kommunegrensene (MD 2009c).

Kommunal planlegging

Formålet med den kommunale planleggingen er at den skal ”legge til rette for utvikling og samordnet oppgaveløsning i kommunen gjennom forvaltning av arealene og naturressursene i kommunen, og ved å gi grunnlag for gjennomføring av kommunal, regional, statlig og privat virksomhet”, jf. § 3-3 første ledd. Videre er det kommunestyret selv som har ansvar for den kommunale planleggingen og skal sørge for at plan- og bygningslovgivningen følges i kommunen. De kan imidlertid delegerer myndigheten til å treffe avgjørelser i forbindelse med planprosessen, organisering og det praktiske planleggingsarbeidet i samsvar med reglene i kommuneloven (MD 2009c). Kommunestyret skal vedta kommunal planstrategi, kommuneplan og reguleringsplan, jf. § 3-3 annet ledd. Styret har også ansvar for å sikre at kommunen har tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse, jf. § 3-3 fjerde ledd. Kommunen har videre ansvaret for å organisere arbeidet med den kommunale planleggingen slik den selv finner mest hensiktsmessig (MD 2009c).

2.1.4 Kommunenes særlige muligheter til å ivareta naturmangfoldet i planleggingen

I tillegg til de bestemmelsene nevnt i kapittel 2.1.2, er det ved bruk av de øvrige og mer konkrete reglene i plan- og bygningsloven at kommunene har mulighet til å ivareta naturmangfoldet. Nedenfor vil jeg gjøre rede for kommuneplanens samfunnsdel og arealdel med arealformål, bestemmelser og hensynssoner. Og til slutt vil jeg redegjøre for reguleringsplan.

Hva er en kommuneplan?

Samtlige kommuner i Norge skal ha en kommuneplan som skal være kommunens overordnede styringsdokument (Bugge 2009, MD 2009c). Planen er sektorovergripende for utviklingen og virksomheten i kommunen og består av en samfunnsdel med handlingsdel og en arealdel (Bugge 2009). Kommuneplanen skal bygge på den kommunale planstrategien, i tillegg til den nasjonale og regionale planleggingen. Den skal gi rammer for bruk og vern av arealer i kommunen (MD 2009c). ”Planleggingen skal samordne den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale, kulturelle og estetiske utviklingen i kommunen, og sikre befolkningen muligheter for påvirkning av kommunens utvikling” (MD 2009c). Kommunen kan også velge å utarbeide en kommunedelplan for en bestemt sektor eller kommunal oppgave, og bare for en del av arealene i kommunen (Bugge 2009).

Kommuneplanens samfunnsdel

Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon, og bør inneholde en beskrivelse og vurdering av alternative strategier for utviklingen i kommunen, jf. § 11-2 første ledd. Den skal samordne sektorenes planer. Samtidig skal den gi retningslinjer for gjennomføring av mål og strategier, både i den kommunale virksomheten og ved medvirkning fra andre offentlige organer og private, jf. § 11-2 annet ledd.

Kommuneplanens arealdel

Kommuneplanens arealdel skal kartfeste hvordan arealene i kommunen skal brukes og vernes. Dette fastsettes ved å angi formål for de forskjellige arealene og hensyn som skal ivaretas gjennom hensynssoner, supplert med utfyllende bestemmelser (Bugge 2009). Arealbruken kan ikke endres på en måte som er i strid med arealformålet og de tilhørende bestemmelsene. Planen er altså direkte bindende for rettighetshavere i planområdet (Bugge 2009).

Det skal være sammenheng mellom arealdelen og samfunnsdelen. Arealdelen skal vise hvilke utslag samfunnsutviklingen gir for arealbruken, og hvordan arealene samlet sett bør disponeres for å løse oppgaver og behov som avklares i samfunnsdelen (MD 2009c). Arealdelen omfatter arealkart, bestemmelser og planbeskrivelse med konsekvensutredning.

Videre er arealdelen et viktig verktøy for å ivareta naturmangfoldet, i hovedsak ved å bestemme selve utbyggingsmønsteret i kommunen. Utbygging kan gjennom planen legges til de områdene som er best egnet til det, slik at viktige naturområder kan vernes. Ellers skal plankartet vise hovedformål og hensynssoner for bruk og vern av arealene. Bestemmelsene i §§ 11-7 til 11-11 gir grunnlag og en ytre ramme for hvilke arealformål, hensynssoner og bestemmelser som kan gis eller fastsettes for arealene i kommunen (MD 2009c). ”Det forutsettes at kommunen oppfyller kravet til en bærekraftig utvikling og forvaltning av areal-, natur- og kulturmiljøressursene” (MD 2009c).

Arealformål i kommuneplanens arealdel

Paragraf 11-7 lister opp de seks forskjellige arealformålene i kommuneplanens arealdel. Listen er uttømmende, det vil si at kommunen ikke kan fastsette formål i arealdelen som ikke er nevnt i § 11-7 (Bugge 2009). Presisering av innhold og krav til arealbruken kan gis som generelle bestemmelser etter §§ 11-9 til 11-11. Disse bestemmelsene skal kunne fastsette

miljøkvalitetsnormer for luftkvalitet, støygrenser og vannkvalitet, og bestemmelser om hvordan hensynet til visse naturtyper og naturmangfold skal ivaretas i planen (Bugge 2009).

Arealformål

- **BEBYGGELSE OG ANLEGG**
(Underformål: boligbebyggelse, fritidsbebyggelse, sentrumsformål, kjøpesenter, forretninger, bebyggelse for offentlig eller privat tjenesteyting, fritids- og turistformål, råstoffutvinning, næringsbebyggelse, idrettsanlegg, andre typer anlegg, uteoppholdsarealer, grav- og urnelunder).
- **SAMFERDSELSANLEGG OG TEKNISK INFRASTRUKTUR** (Underformål: veg, bane, lufthavn, havn, hovednett for sykkel, kollektivnett, kollektivknutepunkt, parkeringsplasser, traséer for teknisk infrastruktur).
- **GRØNNSTRUKTUR**
(Underformål: naturområder, turdrag, friområder og parker).
- **FORSVARET**
(Underformål: ulike typer militære formål).
- **LANDBRUKS-, NATUR- OG FRILUFTSFORMÅL SAMT REINDRIFT**
(Underformål: areal for nødvendige tiltak for landbruk og reindrift og gårdstilknyttet næringsvirksomhet eller areal for spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse).
- **BRUK OG VERN AV SJØ OG VASSDRAG, MED TILHØRENDE STRANDSONE**
(Underformål: ferdsel, farleder, fiske, akvakultur, drikkevann, natur- og friluftsområder).

Figur 2: Plan- og bygningslovens arealformål med underformål, jf. § 11-7 (MD 2009a).

Formålet *bebyggelse og anlegg* skal brukes for å fastlegge arealene hvor bebyggelse eller anlegg av forskjellig sort tillates og er det dominerende innslaget i arealbruken (MD 2009c). Dette gjelder både områder for eksisterende eller nye bygninger. *Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur* skal brukes for å fastlegge arealer for eksisterende eller nye samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur, som veg, jernbane, lufthavn, havn, hovednett for sykkel, kollektivnett, kollektivknutepunkt, parkeringsplasser og traseer for teknisk infrastruktur. Videre vil bruk av formålet *grønnstruktur* sikre et sammenhengende, eller tilnærmet sammenhengende, vegetasjonspreget område som ligger innenfor eller i tilknytning til en by eller et tettsted (MD 2009c). ”En sammenhengende grønnstruktur kan bestå av sjø og natur, friområder, parker og jordbrukslandskap” (DN 2003). Planen kan også angi bestemte områder for *forsvaret*, som et eget formål (MD 2009c).

Formålet *Landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift* (LNFR-områder), skal brukes for områder som skal nyttes eller sikres til landbruksproduksjon, herunder jordbruk, skogbruk og reindrift, og/eller som skal bli liggende som naturområder og naturområder med spesiell betydning for friluftslivet (MD 2009c). Arealene skal i vesentlig grad være ubebygde, eller bare bebygget i tilknytning til landbruk og reindrift og for bruk av området til friluftsliv. Det kan også avsettes formål for *Bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone*, som skal eller kan brukes for å planlegge både sjøarealene, overgangen mellom sjø og land og de sjønære landarealene. Med tilhørende strandsone menes områdene innover på land så langt arealbruken der står i direkte sammenheng med sjøen og arealbruken der. Arealformål, hensynssoner og supplerende bestemmelser er felles for både land- og sjø-/vassdragsarealet og skal gi grunnlag for en mest mulig helhetlig og integrert planlegging arealene (MD 2009c).

Bestemmelser til arealformål

Etter §§ 11-10 og 11-11 kan det gis bestemmelser som både innebærer restriksjoner i forhold til arealformålet, og bestemmelser som åpner for utnyttelse til andre formål enn hovedformålet, som for eksempel spredt bolig- og hyttebygging i et område for LNF-formål (Bugge 2009). Som verktøy for å ivareta naturmangfoldet er særlig § 11-11 nr. 3, 5 og 6 av interesse. Det kan gis bestemmelser om bruk og vern av vannflate, vannsøyle og bunn, jf. § 11-11 nr. 3. Disse faktorene kan være særlig viktig for å ivareta naturmangfoldet (NOU 2003:14). Videre kan det etter § 11-11 nr. 5 blant annet gis bestemmelser for å sikre eller opprettholde kantvegetasjon. Slik vegetasjon er ofte viktige leveområder for dyre- og plantearter, og kan derfor være viktig for å ivareta naturmangfoldet. Etter § 11-11 nr. 6 kan det angis bestemmelser om ferdsel i områder med spesielle vernehensyn. Det kan for eksempel angis en tidsbegrenset restriksjon for ferdsel innenfor et viktig hekkeområde for fugl (Ot.prp. nr.32 (2007-2008)).

Hensynssoner

Ved å bruke hensynssoner kan kommunen gi rammer og retningslinjer for arealbruken i bestemte deler av kommunen, og for hvordan ulike hensyn skal vektlegges i behandlingen av enkeltsaker i disse områdene (Bugge 2009). Hensynssonene skal angis på arealplankartet (MD 2009c).

Hensynssone med særlige hensyn til landbruk, reindrift, friluftsliv, grønnstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø,

med angivelse av interesse, vil for en stor del ligge i arealformålet LNFR. Et grunnlag for å angi sone med viktig landskaps- eller naturmiljø kan være kartlegging av naturtyper og andre naturforekomster på grunnlag av naturtypekartleggingen eller MiS-kartlegging i skog (MD 2009c). Hensynssone kan også brukes til å angi retningslinjer for forvaltning av naturmiljø og vegetasjon for å ivareta viktige naturmiljø-, opplevelses- og nærmiljøverdier. Samtidig vil sone med *krav om felles planlegging for flere eiendommer*, kunne hindre uheldig ”bit-for-bit”-utbygging. Slike soner vil kunne være viktig for å ivareta naturmangfoldet i kommunen.

Hensynssoner

- *Sikrings-, støy- og faresoner.*
- *Sone med særlige krav til infrastruktur.*
- *Sone med særlige hensyn til landbruk, reindrift, friluftsliv, grønnstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø.*
- *Sone for båndlegging etter plan- og bygningsloven eller andre lover.*
- *Sone med krav om felles planlegging for flere eiendommer.*
- *Sone hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde.*

Figur 3: Plan- og bygningslovens hensynssoner, jf. § 11-8 (MD 2009a).

Det kan for eksempel også gis retningslinjer om tilrettelegging for begrensnig av ferdsel, om former for bruk eller vern som er knyttet opp mot ulike sektorlover og virkemidler i landbruket og verneforvaltningen. For å ivareta de avveininger som er foretatt i kommuneplanens arealdel, kan det altså gis retningslinjer for hvilke hensyn som skal vektlegges etter annen lovgivning, ”så langt kommunen er tillagt forvaltningsmyndighet etter annen lov” (MD 2009c).

Generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel

Det er særlig § 11-9 nr.1, 2, 6, 7 og 8 som åpner for å fastsette bestemmelser som ivaretar naturmangfold, både i form av krav om reguleringsplaner, krav om at det foretas utredninger og at kommunen kan angi bestemmelser om ”miljøkvalitet, estetikk, natur, landskap og grønnstruktur”. Bestemmelser med krav om miljøkvalitet, betegnes som miljøkvalitetsnormer (Bugge 2009). Det er meningen at det skal kunne fastsettes miljøkvalitetsnormer for luftkvalitet, støygrenser og vannkvalitet, og bestemmelser om hvordan hensynet til naturmangfold skal ivaretas i planen (Bugge 2009). Dette er imidlertid lovbeskyttet gjennom naturmangfoldloven og forurensningsloven.

Reguleringsplan

Reguleringsplan er et arealplankart med tilhørende bestemmelser som fastlegger bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser, jf. § 12-1 første ledd. Planen er vanligvis mer detaljert enn kommuneplanens arealdel og gjelder mindre områder. ”Reguleringsplan har som formål å få en helhetlig planlegging av arealbruken innenfor et avgrenset område, for å legge til rette for utbyggings- og/eller verneoppgaver på en hensiktsmessig måte, og samtidig skape en ryddig rettssituasjon i forhold til de grunneierne som berøres” (Bugge 2009). Den bestemmer hva arealene kan brukes til og har en direkte rettsvirkning for borgerne, slik som arealdelen. ”En reguleringsplan kan både skape nye rettigheter ved å tillate utbygging i et område, og medføre rådighetsinnskrenkninger ved å legge restriksjoner på arealbruken” (Bugge 2009). Det er kommunestyret som vedtar reguleringsplan, jf. § 12-12, med mindre det fremmes innsigelse mot planen, jf. 12-13.

Det kreves reguleringsplan for gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, jf. § 12-1 tredje ledd. Hva som er ”større bygge- og anleggstiltak”, må vurderes i det enkelte tilfellet (Bugge 2009). Noen tiltak vil alene i kraft av størrelsen utløse reguleringsplikt, mens andre tiltak som ikke er så store,

men der virkningene for omgivelsene er omfattende eller usikre, kan føre til reguleringsplikt. Dette kan være aktuelt for tiltak som plasseres i sårbare områder med for eksempel særlig verdifullt kultur- eller naturlandskap, områder som er preget av bevaringsverdig bebyggelse eller på annen måte har særlig vernekarakter (MD 2009c).

Det skilles i loven mellom områderegulering og detaljregulering. ”Områderegulering kan utarbeides av kommunen etter krav i kommuneplanens arealdel, eller der kommunen etter omstendighetene finner at det er behov for å utarbeide en slik plan for et område for å ivareta vernehensyn eller for å tilrettelegge og legge rammer for videre planlegging, utvikling og bygging” (MD 2009c). Formål og virkemidler er nokså like for detaljregulering og områderegulering. Detaljregulering er en plan for bruk og vern av mindre områder, og for utforming, bruk og vern av bygninger, uterom og anlegg (MD 2009c). Detaljregulering er planformen for gjennomføring av utbyggingsprosjekter og tiltak, vernetiltak og sikring av ulike typer verdier. Den skal brukes for å følge opp og konkretisere overordnet arealdisponering i kommuneplanens arealdel eller områderegulering. Både private og offentlige tiltakshavere kan fremme forslag til detaljregulering (MD 2009c).

Arealformålene i reguleringsplan er, med unntak for arealformål nr. 2 og 5, sammenfallende med arealformålene i kommuneplanens arealdel. Se nærmere under arealformål til kommuneplanen foran. Arealformålene for reguleringsplaner er imidlertid ikke uttømmende angitt slik de er i bestemmelsen om kommuneplanens arealdel (MD 2009c).

Videre kan det angis samme type hensynssoner i reguleringsplan som i kommuneplanens arealdel, jf. § 11–8, som angir de aktuelle hensynssonene. Innholdet av de begrensninger som følger av hensynssonene vil likevel kunne være forskjellig på de to plannivåene. I reguleringsplan kan det være mer hensiktsmessig å ivareta hensynene gjennom reguleringsbestemmelser til arealformålene etter § 12–7. Av dette fremgår at det er større muligheter for å gi detaljerte bestemmelser for å ivareta hensynene i reguleringsplan enn i kommuneplanens arealdel. Fareområder og bevarings- eller verneområder skal alltid vises med hensynssone i reguleringsplan (MD 2009c).

Bestemmelser i reguleringsplan

Etter § 12-7 er det flere muligheter til å angi bestemmelser i reguleringsplaner med betydning for naturmangfoldet. Av bestemmelsene er det særlig bestemmelser om grenseverdier for

tillatt forurensing og andre krav til miljøkvalitet i planområdet (nr. 3), bestemmelser for å sikre naturtyper og annen verdifull natur (nr. 6), retningslinjer for drifts- og skjøtselstiltak (nr. 9) og krav til nærmere undersøkelse før gjennomføring av planen som har betydning for naturmangfoldet (nr. 12).

Bestemmelsen for å sikre naturtyper og annen verdifull natur gir kommunen et rettslig grunnlag for å verne natur, som kommer i tillegg til de mulighetene staten har gjennom naturmangfoldloven (Bugge 2009). Videre gir hjemmelen til å gi retningslinjer for skjøtselstiltak mulighet til å sikre naturverdier i områder som er regulert til grønnstruktur, LNFR, eller bruk og vern av sjø og vassdrag. Det kan for eksempel gis retningslinjer for hvordan kantvegetasjonen langs et vassdrag skal ivaretas.

2.2 Naturmangfoldloven

I det følgende vil jeg først gi en introduksjon av loven, og deretter vil gå nærmere inn på kapittel II om beslutningsgrunnlaget der særlig §§ 4-5 og §§ 8-12, jf. § 7 er viktige for kommunal planlegging. Jeg vil avgrense meg til lovens kapittel I (formål og virkeområde) og som nevnt kapittel II (alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk). Paragrafene 13 og 14 har ikke betydning for beslutninger som treffes etter annen lovgivning (MD 2012a), og blir derfor beskrevet her. Henvisning til paragrafer i dette kapittelet er til naturmangfoldloven, med mindre annet er nevnt.

2.2.1 Introduksjon

Naturmangfoldloven omfatter all naturmangfold i Norge (Backer 2009). ”Loven er sektorovergripende, det vil si at den gjelder for alle tiltak og all bruk, som påvirker natur uansett hvilket lovverk som blir brukt” (Faktaark 2011). Men dersom sektorlovene gir regler som går lenger i å ivareta naturmangfoldlovens formål, vil de selvsagt gjelde foran eller i tillegg til naturmangfoldlovens bestemmelser (Backer 2009).

Loven erstattet naturvernloven av 1970, og avløste deler av lakse- og innlandsfiskeoven og viltloven (Ot.prp.52 (2008-2009)). Den følger opp den grunnlovfestede miljøvernbestemmelsen i Grunnloven § 110 b første ledd ”*Enhver har Ret til et Milieu som sikrer Sundhed og til en Natur hvis Produktionsævne og Mangfold bevares*” og biomangfoldkonvensjonen av 1992 (Backer 2009). Videre vil loven bidra til at man får ”felles forvaltningsmål og prinsipper for bærekraftig bruk av natur, felles høstingsregler, felles regler for fremmede organismer og nye regler om uttak og utnytting av genetisk materiale” (MD

2012). ”Hovedintensjonen med loven er å stanse tap av biologisk mangfold, bevare naturmangfoldet for øvrig, og legge til rette for en bærekraftig bruk av naturen” (Backer 2010). Samtidig vil et slikt lovverk samordne innsatsen for å ta vare på naturmangfoldet, gjennom at sektorene som påvirker eller utnytter naturressurser må vektlegge felles mål, miljøprinsipper, og regler om utvalgte naturtyper og prioriterte arter i sin forvaltning (MD 2010). Videre har kommunen ingen myndighet etter naturmangfoldloven, kun plikter.

Formålet med loven og dens virkeområde

Formålsbestemmelsen er bredt og generelt utformet fordi loven gir regler om både bærekraftig bruk og vern av naturen (Ot.prp. nr. 52 (2008-2009)). Paragrafen åpner for et antroposentrisk syn på naturen, da den tar sikte på å ivareta menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel. Natur har i følge paragrafen en egenverdi, dette viser at den også har et biosentrisk natursyn (Backer 2010).

Naturmangfoldloven har, i tillegg til reglene om vern, bestemmelser om bærekraftig bruk. Dette skiller den fra naturvernloven av 1970 som kun tok sikte på vern. Med naturmangfoldloven gikk man altså fra vern mot bruk, til bruk og vern. Bestemmelsene om bærekraftig bruk og vern vil være virkemidler for å nå forvaltningsmålene i lovens §§ 4 og 5.

Paragraf 2 regulerer hvilke geografiske områder loven gjelder for (Backer 2010).

Naturmangfoldloven gjelder både på land og i sjø ut til grensen for sjøterritoriet (12 nautiske mil). Likevel vil bestemmelsene om formål, forvaltningsmål for naturtyper og arter, flere av miljøprinsippene og tilgang til genetisk materiale, gjelde også utenfor sjøterritoriet. I tillegg vil bestemmelsene om prioriterte arter, utsetting av fremmede organismer, utvalgte naturtyper og områdevern være gjeldende både på land og i sjø (MD 2009b). Lovens øvrige bestemmelser vil ikke gjøres gjeldende utenfor sjøterritoriet (Ot.prp. nr. 52 (2008-2009)). Videre gjelder reglene i havressurslova 6. juni 2008 nr. 37 for høsting av marine organismer i sjøterritoriet (Backer 2009).

2.2.2 Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk

Kapittel II tar opp alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk, og omfatter forvaltningsmål for naturtyper og arter, kunnskapskrav, miljørettslige prinsipper og kvalitetsnorm for naturmangfold. Bestemmelsene skal gjelde ved forvaltning etter naturmangfoldloven og andre lover som berører naturens mangfold (MD 2009b). Kommunen

har etter dette kapittelet plikt til å vurdere bærekraftig bruk, det vil si etter §§ 4-14, i alle saker der det fattes vedtak etter plan- og bygningsloven og hvor vedtaket berører naturmangfold, det vil si i regional plan, kommuneplan, reguleringsplaner, enkeltsaker, planstrategier og planprogram. Konsekvensene for naturmangfoldet skal synliggjøres i planbeskrivelse og eventuelt i en konsekvensutredning. Dersom en naturtype eller art som er truet eller nær truet, berøres av planvedtaket, skal hensynet til naturmangfoldet tillegges betydelig vekt (MD 2012a).

Forvaltningsmål

Forvaltningsmålene i §§ 4 og 5 sier at mangfoldet av naturtyper, økosystemer og arter ivaretas innenfor deres naturlige utbredelsesområde. ”Målene har betydning for offentlige avgjørelser etter både naturmangfoldloven og særlovene” (Backer 2009). Målet i § 4 gjelder naturtyper og økosystemer, mens målet i § 5 gjelder arter og deres genetiske mangfold. Forvaltningsmålene vil være viktige retningslinjer for forvaltningens saksbehandling i saker som berører naturmangfoldet. De vil i tillegg ha betydning for lovtolkning og skjønnutøvelse etter denne og andre lover, og for utforming av lover og forskrifter (Ot.prp. nr. 52 (2008-2009)).

Det kan ikke gjøres vedtak som gjør det umulig å nå forvaltningsmålene (MD 2012a). Målene vil ha særlig stor betydning for vurderingen av kunnskapsgrunnlaget, jf. § 8, og vurderingen av samlet belastning, jf. § 10. De vil også være viktige for innholdet i aktsomhetsplikten etter § 6 (MD 2012a). Hensynet til andre samfunnsinteresser skal ikke medføre at målene fravikes, men det kan føre til at målene nås på en annen måte eller i et annet tempo enn hvis naturmangfoldet hadde vært det eneste hensynet å ta (MD 2009b).

Forvaltningen kan ta hensyn til forvaltningsmålene på flere måter. Det kan for det første nektes inngrep, bruk eller plan (MD 2012a). For det andre kan det stilles krav om tilpasning eller avbøtende tiltak som vilkår for å tillate inngrepet, bruken eller planen. Videre kan det settes i verk tiltak for å ta vare på en tilsvarende forekomst av naturtypen eller arten samtidig som den omsøkte naturtypen eller arten ofres (MD 2012a). Det kan også bli nektet tilskudd til tiltak som vil være i strid med forvaltningsmålene. Samtidig kan det gis tilskudd til tiltak som vil bidra til å nå forvaltningsmålene (MD 2012a).

Aktsomhetsplikt

Den generelle aktsomhetsplikten i § 6 gjelder for enhver, både private og det offentlige (Backer 2010), og sier man skal opptre aktsomt og i rimelig grad unngå skade på

naturmangfoldet, jf. målene i §§ 4 og 5. Dersom en aktivitet utføres i henhold til en tillatelse av offentlig myndighet, anses aktsomhetsplikten oppfylt dersom forutsetningene for tillatelsen fremdeles er til stede.

All skade på naturmangfoldet kan ikke unngås, derfor er aktsomhetsplikten knyttet til forvaltningsmålene i §§ 4 og 5. Ifølge MDs veileder til kapittel II (2012a) kan flere faktorer virke inn på hva som er rimelig å kreve for å oppfylle aktsomhetsplikten. Det kommer for det første an på hvilken type virksomhet det er snakk om, hvor berettiget nytteformål virksomheten har og omfang av virksomheten. For det andre avhenger det av hvor stort skadepotensialet er og om skaden er nødvendig. Og til slutt vil det avhenge av om det er store kostnader knyttet til å ta hensyn til naturverdiene, eller om vedkommende lett kunne ha nådd sitt mål på en annen måte.

Overtredelse av aktsomhetsplikten kan medføre erstatningsplikt etter vanlige regler eller plikt til å betale miljøerstatning etter lovens § 74. Overtredelse kan også gi grunnlag for å kreve retting eller avbøting etter § 69 (Backer 2009).

Offentlige beslutninger skal grunngis

Ifølge § 7 skal ”prinsippene i §§ 8 til 12 legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet”. Paragraf 7 gjelder alle og i utgangspunktet bare beslutninger som berører naturmangfold (MD 2012a). Hvorvidt et vedtak medfører påvirkning av naturmangfoldet, må vurderes av en saksbehandler.

Prinsippene er ikke nødvendigvis avgjørende for utfallet i en sak. Det kan være andre samfunnshensyn som veier tyngre enn hensynet til naturmangfold. Ifølge § 7 annet punktum skal vurderingen og vektleggingen av prinsippene skal ”fremgå av beslutningen”. Det vil si at det i vedtaket skal synliggjøres i hvilken grad prinsippene er relevante, hvordan de er vurdert i den enkelte sak, og hvilken vekt de er tillagt (MD 2012a). ”Dette skal medvirke til at vedtaket får legitimitet, åpenhet om hva som er vurdert, hvordan det er vurdert, og hva som er tillagt størst vekt i saken” (MD 2012a).

Reglene i loven skal som nevnt oppfylles på alle plannivåer, det vil si regional plan, kommuneplan og reguleringsplan. Brudd på saksbehandlingsreglene kan rettslig sammenlignes med brudd på konsekvensutredningsbestemmelsene i plan- og bygningsloven (MD 2012a). Begrunnelsen må være tilpasset forholdene i den enkelte sak (MD 2012a).

Kunnskapsgrunnlaget

Forvaltningen pålegges å innhente og legge til grunn kunnskap om natur når det treffes beslutninger som berører naturmangfoldet etter § 8. Paragrafen vil både være ”viktig ved tilrettelegging av et godt beslutningsgrunnlag, for eksempel i et planprogram etter plan- og bygningsloven, og ved den konkrete avveiningen av om et tiltak eller en bruk skal tillates eller ikke” (MD 2012a). Forvaltningen vil ha det endelige ansvaret for at saken er tilstrekkelig opplyst før vedtak fattes, jf. forvaltningsloven § 17 (MD 2012a). ”Kunnskapskravet innebærer at all forvaltning av natur skal være kunnskapsbasert, og at vi ikke bare skal basere oss på vitenskapelig kunnskap, men også på den erfaringsbaserte” (MD 2009b).

Kravet til kunnskapsgrunnlag vil føre til at den offentlige forvaltningen får et bedre beslutningsgrunnlag når naturmangfoldet skal forvaltes. På denne måten har borgerne mulighet til å gjøre seg kjent med forvaltningens vurderinger i ettertid. Kunnskapsgrunnlaget vil ifølge MDs veileder for kapittel II (2012a) være oppfylt dersom forvaltningen tar i bruk kunnskap som allerede finnes og som er tilgjengelig (for eksempel i Naturbasen og Artsdatabanken). Innhenting av ny kunnskap vil likevel være aktuelt i oppstartsfasen av en sak der man har lite eller ingen kunnskap om naturmangfoldet og tiltakets effekter på naturen i det aktuelle området (MD 2012a). Kravet til kunnskapsgrunnlaget gjelder ”så langt det er rimelig”, jf. § 8 første ledd. Hva som er rimelig skal vurderes i forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet, da skal det foretas en avveining mellom det og størrelsen på kostnadene ved å fremskaffe kunnskap (MD 2012a).

Mer utredning og innhenting av ny kunnskap i en tidlig fase av en sak vil ifølge MDs veileder for kapittel II (2012a) være aktuelt der:

- Tiltaket i stor grad berører naturmangfold
- Tiltaket er omfattende og berører naturmangfold
- Naturmangfoldet som berøres antas å være truet eller nær truet
- Naturmangfoldet som berøres antas å være stedegent, ansvarsnaturtype eller ansvarsart for Norge
- Norge har internasjonale forpliktelser til det naturmangfoldet som antas å bli berørt
- Det er usikkerhet om effekten av påvirkninger på dette naturmangfoldet
- Tiltakshaver er profesjonell
- Det er store økonomiske interesser i utfallet av saken

Kunnskapsgrunnlaget i plansaker

Plan- og bygningsloven har stor betydning for forvaltning av naturmangfold, det er derfor viktig at vurderingene av kunnskapsgrunnlaget om naturmangfold etter PBL blir en del av skjønnsutøvelsen og begrunnelsen i vedtak. Paragraf 8 må sees i sammenheng med PBL § 4-2 første og annet ledd. Ifølge PBL § 4-2 skal alle planer etter loven beskrive planens formål, hovedinnhold og virkninger. Dette stiller krav til opplysning og begrunnelse av vedtaket, og omfatter også virkninger for og begrunnelse om virkningen tiltak har for naturmangfoldet (MD 2012a).

Spørsmålet om hvor langt man skal gå i å hente inn ny kunnskap etter § 8 for planer som også krever konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven, bør avklares i arbeidet med plan- eller utredningsprogram etter konsekvensutredningsforskriften (MD 2012a). Der utredningsprogrammet for konsekvensutredningen ikke går så langt i å innhente ny kunnskap som § 8 gir hjemmel til, vil naturmangfoldloven ha selvstendig betydning (MD 2012a).

Føre-var-prinsippet

Føre-var-prinsippet er nedfelt i § 9, og sier at ”når det treffes en beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet, skal det tas sikte på å unngå vesentlig skade på naturmangfoldet”. Forvaltningen kan da gi en begrenset tillatelse, avsalg eller sette vilkår som vil beskytte naturmangfoldet (Becker 2009). Kvalifiseringen ”vesentlig skade” er tatt inn fordi loven skal være generell (Ot.prp. nr 52 (2008-2009)).

Dersom det er usikkert om en plan eller et tiltak fører til alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet, skal tvilen komme naturen til gode når det skal treffes et vedtak. Ordet ”alvorlig” må tolkes slik at en skade som påføres truet natur, raskere vil bli betegnet som alvorlig enn den samme skaden på annen natur (Ot.prp. nr 52 (2008-2009)). I tillegg kan en skade på natur som er truet fra før være irreversibel. Hva som er ”alvorlig eller irreversibel” skade på naturmangfoldet må også sees i lys av forvaltningsmålene i §§ 4 og 5. Er det en skade som ikke i særlig grad påvirker muligheten til å nå disse målene, vil det mest sannsynlig ikke være en alvorlig eller irreversibel skade (Ot.prp. nr 52 (2008-2009)).

At kunnskapen ikke er tilstrekkelig kan skyldes at de aktuelle områdene ikke er kartlagt. Eller at det er usikkert hvilken virkning tiltaket vil få på naturmangfoldet. Dersom forvaltningen er

usikker på virkningen av tiltaket, må det foretas en sannsynlighetsvurdering av mulig skade på naturmangfoldet (MD 2012a).

Prinsippet om økosystemtilnærming og samlet belastning

Ved små tiltak eller enkeltvis tiltak, kan den samlede belastningen bli så stor at det ikke er mulig å opprettholde eller nå forvaltningsmålene i §§ 4 og 5. Formålet med § 10 er å hindre gradvis nedbygging ved å se summen av tidligere, nåværende og fremtidig påvirkning på dette naturmangfoldet i sammenheng. ”Mange, hver for seg mindre inngrep, kan over tid gi store negative konsekvenser for naturmangfoldet” (MD 2012a). Det er også viktig at man ikke bare ser på virkninger for den enkelte art eller bestand isolert, men på hvordan dens funksjoner for andre arter og deler av økosystemet kan bli påvirket (Backer 2009). Ved vurdering av fremtidige tiltak i en kommune, må kommunen også se på planer som foreligger i fylkeskommunen eller staten, som berører kommunens ansvarsområde.

I saksbehandlingen av planer i kommunen må § 10 sees i sammenheng med kravene i PBL § 4-2 første ledd, som blant annet innebærer at planbeskrivelsen må vise planens forhold til andre planer som gjelder for området. Særlig viktig er det at det klargjøres om planen er i samsvar med gjeldende overordnede planer eller innebærer endringer. Paragrafen må også vurderes i sammenheng med PBL § 4-3 annet ledd om konsekvensutredninger for nærmere bestemte planer (MD 2012a).

Prinsippet om at kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver

Ifølge § 11 pålegges tiltakshaver å dekke kostnadene ved å hindre eller begrense skade på naturmangfoldet som tiltaket volder, dersom dette ikke er urimelig ut fra tiltakets og skadens karakter. I dette ligger det en forutsetning om at tiltaket vil medføre skade på naturmangfoldet (MD 2012a). Ifølge Backer (2010) er ”hovedtanken bak prinsippet at det skal fremme internasjonalisering av miljøkostnader, slik at de blir tatt med som en utgiftspost i budsjetter og regnskaper for virksomhet som belaster naturmangfoldet”. Videre nevner han at ”den som av hensyn til naturmangfoldet må avstå fra å treffe tiltak, kan lide et tap, men at det ikke bør kreves erstatning for slike tap”.

Prinsippet om miljøforsvarlige teknikker

Ifølge § 12 skal det tas utgangspunkt i driftsmetoder, teknikk og lokalisering som i størst mulig grad unngår eller begrenser skader på naturmangfoldet. ”Teknikk” kan blant annet være

rensemetoder og mekanismer som sikrer minimumsnivå på vannføring i vassdrag (MD 2012a). ”Driftsmetoder” omfatter tidspunkt for aktivitet, redskapsbruk og avbøtende tiltak. Mens best mulig lokalisering kan være at man for en planlagt vei velger en trasé som medfører minst mulig skade på leveområder til truede arter (MD 2012a). Dette skal gjøres ut fra en vurdering av ”tidligere, nåværende og fremtidig bruk”. Det gjelder alle typer bruk, enten det er friluftsliv, høsting eller bruk for ivaretaking av naturmangfold (MD 2012a). Prinsippet skal anvendes etter en bred økonomisk og samfunnsmessig vurdering (Becker 2009), der forvaltningen skal forsøke å finne løsninger som er til det beste for samfunnet.

3 Metode og data

3.1 Valg av metode

Etter å ha valgt en problemstilling, var det fundamentalt å velge en metode. Metoden skal kunne brukes til å finne relevante data, som kan belyse problemstillingen på en god måte. Mitt mål var å finne en metode som i best mulig grad kunne beskrive hvordan noen av kommunene i Vestfold ivaretar naturmangfoldet gjennom saksbehandlingen av planer behandlet etter plan- og bygningsloven. For å kunne beskrive dette var det mest hensiktsmessig å benytte samfunnsvitenskapelig metode. ”Denne metoden dreier seg om hvordan man skal gå frem for å få informasjon om den sosiale virkeligheten, og hvordan denne informasjonen skal analyseres, og hva den forteller oss om samfunnsmessige forhold og prosesser” (Johannesen et.al 2010).

I metoden går det et hovedskille mellom kvantitativ og kvalitativ metode. For å illustrere min problemstilling har jeg valgt å bruke kvalitativ metode, som sier noe om kvalitet eller spesielle egenskaper ved det som skal studeres (Johannesen et.al 2010). De kvalitative dataene foreligger i form av tekst eller verbale utsagn (Halvorsen 2008).

3.2 Casestudie

I casestudier inngår det bare én eller noen få undersøkelsesenheter (Halvorsen 2008). I denne oppgaven har jeg valgt å bruke fire kommuner. Grunnen til at jeg har valgt å bruke flere kommuner er for å kunne besvare problemstillingen på et bedre grunnlag, enn hvis jeg bare hadde valgt én kommune. Dette vil altså være et flercasestudie, der flere undersøkelsesenheter inngår (Johannesen et.al 2010). For at kommunenes behandling av saker skal kunne beskrives

best mulig, var det naturlig å intervju relevante personer som arbeider med planleggingen i kommunen. I tillegg brukte jeg dokumenter som bakgrunnsdata og tilleggsdata til intervjuene.

3.2.1 Valg av casekommuner og informanter

Caseområdet for oppgaven er fire kystkommuner i Vestfold. Disse er Sandefjord, Nøtterøy, Tønsberg og Larvik. Grunnen til at jeg valgte disse kommuner er fordi de er utsatt for stort utbygningspress og at de alle har kystsoner som er særlig utsatt for press fra mange interesser. I etterkant føler jeg at dette var et tilstrekkelig antall og at kommunene kan være representative også for lignende kommuner i nær avstand utenfor studieområdet.

Informantene i undersøkelsen har vært arealplanleggere med forskjellig bakgrunn, med ansvar for kommunal planlegging. De ble bedt om å svare på vegne av kommunen under intervjuet, med mulighet for personlige tanker og oppfatninger.

3.2.2 Områdebeskrivelse

Vestfold er landets minste fylke, men også et av de tettest befolkede. Med en flott og attraktiv kystlinje på 980 km, omtrent 1.000 øyer i alle størrelser, har dette området gjennom århundrene vært et attraktivt bosted for mennesker (VFK 2012b). Plasseringen av fylket i Norge vises som rødt i oversiktskartet (figur 4). Caseområdet omfatter som nevnt de fire kommunene Larvik, Sandefjord, Nøtterøy og Tønsberg, disse er plassert sørøst i Vestfold (figur 4). En stadig økende befolkning i Vestfold gir store krav til arealplanleggingen i kommunene.



Figur 4: Oversiktskart. Kartet til venstre viser Vestfolds plassering i Norge, merket med rødt. Mens kartet til høyre viser inndeling av kommunene i Vestfold.

Videre kan det være nyttig å danne seg et bilde over generelle fakta om kommunene med hensyn til folketall, areal, og kommunens opplevelse av utbyggepress og økonomitilstanden. Dette er fakta som også oppsummerer datainnsamlingen i kommunene.

Tabell 1: Generell oversikt over casekommunene

Kommune	Folketall	Areal	Utbyggningspress	Økonomi
Sandefjord	44 629	121 km ²	Middels/høyt	Dårlig
Nøtterøy	21 100	61 km ²	Høyt	Middels
Tønsberg	41239	107 km ²	Høyt	Dårlig
Larvik	43132	534 km ²	Høyt	Dårlig

Sandefjord kommune er i folketall den største kommunen i Vestfold. Kommunen ligger sørøst i fylket (figur 4) og har en kystlinje på 146 kilometer, med 116 øyer og holmer.

Utbyggningspresset i kommunen anses som middels til høyt, presset er størst i strandsonen.

Kommuneøkonomien er dårlig (tabell 1) med innsparinger over flere år.

Blant Vestfolds kommuner hører Nøtterøy til en av de med minst areal. Kommunen ligger øst i fylket (figur 4). Utbyggningspresset i kommunen er høyt, men det bygges ikke veldig mye.

Kommunen har områder som er avsatt til bebyggelse, som det ikke er bevegelse på. Det er en ganske stor utbyggingsmotstand i befolkningen. Økonomien er middels god (tabell 1), sammenlignet med kommunene som ligger rundt, for eksempel Tønsberg.

Tønsberg kommune er plassert øst i fylket (figur 4). Utbyggningspresset er høyt og økonomien er dårlig (tabell 1). Mens Larvik er den største kommunen i Vestfold, og en av de største landbrukskommunene i Norge. Kommunen ligger lengst sør i fylket (figur 4).

Utbyggningspresset i kommunen er høyt (tabell 1), særlig mellom E18 og sjøen. Mange har lyst til å bygge ut, og de har stort press på å revidere byplanene i forhold til å legge til rette for både nærings- og boligområder. Og økonomien i kommunen er dårlig (tabell 1).

3.3 Datainnsamling

Valg av metode for datainnsamling er gjort på bakgrunn av hva som er mest hensiktsmessig i forhold til problemstillingen. For denne oppgaven var det mest hensiktsmessig å benytte seg av kvalitativt forskningsintervju av relevante informanter fra de forskjellige kommunene. I tillegg til å bruke relevant og oppdatert bakgrunns- og tilleggsdata.

3.3.1 Gjennomføring av kvalitativt forskningsintervju

Det kvalitative forskningsintervjuet karakteriseres som en samtale med en struktur og et formål (Johannesen et.al 2010). Det skilles mellom strukturerte intervjuer og delvis strukturerte intervjuer. I et strukturert intervju har man på forhånd fastlagt både tema og spørsmål. Delvis strukturerte intervjuer er intervjuer basert på intervjuguide. En intervjuguide er en liste med temaer og spørsmål som skal gjennomgås i løpet av intervjuet. ”De ulike temaene springer ut av de problemstillingene som undersøkelsen skal belyse” (Johannesen et.al 2010). Jeg valgte å lage en intervjuguide (vedlegg 1) på forhånd med fastlagte temaer og spørsmål.

Intervjuene ble gjennomført i møterom hos kommunen ansikt til ansikt med informanten. Informantene hadde på forhånd fått informasjonsbrev som blant annet opplyste om formålet med intervjuet, hovedtemaene for intervjuet, bruk av lydopptaker, tidsbruk og anonymisering. Jeg ønsket å bruke lydopptaker for å få med alt som ble sagt, og for å kunne gjengi mest mulig korrekt hvordan kommunen arbeider med sentrale spørsmål i tilknytning til problemstillingen. Samtidig ønsket jeg at informantene skulle svare på vegne av kommunen, men med mulighet for personlige innspill.

3.3.2 Intervjuguide

Ved utarbeidelsen av intervjuguiden utarbeidet jeg først sentrale temaer som springer ut fra den overordnede problemstillingen. Deretter listet jeg opp spørsmål for å kunne utdype de forskjellige temaene. Utarbeidelsen av intervjuguiden tok stort sett utgangspunkt i plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven som jeg så på som mest relevante for problemstillingen. Videre passet jeg på at spørsmålene i intervjuguiden hadde en generell form slik at jeg kunne bruke den samme guiden i de forskjellige kommunene.

I det følgende vil jeg gi en presentasjon av de ulike temaene som ble brukt intervjuguiden.

1. Innledning

Her presenterte jeg meg selv og informerte om masteroppgavens formål og hvilke temaer som vil bli tatt opp. Videre sikret jeg meg tillatelse til å bruke lydopptaker og informerte om informantens rett til å avbryte intervjuet når som helst. Og til slutt antydte jeg hvor lenge intervjuet vil vare.

2. Introduksjonsspørsmål

Informantene startet intervjuet med å fortelle om seg selv og sine arbeidsoppgaver i kommunen og sin erfaring med plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven. Dette er viktig for å vite på hvilken bakgrunn spørsmålene besvares og i diskusjonen av funnene.

3. Plan- og bygningslovens betydning for å ivareta naturmangfoldet i saksbehandlingen av planer

Under dette temaet ønsket jeg å finne ut hvordan kommunen tar hensyn til de ulike pliktene og hvordan de bruker de forskjellige virkemidlene i loven til å ivareta naturmangfoldet i planleggingen. Mer om plan- og bygningsloven i kapittel 2.

4. Den generelle betydningen av naturmangfoldloven for planleggingen

Her ønsket jeg å undersøke hvilken betydning naturmangfoldloven har for planleggingen. Og samtidig få innsikt i hvilke nye utfordringer som møter planleggere i kommunen etter at naturmangfoldloven ble satt i kraft. Mer om naturmangfoldloven i kapittel 2.

5. Bruken av naturmangfoldlovens kapittel II i planleggingen

Dette temaet vil utdype kommunes bruk av alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk (kapittel II) og hvordan de følger retningslinjene i kapittelet. Mer om bærekraftig bruk i kapittel 3.

6. Gjennomførbarhet og prioritering

Dette temaet hadde som formål å finne ut om det gjennomførbart å ivareta bestemmelsene i naturmangfoldloven om bærekraftig bruk. Og om hensynet til naturmangfoldet blir prioritert i kommunen.

7. Avslutning

Avsluttet med noen korte oppsummeringss spørsmål og ga rom til avsluttende kommentarer.

3.3.3 Dokumentstudie

Bruk av dokumenter er sentralt i de fleste forskningsprosjekter (Tjora 2012). I tillegg til intervju for å samle inn kvalitative data, gjennomførte jeg et dokumentstudie. Dette var for å skaffe meg en oversikt over forarbeidene til plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven, i henholdsvis Ot.prp. nr.32 (2007-2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling(plan-*

og bygningsloven), plandelen og Ot.prp. nr.52 (2008-2009) *Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)*. I tillegg til annen relevant litteratur. Dokumentene er brukt som bakgrunnsdata for intervjuguiden, og tilleggsdata for diskusjonen av resultatene. Jeg brukte også casespesifikke dokumenter, i form av planer i kommunene, som tilleggsdata. Planene fant jeg på nettsidene til kommunene, da de er pliktet til å legge ut offentlige dokumenter etter offentlighetsloven.

3.4 Databearbeiding

3.4.1 Transkribering

Intervjuene ble tatt opp med lydopptaker. Opptakene ble så omformet til skriftlige notater som deretter ble systematisert i en helhetlig tekst. Denne prosessen kalles transkribering (Johannesen et.al 2010). Ved transkriberingen la jeg vekt på å få en mest mulig korrekt gjengivelse av det informanten fortalte. Etter transkriberingen hadde jeg en lang tekst, som nå var klar til å analyseres.

3.4.2 Intervjuanalyse

Med analyse menes det en systematisk fremgangsmåte for å tolke de innsamlede dataene (Hjerm & Lindgren 2011). Det første jeg gjorde var å ordne den ferdigtranskriberte teksten grovt, og deretter ordnet jeg den litt grundigere etter temaene. Det neste jeg gjorde var å gå grundig gjennom materiale i sin helhet, og sorterte ut det som jeg mente var mest interessant ut fra problemstillingene.

Resultatene og analysen presenteres i løpende tekst i kapittel 4, og er systematisert på samme måte som i intervjuguiden (se vedlegg 1). Jeg har forsøkt å være så kortfattet som mulig, uten å unnlate viktige momenter. Det var viktig for meg at informantene ble gjengitt korrekt i teksten, men det er likevel en fare for at jeg kan ha misforstått informanten. Derfor sendte jeg intervjuanalysen til informantene slik at de kunne kontrollere at jeg har oppfattet dem riktig.

3.4.3 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse er analyse av skriftlige tekster. I oppgaven var det planene i kommunene som var aktuelle å analysere. Dette gjorde jeg ved å lese gjennom aktuelle planer, og sortere ut det som var relevant for problemstillingene. Planene ble brukt som supplement til intervjuene.

4 Resultater

4.1 Intervjuanalyse

Analysen av intervjuene baserer seg på min tolkning og forståelse av svarene jeg fikk av informantene i forbindelse med forskningsintervjuene i dette studiet. Alle opptakene av intervjuene ble transkribert, og ut fra dette datamaterialet vil jeg forsøke å presentere det viktigste. Funnene er strukturert etter intervjuguiden og svarene presenteres i følgende rekkefølge: Sandefjord kommune, Nøtterøy kommune, Tønsberg kommune og Larvik kommune.

4.1.1 Informantenes arbeidsoppgaver og erfaring

Kan du fortelle kort om deg selv og dine arbeidsoppgaver i kommunen? Hva er din erfaring med plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven?

Sandefjord kommune: Informanten jeg fikk intervjuet jobber som arealplanlegger i bygnings- og arealplanseksjonen. Hun jobber med private reguleringsplaner, områdeplaner, kommuneplanen og kommunedelplaner.

Nøtterøy kommune: Informanten jobber som kommuneplanrådgiver, det vil si at han legger frem saker til kommuneplanutvalget, driver kommuneplanprosessen fremover og holder befolkningen i kommunen orientert om planleggingen.

Tønsberg kommune: Informanten jobber som arealplanlegger, med både kommuneplan og reguleringsplaner.

Larvik kommune: Informanten jobber som kommuneplanlegger i arealplanseksjonen, med både kommuneplanens arealdel og kommunedelplaner, samt juridiske spørsmål knyttet til disse.

Alle informantene bruker plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven i planleggingen.

4.1.2 Plan- og bygningslovens betydning for å ivareta naturmangfoldet i planleggingen

Hvordan vektlegges begrepet "bærekraftig utvikling" (§1-1) i planleggingen, med hensyn til naturmangfoldet?

Sandefjord kommune: Informanten uttalte at det er det innarbeidet en tanke om bærekraftig utvikling og arealpolitikk i kommuneplanen. "I planleggingen skal det legges til grunn et langsiktig, bærekraftig perspektiv" (Sandefjord kommune 2010). For å få til en bærekraftig

utvikling med hensyn til naturmangfoldet uttalte informanten at kommunen må verne viktige områder, og at det dermed var viktig å ha kunnskap om hva som bør vernes og konsekvensene av de tiltakene kommunen tillater. Det er i tillegg flere hensyn som må tas, slik at arealene også må brukes i tråd med samfunnsutviklingen.

Nøtterøy kommune: Kommunen skal ifølge kommuneplanens samfunnsdel (2011), ”bidra til en bærekraftig samfunnsutvikling der naturens ressurser og mangfold beskyttes”. Kommunen gjør ingenting for å øke noen bestander, men de tar hensyn til de registreringene som er gjort og har ikke åpnet for tiltak som går på bekostning av registrerte verdier.

Tønsberg kommune: I kommuneplanens måldel er det et overordnet mål og en lokal agenda om at hensynet til en bærekraftig utvikling, til helse og miljø skal prege kommunens utvikling og alle kommunale vedtak (Tønsberg kommune 2008). Dette skal blant annet skje gjennom en ”satsing på kollektivtransport, tilrettelegging for myke trafikanter og miljøvennlig energi” (Tønsberg kommune 2008). Informanten uttalte at dette kommer til å bli enda mer satset på med RPBA i Vestfold.

Larvik kommune: Informanten uttalte at med bærekraftig utvikling i planleggingen, skal kommunen ha en så kompakt utbygging som mulig i de allerede eksisterende tettstedene. Slik at minst mulig dyrket areal og naturområder som ligger rundt blir berørt. For utbyggingsprosjekter skal naturmangfoldet konsekvensutredes på lik måte som alt annet. Hensynet til naturmangfoldet inngår i alle planer, både i kommuneplanens arealdel, reguleringsplaner og i byggesaker.

Tas det hensyn til naturmangfoldet i planene ved utbygging i strandsonen, jf. forbudet mot tiltak i 100-metersbeltet langs sjø og vassdrag (§ 1-8)?

Sandefjord kommune: Informanten mente at det tas hensyn til naturmangfoldet i planene ved utbygging i strandsonen. ”Vi har jo, nå når den nye naturmangfoldloven trådte i kraft og litt etter det, begynt å få øynene opp for at vi faktisk må vurdere hensyn til naturmangfold.” Sitat: Informant i Sandefjord kommune. Hun uttalte videre at det er spesielt mange saker som gjelder mudring under eksisterende brygger og etablering av nye brygger. Det er store byggeområder i strandsonen i kommunen, derfor er saksbehandlerne ofte i situasjoner hvor folk ikke kan forstå at det er naturverdier i et område med en eksisterende boligutbygging. ”Naboen har jo en brygge, så jeg må jo også få lov til å ha en brygge.” I alle slike saker ivaretar kommunen naturmangfoldet ved å sjekke opp i Naturbasen. Der sjekker de hva slags

naturtype det er i området og hvilken verdi den har. Samtidig utreder de hvilken konsekvens de antar at tiltaket vil få for naturtypen.

Det er i stor grad utbygging i strandsonen i kommunen, særlig i byggeområdene. Informanten uttalte at kommunen har hatt en ganske løs praksis til nå, men at de nå gjør en jobb i forhold til å tegne inn byggegrenser når de skal rullere kommuneplanen. Hun sier at det uansett blir vanskelig å unngå utbygging i 100-metersbeltet, fordi sentrum ligger i dette beltet. Ved utarbeidelse av nye byggegrenser må det tas hensyn til bestemmelsene i naturmangfoldloven. Samtidig gir Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen, føringer for hvor strenge kommunene skal være når de legger en byggegrense. Kommunen må også si noe om hva som er tillatt mellom den nye byggegrensen og 100-metersbeltet.

Nøtterøy kommune: Informanten uttalte at det tas hensyn til naturmangfoldet ved utbygging i strandsonen, og hvis ikke kommunen gjør det, vil andre myndigheter passe på at de tar hensyn til det. Det skal sjekkes ut i forhold til Artsdatabanken og Naturbasen om utbyggingen har noen konsekvenser for naturmangfoldet.

I gjeldende kommuneplan har kommunen sagt at der det i arealplankartet ikke er avsatt byggegrense mot sjø, går byggegrensen likt med formålsgrensen bebyggelse og anlegg. Kommunen har også et absolutt reguleringsplankrav i 100-metersbeltet, og i den nye kommuneplanen skal kommunen sette byggegrense mot sjø.

Videre deltar kommunen i et arbeid sammen med andre kystkommuner i Vestfold og fylkesmannen, for å komme frem til metoder for hvordan kommunene skal sette byggegrensen. Slik informanten har forstått det kommer den til å gå tett opp til den bebyggelsen som ligger nærmest mulig sjøen, slik at den bebyggelsen har få muligheter til å utvide noen annen vei enn bakover.

Tønsberg kommune: Strandsonen skal forvaltes slik at friluftinteressene, naturverdiene, landskapet og kulturminnene ivaretas (Tønsberg kommune 2008), og arealbruken i strandsonen langs sjøen skal vurderes i et helhetlig og langsiktig perspektiv (Tønsberg kommune 2012a). Strandsonens avgrensning og byggeforbudssone skal være i kommunens fokus ved rullering av kommuneplanens arealdel (Tønsberg kommune 2012a).

Larvik kommune: Kommunen tar hensyn til naturmangfoldet i planene ved utbygging i strandsonen. I kommunen er det er 32 campingplasser, hvor av 25 ligger i strandsonen. Det

utarbeides nå en kommunedelplan for camping i strandsonen, hvor de lager temakart og da er kartlegging av naturverdier en viktig del av planarbeidet.

I byggeområdene ligger byggegrensen i forkant av eksisterende bebyggelse, slik at det ikke skal være mulig å bygge nærmere sjøen, men det skal være mulighet for å utvide bakover hvis de kommunale bestemmelsene åpner for det. Byggegrensen i LNF-områder er i hovedsak trukket i 100-metersbeltet, men kommunen kommer til å revidere byggegrensene. Da kommer de til å si at det ikke er behov for å ha byggegrenser i LNF-områdene, fordi det allerede er byggeforbud både i 100-metersbeltet og bakover. Kommunen bruker byggegrensen aktivt for å unngå mer utbygging i 100-metersbeltet.

Hvordan synliggjøres hensynet til naturmangfoldet i planprogram (§ 4-1), planbeskrivelse og konsekvensutredning (§ 4-2)?

Sandefjord kommune: For å svare på dette spørsmålet brukte informanten et eksempel. Hun var saksbehandler for en reguleringsplan som ligger i strandsonen, og ikke ligger som boligformål i kommuneplanen. Politikerne ville likevel at kommunen skulle regulere området til bolig og da fant man at planen gikk inn under forskriften om konsekvensutredninger. Derfor ble det laget et planprogram som ble lagt ut til høring, der kommunen sa at man i reguleringsplanen skulle vurdere naturmangfoldlovens §§ 8-12. Under høringen fikk kommunen innspill fra regionale myndigheter og interesseorganisasjoner. Kommunen fikk nylig planbeskrivelsen, hvor forslagsstilleren har sjekket opp i Naturbasen og vært ute i felt. Informanten ba eksplisitt om at de skulle se etter hule eiker. Kommunen har en ganske god naturtypekartlegging fra før, men de må alltid ut i felt for å oppdatere statusen, særlig i forhold til eiker. Samtidig må planbeskrivelsen med konsekvensutredning si noe om hva som er der av arter og naturtyper, hva som er verdien på det, hva konsekvensen vil være, og eventuelt om man bør gjennomføre avbøtende tiltak. Forslagsstilleren har foreslått et område som skal bevare vegetasjonen der eikene er. Det er foreløpig ingen hule eiker der, men kommunen mente at de på lang sikt har potensial til å bli hule.

Det er en lignende måte å gjøre det på i forhold til kommuneplanen, men her baserer kommunen seg på kjent kunnskap når de skal utarbeide planen. Det blir ikke gjort noen nye utredninger når kommuneplanen skal rulleres.

Nøtterøy kommune: Informanten uttalte at det i planprogrammet ikke sagt noe spesifikt om naturmangfold, da det er innarbeidet i lovverket som planen skal behandles etter. Mens i

planbeskrivelsen og konsekvensutredningen for planer blir det sjekket ut i forhold til den kjente kunnskapen i databasen, i hvert enkelt område som blir konsekvensutredet for mulig omdisponering. Kommunen har ikke gått ut i felt og hentet inn eller krevd noen ny kunnskap om naturmangfold.

Tønsberg kommune: I forslag til planprogram for arealdel og byplan fremheves det at kommuneplanens arealdel blant annet skal ha fokus på naturmangfold, byggeforbudssone langs sjø og vassdrag og hensynssoner for grønnstruktur (Tønsberg kommune 2012a). Mens i planprogram for samfunnsdelen synliggjøres ikke hensynet til naturmangfoldet direkte, annet enn å klargjøre at naturmangfoldloven setter krav til å ivareta det biologiske mangfoldet i forbindelse med arealforvaltning (Tønsberg kommune 2012b). Videre skal vesentlige endringer i arealbruken i forhold til gjeldende arealdel konsekvensutredes (Tønsberg kommune 2012a). Blant annet skal naturverdier og biologisk mangfold inngå i konsekvensutredningen.

For planbeskrivelse blir det utlevert mal for både oppstartmøte og saksfremlegg. Disse malene blir fulgt i alle saker, og vurderingene av naturmangfoldet skal inngå i saksfremlegget. Vurderingene gjøres etter Naturbasen og Artsdatabanken.

Larvik kommune: I planprogram har det kun fremkommet at det skal foretas en konsekvensutredning av naturverdier. Mens i planbeskrivelsen og konsekvensutredning skal NML §§ 7, 8-12 synliggjøres, og vurderingene etter paragrafene skal komme frem i saksfremstillingen av planvedtaket. Der skal det fremgå hvordan planen forholder seg til NML §§ 7, 8-12, og da spesifikt kvittere ut hver enkelt paragraf. Saksbehandlerne må både utarbeide konsekvensutredninger av nye innspillsområder og de samlede virkningene for naturmiljø, i alle planer.

Hvordan fremmer medvirkning i planleggingen (kapittel 5) at naturmangfoldet ivaretas? Og hvordan følger kommunen opp uttalelser fra berørte parter?

Sandefjord kommune: Informanten uttalte at spesielt Naturvernforbundet og Den Norske Turistforeningen (DNT) har vært aktive når det gjelder å øke oppmerksomheten omkring naturmangfold i saker. I planleggingen er det så mange andre hensyn som skal ivaretas, slik at kommunen noen ganger kan miste litt fokus på naturmangfoldet. Informanten synes imidlertid at naturmangfoldloven har gjort det lettere å kreve at forslagsstillere må vurdere og utrede hensynet til naturmangfoldet, heller enn å videreformidle uttalelsene.

For private reguleringsplaner oversender kommunen uttalelser, deretter må forslagsstilleren forklare hvordan de eventuelt skal følge opp uttalelsene eller hvorfor de eventuelt ikke følger opp. Mens for kommunale områdeplaner har kommunen ofte møter, hvert fall i store saker. Men stort sett er det slik at kommunen oppsummer og vektlegger hensynet som de berørte partene har lagt frem, mot andre hensyn. Det blir altså en del av saksbehandlingen.

Nøtterøy kommune: Det er de overordnede myndighetene som ivaretar naturmangfoldet i kommunen gjennom medvirkning. I tillegg har Naturvernforbundet kommentert det, og de er opptatt av naturens egenverdi. Mens hos befolkningen er det naturens verdi for menneskene som rekreasjonsmulighet som sterkest vektlegges. *”Det er jo enkeltpersoner som er opptatt av dyrelivet, men da tror jeg ikke de forholder seg til rødlista.”* Sitat: Informant Nøtterøy kommune.

Det er fylkesmannen som passer på at kommunen ikke legger ut områder til utbygging som kommer i konflikt med registrert biologisk mangfold. Det følger kommunen opp og legger uttalelsene frem til politisk behandling. Administrasjonen har ikke det siste ordet, men uttalelsene blir belyst i beslutningsgrunnlag, og så må det politiske flertallet ta stilling til om det er hensyn som skal ivaretas. Informanten tror ikke at hensynet til naturmangfold er det som veier tyngst politisk.

Tønsberg kommune: Fylkesmannens Miljøvernavdeling har uttalelsesplikt og innsigelsesrett i forhold til naturmangfoldloven, og blir ofte trukket tidlig inn i plansaker som faglig støttespiller og veileder. Når det gjelder medvirkning fra private, er tips fra enkeltpersoner som er lokalkjente viktig. Kontakten skapes gjerne når planoppstart varsles eller planforslag ligger ute til offentlig høring. Slike tips kan ofte føre til krav om ytterligere utredning. Informanten uttalte at kommunen følger opp uttalelsene i stor grad.

Larvik kommune: Naturvernforbundet kommer alltid med uttalelser til alle planer, men de har ikke vært avgjørende. På et område i arealdelen viste de til et innspillsområde som var tatt med, hvor det var mye forskjellig naturmangfold. Da bygget de på det kommunen allerede visste om området, slik at det til slutt gikk ut av planen. Kommunen følger opp alle uttalelsene som kommer inn ved at de blir besvart og kvittert ut i saken som skal til behandling. Da tas uttalelsen enten til følge, delvis til følge, eller den tas ikke til følge. Det kommer an på hva som kommer frem, og om det for eksempel er mulig å iverksette avbøtende tiltak for å sikre at arten vil overleve i et alternativt leveområde. For eksempel inngikk små salamander i steinressursplanen, og da ble det laget en ny dam. I noen planer forsvinner noe av

naturmangfoldet, for eksempel har litt edelløvsskog forsvunnet som følge av det. I Larvik har de veldig mye av det, og da blir det spørsmål om de skal bevare alt til enhver tid, eller om de skal få lov til å bygge ut noe på områdene med edelløvsskog. Det blir tilslutt en politisk vurdering, hvor det skal komme frem hva som er vurdert, og hva som eventuelt går tapt. Så må politikerne ta en avgjørelse ut fra det.

Hvordan følger kommunen opp de nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (§ 6-1), med hensyn til naturmangfoldet?

Sandefjord kommune: Informanten uttalte at kommunen heller går rett til naturmangfoldloven og prøver å ivareta §§ 7-12. *"I byggesaker legger vi inn en fast ordlyd, hvor saksbehandleren må skrive noe om naturmangfoldet, men jeg er usikker på om vi følger opp alle forventningene, for det er litt nytt for oss."* Sitat: Informant Sandefjord kommune.

Nøtterøy kommune: *"Det er en veldig nyttig påminnelse, men de representerer ingen prioritering om hva som skal veie tyngst. Så det er opp til det lokale politiske miljøet og avgjøre om alle hensynene skal tas."* Sitat: Informant Nøtterøy kommune.

Regionale myndigheter får nå signaler om at jordvernet skal være strengere, og det merker kommunen i forhold til hva som er akseptert av nye byggeområder i dyrket mark. Informanten uttalte videre at de mottok et brev fra miljøvernministeren ikke lenge etter at de nasjonale forventningene ble vedtatt, om at det forventes at det skal bygges nok boliger, og der stod det ingenting om i de nasjonale forventningene. *"Det er jo vanskelig å bygge boliger uten at det går utover andre hensyn. Men noen hensyn har jo eget lovverk, slik som naturmangfoldet har fått."* Sitat: Informant Nøtterøy kommune.

Kommunen hadde en arealstrategi koblet opp mot RPBA som forsøkte å ta opp en del av hensynene, men likevel legge til rette for alternative områder, slik at man lokalt kunne prøve å påvirke den regionale planen i forhold til hvilke områder som på sikt kunne bygges ut på Nøtterøy. Den endte ikke opp med å peke ut konkrete områder slik som kommunen i utgangspunktet hadde tenkt. I arealstrategien var de nasjonale forventningene lagt til grunn for hvordan kommunen valgte ut områder.

Nøtterøy er en liten kommune med mange mennesker, så kommunen har ingen arealer som er konfliktfrie, verken ved fortetting eller ved å bygge i nye områder. Det er den egentlige grunnen til at det bygges forholdsvis lite boliger i Nøtterøy kommune, hvert fall sett opp mot hva som er ønsket politisk.

Tønsberg kommune: Forventningene skal legges til grunn for planarbeidet i kommunen (Tønsberg kommune 2012a).

Larvik kommune: De Nasjonale forventningene tas inn i alle planene som skal konsekvensutredes. Da går man inn og vurderer om det er forekomster i Artsdatabanken, Naturbasen, databasene hos fylkesmannen og databasene i kommunen. Kommunen kan da ta hensyn til naturmangfoldet ved å forsøke å unngå utbygging i områder med forekomster. Hvis særlig store samfunnsmessige hensyn tilsier at kommunen likevel skal bruke område, må det en sterk argumentasjon til. *”Hvis vi vet det er mer naturmangfold i et område enn det som er kartlagt, må vi ut å kartlegge det.”* Sitat: Informant: Larvik kommune.

Hvilken betydning vil Regional plan for bærekraftig arealpolitikk (RPBA) i Vestfold få for planleggingen, med hensyn til naturmangfoldet?

Sandefjord kommune: Informanten mente at med en overordnet fylkesplan over kommuneplanen, så er forarbeidet gjort i forhold til å si hvilke arealer kommunen faktisk kan ”ofre”. Da vil de områdene som ikke er lagt inn i RPBA kanskje få et sterkere vern enn de som er lagt inn. Det er ofte slik at man må ”ofre” noe naturmangfold dersom man skal få til en fortetting som er bærekraftig.

Nøtterøy kommune: Informanten har ikke oppfattet at hensynet til naturmangfoldet har vært en viktig del av prosessen med RPBA. Fylkesmannen har vurdert de enkelte områdene i planen. I tillegg har de nedfelt en del hensyn som skal tas, som for eksempel hensynet til naturmangfoldet, men det er først på et lavere plannivå, for det er snakk om store områder.

Det som er tanken med RPBA er at arealene som er utenfor utviklingsområdene skal få et sterkere vern, og det meste av naturmangfoldet vil være utenfor. Planen er innrettet mot en konsentrert utbygging, og det er bra for naturmangfold, gitt at RPBA fungerer slik som den er tenkt.

Tønsberg kommune: RPBA legger føring for ny kommuneplan i Tønsberg kommune. Intensjonene i RPBA skal legges til grunn i kommuneplanen. Det gjelder langsiktige utbyggingsgrenser som baserer seg på fortetting av byer og tettsteder, og utbygging av jernbane og kollektivnett. Disse intensjonene tar indirekte hensyn til naturmangfoldet og bærekraftig utvikling. Gjennom vern av LNF-områdene og grønnstruktur både på overordnet og detaljnivå vektlegges hensynet til naturmangfold. Forhold som ikke er belyst i kunnskapsgrunnlag for RPBA og som bør belyses i konsekvensutredning på lavere plannivå

er lokale naturminner, utvalgte naturtyper (for eksempel hule eiketrær) og prioriterte arter (for eksempel eremittbillen).

Larvik kommune: RPBA viderefører og forsterker den nasjonale politikken om at naturmangfold også er regionalt viktig å vurdere i planleggingen. Den sier ikke så mye spesifikt mer enn det.

Hvordan samarbeides det med andre kommuner (kapittel 9) i planleggingen for å ivareta naturmangfoldet?

Sandefjord kommune: Veldig lite foreløpig, men med RPBA blir det nok en del samarbeid. Kommunen har noen større planer som går over kommunegrensene, og da samarbeides det om alle hensyn. Kommunene har hatt noe naturmangfold i saksbehandlingen hvor kommunene møtes og diskuterer erfaringer, men det er ikke noe mer formelt enn det.

Nøtterøy kommune: Kommunen samarbeider med Tønsberg kommune i planleggingen, men det er rettet inn mot potensiell byutvikling siden Nøtterøy har en kommunegrense som går nesten inn i byen (Tønsberg sentrum). Så naturmangfoldet har ikke vært en del av det kommunene samarbeider om.

Kommunen har en forvaltningsplan for Ormø-Færder landskapsvernområde, hvor naturmangfoldet er viktig. Arealene ligger i Nøtterøy og Tjøme kommuner, som har et tett samarbeid. Prosessen med landskapsvernområde blir en nasjonalpark i løpet av 2013. Det er fylkesmannens prosess, hvor Nøtterøy og Tjøme er aktive parter. Det hadde ikke blitt noen nasjonalpark hvis det ikke hadde vært oppslutning om det lokalt. Hensynet til naturmangfoldet er helt klart fremhevet i prosessen, og det har blitt gjort utredninger under havoverflaten. Landskapsvernområdet har kun vernet det som er over havoverflaten, det nye er at også bunnen har blitt vernet, hvor det er mye biologisk mangfold. Planen er kjempeviktig for kommunen.

Tønsberg kommune: Det er et tett plansamarbeid med Nøtterøy kommune, men dette samarbeidet går ikke direkte på å ivareta naturmangfoldet. Informanten uttalte at fylkesmannen ofte legger opp til samarbeid mellom kommunene.

Larvik kommune: Informanten har ikke opplevd at det har blitt samarbeid med andre kommuner i forhold til å ivareta naturmangfoldet, men at det har vært noe samarbeid i forbindelse med E18-utbyggingen og bevaring av viltoverganger. I tillegg ligger

reguleringsplanen for IKEA på grensen mellom Sandefjord og Larvik, så der må det samarbeides også når det gjelder naturmangfold.

Hvordan vurderes naturmangfoldet i den kommunale planstrategien (kapittel 10)?

Sandefjord kommune: I forslaget til planstrategi i forbindelse med revisjon av kommuneplanen vurderes ikke naturmangfoldet direkte, men det fremgår at det er viktig å opprettholde kommunens preg som en ”grønn kommune” med store sammenhengende grøntarealer (Sandefjord kommune 2012).

Nøtterøy kommune: Naturmangfoldet vurderes ikke konkret i planstrategien, men det er aktivt nevnt at kommunen skal fortsette å jobbe med nasjonalparken. Planstrategien er en måte å prioritere den kommunale planleggingen på og kommunen har som et hovedpunkt sagt at kommuneplanen skal rulleres. Det er ingen konkrete naturmangfoldsprosjekter som er prioritert i planstrategien, men en grønnstrukturanalyse med vekt på rekreasjon er prioritert. Naturmangfold kommer mer inn på et lavere nivå, i reguleringsplaner eller byggesaker. Kommunen har en arealstrategi som legger til rette for en konsentrert utbygging, den vil være positivt for å samle bebyggelsen og hindre forringelse av naturområder.

Tønsberg kommune: I følge planstrategien skal det ved rulling av kommuneplanen være fokus på blant annet biologisk mangfold.

Larvik kommune: I kommunens planstrategi står det kun hvilke planer som skal revideres, ingenting om naturmangfoldet.

Hvordan brukes kommuneplanens samfunnsdel (§11-2) til å ivareta naturmangfoldet?

Sandefjord kommune: Den gjeldende kommuneplanen er utarbeidet etter 1985-loven. Det er ikke et eget kapittel om naturmangfold, men kommunens arealressurser skal forvaltes slik at verdifulle natur-, friluft- og rekreasjonsområder sikres for fremtidige generasjoner (Sandefjord kommune 2010). Videre fremgår det at inngrep i særlig verdifulle naturområder, kulturlandskap og kulturmiljøer bør unngås ved utbygging av nye boligområder (Sandefjord kommune 2010). I planen står det også at kommunen bør unngå å tillate nye boliger i mindre felt spredt rundt i LNF-områder, av hensyn til vern av sammenhengende natur- og landbruksområder (Sandefjord kommune 2010). Størstedelen av den fremtidige utbyggingen bør altså foregå i tilknytning til eksisterende byggeområder (Sandefjord kommune 2010). Dette hensynet vil være viktig for å ivareta naturmangfoldet. Men i følge planen gjør dagens

arealbruk i Sandefjord kommune det svært vanskelig å finne nye hensiktsmessige byggeområder som ikke medfører omdisponering av utmarksområder som har stor verdi for naturen (Sandefjord kommune 2010), derfor kan det være vanskelig å ivareta dette hensynet.

I kommuneplanen (2010) er det også en bestemmelse om at avfall skal håndteres slik at det er til ”minst mulig skade og ulempe for mennesker og naturmiljø”. I tillegg skal en vurdering av klima-, energispørsmål og risiko for naturskader inngå i all planlegging og alle tiltak kommunen iverksetter (Sandefjord kommune 2010).

Nøtterøy kommune: Kommunen skal som nevnt bidra til en bærekraftig samfunnsutvikling der naturens ressurser og mangfold beskyttes. Informanten uttalte at de forvalter veldig verdifulle arealer i naturmangfoldssammenheng, men at det er veldig mye knyttet til sjø, strandsone og bløtbunnsområder, som har et veldig strengt vern i plan- og bygningsloven. Den marine delen av naturmangfoldet blir veldig godt ivaretatt gjennom forbudet mot tiltak i 100-metersbeltet, landskapsvernområdet (Ormø-Færder) og fremtidig nasjonalpark. Ved bygging av nye småbåthavner er det blant annet veldig strengt i forhold til ålegressenger og bløtbunnsområder. Det er et stort trykk på å få flere båt plasser i kommunen. Kommunen utvider en småbåthavn i Kjøpmannskjær nå, og det har gått uten store konsekvenser for naturmangfoldet, herunder ålegresseng. Kommunen er veldig strenge når det gjelder utvidelse av private brygger.

Det som kan bli et tema ved rullering av kommuneplanen er byggeområder som berører bekkedrag, dammer og den type forekomster inne på hovedøya. Kommunen har formuleringer i kommuneplanen som går slik: *”Arealressurser og biologiske ressurser skal brukes og forvaltes slik at det biologiske mangfoldet bevares. Kunnskapen om biologisk mangfold skal bedres gjennom kartlegging”*. Men det blir ut fra der man ser at det er endringer på gang.

Tønsberg kommune: Hensynet til naturmangfoldet fremheves ved at eksisterende infrastruktur skal utnyttes, slik at spredt bebyggelse i landbruks-, natur- og friluftsområdene som hovedregel ikke tillates (Tønsberg kommune 2008). De store sammenhengende landbruks- og naturområder vernes ved at utbyggingen konsentreres i tilknytning til eksisterende utbyggingsområder. Kommunen skal bevare gjenværende grønne lunger i sentrale områder. Strandsonen skal forvaltes slik at friluftinteressene, naturverdiene, landskapet og kulturminnene ivaretas. Videre skal naturen forvaltes slik at variasjoner og artsmangfoldet opprettholdes (Tønsberg kommune 2008). Av hensyn til naturmangfold er særlig vilt og fisk

trukket ut. Vilt og fisk skal forvaltes på en bærekraftig måte, og hensynet til vilt- og fiskeinteressene skal innpasses i arealplanleggingen (Tønsberg kommune 2008).

Larvik kommune: Larvik kommune har en forutsigbar arealpolitikk der viktig grønnstruktur og natur- og rekreasjonsverdier er sikret (Larvik kommune 2012).

Hvordan ivaretas hensynet til naturmangfoldet i kommuneplanens arealdel (§ 11-5), herunder arealformål (§ 11-7), hensynssoner (§ 11-8) og planbestemmelser (§§ 11-9 til 11-11)?

Sandefjord kommune: I den gjeldende kommuneplanen er naturmangfoldet ivaretatt ved at kommunen har, i forhold til formål, en del områder som er lagt som friområder fordi de har naturverdier. Det er nesten uten unntak kommunale eiendommer som er friområder i kommuneplanen. Samtidig har kommunen LNF-områder med natur som dominerer. Det er også avsatt verneområder, som for eksempel vadeområder.

Det ingen hensynssoner i planen enda, fordi den er etter 1985-loven. Kommunen har heller ingen planbestemmelser som gjelder direkte for naturmangfoldet. Ifølge informanten kommer kommunen helt sikkert til å få noen hensynssoner i den nye kommuneplanen, særlig hvis ålegresseng blir en utvalgt naturtype. I forhold til ålegresseng må kommunen gjøre noe grep, for det er mange arealer med naturtypen og de arealene er det stort press på, med tanke på utbygging, mudring og brygger. Kommunen kommer også helt sikkert til å få noen planbestemmelser for strandsonen, og spesielt i områdene med ålegresseng.

Nøtterøy kommune: Gjeldende kommuneplan ble klar i juni 2011 og allerede da var det et politisk ønske om å starte opp med en ny kommuneplanrullering ganske fort. Det er flere grunner til at kommunen rullerer såpass ofte, men hovedgrunnen er at kommunen er veldig tro til kommuneplanen. Kommunen dispenserer fra bestemmelser i noen grad, men arealformål dispenserer de ikke fra, og da er det viktig å ha en forholdsvis ny kommuneplan, selv om det ikke alltid er noe særlig endringer i forhold til store byggeområder og slikt. Det er stadig krav til økt utnyttelsesgrad av områder, kommunen er derfor opptatt av fortetting. De må holde følge med tiden, i stedet for å ha en utdatert kommuneplan som det må dispenserer mye fra. Det er ikke anledning til å bygge i LNF-områdene i kommunen, så de ligger i fred mellom hver kommuneplanperiode. Der har altså naturmangfoldet gode vilkår. Selv om kommunen rullerer planen ganske ofte, er det forholdsvis beskjedne arealer som blir omdisponert fra gjeldende kommuneplan.

”Jeg kjenner ikke så godt til hva som er av naturmangfold innenfor eksisterende byggeområder, men plankravet om at tiltak utløser reguleringsplan slår inn ganske fort i Nøtterøy kommune. Alt over tre nye boenheter utløser et plankrav, så det er ganske beskjedene tiltak som utløser plankrav.” Sitat: Informant Nøtterøy kommune. Dersom tiltaket ikke utløser plankrav blir det en vurdering i byggesaken, hvor naturmangfoldet sjekkes ut i forhold til den registrerte kunnskapen.

Kommunen har ingen hensynssoner for naturmangfold, men hele landskapsvernområdet (Ormø-Færder) er en hensynssone. Det er også vernet naturområder som er markert, men de kan være vernet av andre årsaker enn naturmangfold.

Når det gjelder planbestemmelsene, er det ikke noen egne for natur i kommunen. Informanten uttalte at dette er kommunens egne krav, og hvis det er stilt krav fra overordna myndigheter, så er det ikke nødvendig å sette strengere krav i kommuneplanen. Det vil bli gjort en vurdering om kommunen skal ha egne bestemmelser knyttet til natur. Informanten opplever at naturmangfoldet har et godt vern gjennom naturmangfoldloven og konsekvensutredninger. Kommunen har ikke egne registreringer av naturmangfold, de henvender seg til databasene.

Tønsberg kommune: LNF-områdene og grønnstrukturen, som blant annet parker, alléer, fellesarealer i boligområder og ubebygde restarealer er viktige naturmiljø for truede arter på norsk rødliste. I LNF-områdene er det ikke tillatt å oppføre og fradele nye boliger som ikke er tilknyttet stedbunden næring. Tønsberg kommune skal ved rullering av kommuneplanens arealdel blant annet ha fokus på naturmangfold (Tønsberg kommune 2012a). Kommunen har også båndlagte naturreservater og naturvernområder.

Larvik kommune: Kommunen har naturvernområder, naturreservater og båndleggingsområder som er båndlagt i forhold til naturmangfoldloven, og de er vist som hensynssoner. Av hensynssoner har kommunen klimatisk verneskog, kulturlandskapsområder og naturmiljø langs vassdrag. Ved naturinngrep i sjø eller vassdrag skal det dokumenteres at det ikke påvirker det biologiske mangfoldet. De har arealformål for grønnstruktur og LNF-områder.

Kommunen har ingen planbestemmelser som går direkte på naturmangfold, fordi holdningen deres er at hvis det er hjemlet i en egen lov, er det ikke noe poeng at kommunen repeterer den og spesifiserer det i arealdelen. Men dersom det er behov for å ha bestemmelser til vedkommende hensynssone vil dette bli foreslått i kommende rullering.

Hvordan brukes reguleringsplan (§ 12-1), herunder områderegulering (§ 12-2), detaljregulering (§ 12-3), arealformål (§ 12-5), hensynssoner (§ 12-6) og planbestemmelser (§12-7) til å ivareta naturmangfoldet?

Sandefjord kommune: Kommunen bruker prosessen i behandling av reguleringsplaner til å ivareta naturmangfoldet. De setter krav til at forslagsstilleren skal innhente kunnskap og noen ganger sier de også at de må gjøre ytterligere utredninger. Kommunen hadde en reguleringsplan nylig, hvor de gjorde en helt ny kartlegging av en dam der det var muligheter for salamander. Slik at der kommunen ser at kunnskapsnivået er for lavt i forhold til konsekvensene som tiltaket kan ha, har de krevd utredninger. Det gjelder både for områderegulering og detaljregulering.

Kommunen har jo også mulighet til å avsette arealer til naturområder eller friområder i reguleringsplan, men det har ikke blitt gjort enda. Et bevaringsområde for eik, kan for eksempel bli en hensynssone. Men kommunen har ikke så mye erfaring med det enda, fordi det ikke er så ofte de er i en slik situasjon.

Nøtterøy kommune: Det aller meste som skjer i reguleringsplansammenheng i kommunen er fortettingsprosjekter. Det finnes en del registrerte verdier i byggeområdene, men det har ikke vært noen reguleringsplaner som berører den type arealverdier. Det er av andre grunner enn naturmangfold, ganske strengt hva Nøtterøy kommune foretar seg i det grønne, både i dyrket mark, men også i forhold til rekreasjonsverdier i skogsterreng og slikt. *”Jeg tror nok at befolkningen generelt er mer opptatt av andre verdier i det grønne enn det biologiske mangfoldet, det er vel kanskje noe av grunnen til at man har fått en egen lov knyttet til det. Fordi rekreasjonsverdiene, matjorden og slikt har sine sterke forsvarere, mens rødlisteartene er for spesielt interesserte har jeg inntrykk av.”* Sitat: Informant Nøtterøy kommune.

Det var foreslått et byggeområde tett innpå en salamanderdam, og da fikk dammen stor oppmerksomhet fra befolkningen. Men det var nok andre hensyn som gjorde at motstanden var sterk, for det var et annet byggeområde som også berørte en salamanderdam som ikke møtte noen særlig motstand, annet enn fra fylkesmannen. Dette var et byggeområde som var mindre i tråd med andre føringer, så dette byggeområdet ble det tatt ut innsigelse mot. Mens den andre salamanderdammen som befolkningen var opptatt av, der aksepterte regionale myndigheter utbygging i nærheten av dammen, men den trakk kommunen ut som følge av andre forhold som befolkningen var mer opptatt av, blant annet at dette var et mye benyttet turterreng.

Tønsberg kommune: For å svare på dette spørsmålet brukte informanten et eksempel som gjelder forslag til detaljreguleringsplan. Formålet med planen er å utvide eksisterende bo- og behandlingstilbud. I utkanten av planområdet står det en rekke store eiketrær. Kommunens undersøkelse viser at trærne har diameter over 63 cm og har meget store kroner. Eiketrær med en slik størrelse definert som en ”utvalgt naturtype”. Ved utøving av aktsomhetsplikten etter naturmangfoldloven § 6 skal det tas særskilt hensyn til forekomster av utvalgte naturtyper for å unngå forringelse av naturtypens utbredelse og forekomstens økologiske tilstand.

Kommunen vurderer at trærnes røtter kan antas å ha like stor utbredelse som trærnes krone. Sikring i byggeperioden er derfor nødvendig. Det gjelder faglig tilbakeskjæring av greiner som når inn i eller inntil planområdet for å hindre unødig greinbrekk fra maskiner, faglig beskjæring av eventuelle røtter ved eventuell graving i gategrunn og beskyttelse av stammens arbeidene pågår. Parkeringskjeller skal bygges slik at grunnvannsnivået opprettholdes i størst mulig grad av hensyn til trærnes vanntilførsel.

Larvik kommune: Reguleringsplan brukes på samme måte som arealdelen, altså hvis et område har en svært høy verdi for naturmangfoldet, så blir det avsatt som hensynssone. Hvis det er avsatt hensynssoner, blir det avsatt planbestemmelser i forhold til hva man kan og ikke kan gjøre i vedkommende sone.

4.1.3 Den generelle betydningen av naturmangfoldloven for planleggingen

Hvordan supplerer naturmangfoldloven planleggingen etter plan- og bygningsloven?

Sandefjord kommune: Den supplerer ved at kommunen får et ekstra lys på det hensynet i forhold til andre hensyn som skal ivaretas etter plan- og bygningsloven. Kommunen får også en ekstra myndighet til å kreve at private utbyggere og forslagsstillere vurderer hensynet til naturmangfold. I tillegg sier den at offentlige myndigheter skal vektlegge hensynet til naturmangfold, noe som er litt nytt. Informanten opplever at det hele tiden er motstridende hensyn i saksbehandlingen. Så ved å ha naturmangfoldloven i hånden og at den skal vektlegges, er loven på en måte en supplerer i saksbehandlingen.

Nøtterøy kommune: *”Plan- og bygningsloven sier jo at det skal tas hensyn til miljø og bærekraftig utvikling, men naturmangfoldloven er en nyttig konkretisering av hvordan man faktisk skal gjøre det.”* Sitat: Informant Nøtterøy kommune. Videre uttalte informanten at naturmangfoldloven er et nyttig redskap og det er veldig nyttig å ha kunnskapsbasene.

”Naturmangfoldloven er et nyttig supplement, men uten kunnskapsbasen, så hadde det vært helt umulig for en som ikke er naturforvalter å vite hva som er sjeldent. Naturmangfoldet er jo bare en av mange hensyn å vurdere i plansaker.” Sitat: Informant Nøtterøy kommune.

Tønsberg kommune: Informanten uttalte at naturmangfoldloven har styrket vurderingen av naturmangfoldet i planleggingen, ved at bestemmelsene i loven må inngå i malene som saksbehandlerne jobber etter.

Larvik kommune: *”Naturmangfoldloven er jo likestilt med plan- og bygningsloven. Den er sektorovergripende, slik at den får betydning for plan- og bygningsloven og alle særlovene. Når man planlegger må man forholde seg til både plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven, og da er det ikke nok å gjøre konsekvensutredninger, man skal også beskrive hva som er resultatet i saksfremlegget. Da er det § 7 og §§ 8-12 som er hovedprinsippene som vi må utrede etter, og vi må formulere hvordan vi vurderer §§ 8-12.”* Sitat: Informant Larvik kommune.

Har det vært noen forskjell i behandlingen av planer etter at naturmangfoldloven ble vedtatt?

Sandefjord kommune: *”Det har helt klart blitt mer fokus på naturmangfold i behandling av planer. Det blir ikke så fort utelatt i saksbehandlingen. Samtidig har regionale myndigheter en tyngre mulighet til å komme med innsigelser og uttalelser, slik at fokuset har blitt større på naturmangfold enn det var før.”* Sitat: Informant Sandefjord kommune.

Nøtterøy kommune: Det ble ikke lagt ut byggeområder som kom i konflikt med naturmangfold i gjeldende kommuneplan. Det ble foreslått politisk, men de ble tatt ut etter innsigelser, blant annet i et område som inneholdt en dam. Men det var også et område som administrasjonen ikke var positivt innstilt på, men som politisk ble tatt inn i planen, også ble det tatt ut igjen som følge av at politikerne imøtekom innsigelsene. Det var helt sikkert en innsigelse som overordnede myndigheter ikke hadde hatt hjemmel til å komme med hvis planen hadde blitt lagt ut før naturmangfoldloven ble vedtatt.

Tønsberg kommune: Informanten uttalte at arbeidet med å sikre naturmangfoldet har blitt mye mer grundig etter at naturmangfoldloven ble vedtatt.

Informanten i Sandefjord kommune hadde et eksempel på et vedtak der naturmangfoldet hadde betydning, fra da hun jobbet i Tønsberg kommune. Kommunen skulle regulere en gang- og sykkelsti hvor det stod en hul eik i veikanten. Dette var like etter at

naturmangfoldloven ble vedtatt, og kommuneadministrasjonen hadde vært på kurs om hule eiker. Så det ble en vektlegging i forhold til trafiksikkerhet fordi treet stod midt i siktlinjen for en adkomstvei ned mot gang- og sykkelstien. Kommunen la da frem to løsninger på offentlig ettersyn. Én hvor gang- og sykkelveien gikk rundt treet, og én hvor man felte treet. Det ble til slutt enighet, både kommunalt og regionalt, om at treet kunne felles, men at det skulle legges i kanten av veien, slik at det biologiske mangfoldet kan leve der videre. Da ble det altså en gang- og sykkelvei med bra sikt og en trestokk ved siden av. Dette var et eksempel på at hvis man ikke hadde hatt naturmangfoldloven, eller forskriften om hule eier, så hadde nok treet bare blitt felt uten at kommunen hadde vurdert det. Annet enn at de hadde hatt vurderinger om landskapsbetydningen av treet, men ikke i forhold til hensynet til biologisk mangfold som lever i hule eiker. Politikerne var ganske oppgitte når de fikk høre om dette, men heldigvis så var dette en kommunal plan. Hadde det vært en privat plan der behandlingen hadde blitt utsatt lang tid og de ikke kunne bygget et industribygg, så hadde det nok vært mer problematisk. Men nå klarte man på en måte å utbedre og utsette, fordi man ville ha en ekstra vurdering.

Larvik kommune: Informanten uttalte at det ikke har vært noen forskjell i behandlingen av planer, men at det har vært mer fokus på det, slik at det har kommet mer frem hvordan planen påvirker eller ikke påvirker naturmangfoldet. Men hun trodde ikke at det har hatt noen betydning i forhold til resultatet i sakene.

Har det blitt flere innsigelser til planer etter at naturmangfoldloven trådte i kraft?

Sandefjord kommune: Informanten har ikke opplevd det slik. Hun tror det kan være fordi kommunen får planer i året, og fordi de fleste av planene omfatter allerede utbygde områder. Ofte er det i transformasjonsområder, og da har det ikke vært aktuelt med noen innsigelser.

Nøtterøy kommune: Det har særlig vært to saker. Den ene saken gjaldt en småbåthavn som gikk på et bløtbunnsområde, mens den andre gjaldt en skogkledd ås med en salamanderdam. Fylkesmannen gikk til innsigelse til begge sakene. Det førte ikke til mekling, så innsigelsene ble imøtekommet av kommunen.

Kommunen fikk også en innsigelse til gjeldende kommuneplan som gikk helt til Miljøverndepartementet (MD). Saken ble avgjort høsten 2012. Innsigelsen gikk på å tillate hyttestørrelse i 100-metersbeltet, der kommunen hadde lagt inn en bestemmelse som åpnet for utvidelse av hytter inntil 90 kvm. Det vil si at eksisterende hytter som var under 90 kvm

kunne bygges ut til 90 kvm. Det fremmet fylkesmannen innsigelse til, men det ville ikke Nøtterøy kommune gi seg på, så saken gikk videre til MD. Det hadde gått en tilsvarende innsigelse til MD før, og da ble kommunen pålagt å gjøre utredninger i forhold til hvor mange hytter det er snakk om og hvor de ligger. Det hadde blitt gjort denne gangen, men nå vektla MD at kommunen ikke hadde opplyst konsekvenser for naturmangfold godt nok, og dermed fikk ikke kommunen ha en generell bestemmelse til det. Kommunen henviste til at det ville bli vurdert i hver enkelt byggesak, men fylkesmannen sa at det uansett skal gjøres. De ønsket ikke at kommunen skulle ha en generell bestemmelse, for da får man på en måte en rettighet til å bygge 90 kvm og det ville ikke overordna myndigheter tillate. Så det er lite sannsynlig at man kan bygge så mye som 90 kvm i dag, man kan oppgradere hytta og bygge til det som er nødvendig for å få bedre sanitærforhold og lignende. Det er altså helt minimale utvidelser som er tillatt, og det gjør saksbehandlingen veldig vanskelig for kommunen. Dermed opplever informanten at andre myndigheter passer på at kommunen tar hensyn til naturmangfold.

Tønsberg kommune: Informanten trodde ikke det. Men til eksempelet i forrige spørsmål, der ble det varslet innsigelse hvis kommunen valgte alternativet med å felle eika, men fordi man tok en diskusjon og ble man enig om det faglige, om hva som skulle vektlegges høyest (eika eller trafiksikkerheten). Den innsigelsen hadde ikke kommet hvis kommunen ikke hadde sagt noe i planbeskrivelsen og lagt det til offentlig ettersyn i to alternativer. For regionale myndigheter hadde ikke vært ute og sett eika, så kommunen har et stort ansvar med å belyse konsekvensene.

Larvik kommune: *"Ja, det tror jeg. Vi har fått noen innsigelser fra fylkesmannen i forhold til reguleringsplaner om at naturmangfoldet ikke er utredet godt nok. Slik at de passer på at vi gjør jobben vår for å synliggjøre det. I de sakene så tror jeg nok at konsekvensutredningen har holdt mål, men at vurderingen etter §§ 7, 8-12 ikke har blitt fremlagt godt nok."* Sitat: Informant Larvik kommune.

Hvilke konkrete utfordringer møter planleggere, saksbehandlere og beslutningstakere for å forstå og tolke naturmangfoldloven?

Sandefjord kommune: Kommunen føler seg litt alene når det gjelder å tolke om de viktige paragrafene i naturmangfoldloven er ivaretatt. Private forslagsstillere gjør akkurat det kommunen krever, men de klarer nok ikke å sette opp en vurdering i forhold til naturmangfoldloven. Det må ofte kommunen gjøre i sine saksfremlegg. Dette gjør det vanskelig for kommunen å "selge det inn" til private grunneiere som vil bygge boligfelt eller

hyttefelt, og til dels også til planleggere, saksbehandlere, forslagsstillere og arkitekter. For det blir ansett som litt unødvendig. *”Skal en orkidé eller en eik ødelegge for at jeg skal kunne bygge drømmeboligen eller få millioner for tomtene mine?”* Det blir nok sett på som helt urimelig. Slik at holdningen til natur som egenverdi er veldig begrenset. Det er veldig forskjell hos kommunen og hos private. Informanten uttalte at det heller ikke er så lett og argumentere, selv om naturmangfoldloven har gjort det lettere. Det er lettere å få gehør når man sier at de kan foreslå avbøtende tiltak, eller hvis man sier at: *”du kan bygge der, hvis du bevarer det her”*.

”Politikerne har vel heller ikke så voldsomme følelser for naturen. Jo, hvis det er kjente naturområder som folk går tur i og slikt, så er de opptatt av det, men de ser ikke egenverdien til naturen, som vi som har studert dette ser.” Sitat: Informant Sandefjord kommune.

Nøtterøy kommune: *”Det er en pedagogisk og utfordrende oppgave å forklare både politikere og grunneiere at naturmangfold er lovbeskyttet. Jeg tror det er såpass mye biologisk mangfold at det er en utfordring å nå igjennom at det er viktig. For det virker ikke som det er sjeldent hvis du støter på det ofte. Det er et mangfold av arter og naturtyper i denne delen av Norge, som sikkert ikke er overalt, men for saksbehandlere, planleggere og lokalpolitikere, er det jo denne delen av Norge vi kjenner. I naturmangfoldloven står det at andre samfunnshensyn også kan veie tungt. Det kan jo slå beina under loven hvis det er slik at man ikke klarer å få til den samfunnsutviklingen man ideelt sett ønsker. Samtidig har de vedtatt loven for at naturmangfoldet skal tas på alvor og det er mange hensyn i planleggingen som har mye sterkere oppslutning folkelig. Slik sett rettferdiggjør det en egen lov for naturmangfoldet, men det er en utfordring å vekte det mot andre hensyn. Det er generelt den store utfordringen i planlegging å velge hvilke hensyn som skal veie tungt.”* Sitat: Informant Nøtterøy kommune.

Tønsberg kommune: Informanten uttalte at det i stor grad heller er et problem å få private forslagsstillere til å forstå naturmangfoldloven. At forslagsstillere ikke har krav om biologisk bakgrunn kan være et problem.

Larvik kommune: *”Det har først og fremst vært et problem å få dem til å vurdere naturmangfoldet mer enn det man har gjort tidligere. Veldig mange spør om hvordan de skal gjøre det. De har også vært skeptiske til om kommunen vet nok om det, slik at de vet om det er fulgt opp godt nok. Så utfordringen er å bygge opp kunnskap om naturmangfoldloven. Det holder ikke å beskrive det, vi må presisere hvilke kilder som har blitt brukt og hva som er*

funnene. Det er en utfordring å vurdere det godt nok. Det har også vært en utfordring å finne ut hva du skal vurdere i byggesak, dersom naturmangfoldloven er vurdert i overordnet plan.”

Sitat: Informant Larvik kommune.

4.1.4 Den generelle betydningen av naturmangfoldlovens kapittel II for planleggingen

Hvordan vurderer kommunen bærekraftig bruk i saker der det fattes vedtak etter plan- og bygningsloven og hvor vedtaket berører naturmangfold?

Sandefjord kommune: De fleste saker i kommunen hvor vedtaket berører naturmangfold, er oftest saker som gjelder brygger og mudring. Det vurderes ofte slik at hvis det er behov for vedlikeholdsmudring ved en eksisterende brygge så får de tillatelse og hvis tiltaket ikke berører kjernen av et viktig naturområde eller naturtype, men bare ytterkanten, så får de tillatelse. Når det gjelder utbygging av nye brygger, så får de stort sett ikke tillatelse. Ved utvidelse av en eksisterende brygge gis det ofte tillatelse, fordi den kanskje ikke er midt i en ålegresseng eller lignende, og de får lov til å fortsette å ha båten sin der, selv om de må mudre opp om igjen. Dersom bruken blir ansett som bærekraftig for naturmangfoldet, tillates bruken. Kommunen må vurdere det ut fra den kunnskapen som ligger i naturbasen, og gå ut fra tidligere erfaringer. Kommunen er veldig opptatt av utbredelsen til den kartlagte naturtypen.

Det er likevel ofte slik at saksbehandlerne avgir et negativt vedtak først, men så gir politikerne dem tillatelse, til tross for vedtaket. Dette fører til en klagebehandling, også blir det likevel tillatt til slutt.

Nøtterøy kommune: Administrasjonens innstilling har vært at de ikke ønsker å legge ut byggeområder som berører registrerte forekomster av naturmangfold. Bærekraftig bruk vil være hvis man legger til rette for tiltak som berører arter eller naturtyper, og da få til en bruk som ikke skader naturmangfoldet. Kommunen har så langt ikke hatt noen slike saker.

Tønsberg kommune: Kommunen vil sikre en bærekraftig bruk ved å ha en samlet arealplan, for å få til en planmessig og forsvarlig arealutnyttelse, og beskytte arealene mot uoverveide arealinngrep og uhensiktsmessig bygge- og anleggsvirksomhet. Arealplanen skal angi hovedtrekkene for hvordan arealene skal brukes og vernes, og synliggjøre hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponering av arealene.

Larvik kommune: *”Hvis vedtaket berører naturmangfoldet og det står på rødlista eller lignende, så er det ikke en bærekraftig bruk. Men hvis vedtaket berører naturmangfold som vi har veldig mye av, så er politikerne mer tilbørlige til å ta i bruk området på tross av at vi*

taper naturmangfold. Jo mer vi har av arten eller naturtypen, jo mer syns vi det er greit å bruke litt av den.” Sitat: Larvik kommune.

Hvordan er kommunen innrettet for at forvaltningsmål for naturtyper, økosystemer og arter (§§ 4 og 5) skal nås?

Sandefjord kommune: Kommunen har ikke noen samfunnsdel som sier noe om at naturtyper, arter eller økosystemer skal ivaretas. Det har ikke kommunen noe aktivt forhold til. Det er mer slik at de behandler det som kommer inn, ut fra at de vurderer om det er tilstrekkelig kjent kunnskap. Er det nok kjent kunnskap, så vurderer de om det er konsekvenser. Dersom det er konsekvenser sier de nei eller krever avbøtende tiltak, er det ikke det sier de ja. De har ingen overordnet plan for hvordan unngå flere inngrep i ålegresseng for eksempel, noe som informanten mente at de kanskje burde hatt.

Nøtterøy kommune: Kommunen har en miljøvernrådgiver som planleggerne har en god intern kommunikasjon med. Kommunen forholder seg til de registreringene som er gjort.

Informanten kjente ikke til om kommunen hadde vært ute i felt og hentet inn ny kunnskap, men han regner med at hvis det er ønskelig vil det være en vurdering som miljøvernavdelingen hos fylkesmannen gjør kommunen oppmerksom på. Det kan ikke den enkelte byggesaksbehandleren ha kunnskap om.

Tønsberg kommune: Kommuneutviklingen gjør at kommunen blir mer og mer innrettet. Og kommunen gjør hele tiden vurderinger etter kunnskapen som finnes om naturtyper og arter.

Larvik kommune: Kommunen har hatt kartlegging både i sjø og på land. Slik at de har kartdatabaser om naturtyper, arter og økosystemer, i tillegg til databasene som fylkesmannen har. Disse må vurderes i konsekvensutredninger for planer som krever det. I alle andre byggesaker og reguleringer som ikke krever konsekvensutredning, skal det også vurderes i forhold til naturtyper og arter, og der må det komme frem i selve vedtaket hvordan de er blitt vurdert.

Hvordan er tilgjengeligheten og bruken av kunnskapsgrunnlaget (§ 8) hos kommunen for planer behandlet etter plan- og bygningsloven?

Sandefjord kommune: Som nevnt tidligere er det slik at kommunen har en god kartlegging gjennom flere år over hele kommunen. Som naturtypekartlegging, kartlegging av dammer og nylig hadde de en oppjustering av det kartlagte, pluss at de hadde fokus på eikeregistrering. I

forhold til tilgjengeligheten av kunnskapsgrunnlaget i saksbehandlingen, så har alle saksbehandlerne i plan- og byggesak fått opplæring i å sjekke opp og huke av riktig kartlag i Naturbasen og Artsdatabanken. I tilknytning til rullering av kommuneplanen arbeider kommunen med å oppdatere grønn plakat, hvor de tar et øyeblikksbilde av databasene med rødlistearter, og samler det på ett kart. Dette temakartet er ikke juridisk bindende, men kan brukes i saksbehandlingen. Kommunen finner det meste av kunnskapen i databasene, og informanten opplever at saksbehandlerne er flinke til å sjekke opp der. Kommunen har sørget for at alle malene som saksbehandlerne skriver inn i når de fatter vedtak, både administrative og politiske, har et avsnitt som heter ”Forholdet til naturmangfoldloven”, og da husker saksbehandlerne at de må sjekke dette. Det er dessuten viktig å opprettholde og vedlikeholde registreringene.

Nøtterøy kommune: Kommunen har en grønnstrukturanalyse fra 1990-tallet hvor naturmangfold inngår, men informanten antar at den baserte seg på tilgjengelig kunnskap, fordi den er utarbeidet kommunen selv. Kommunen bruker ellers det kunnskapsgrunnlaget som er tilgjengelig i de nasjonale databasene, hvert fall ved utarbeidelse av kommuneplanen. Det har heller ikke blitt hentet inn noen ny kunnskap i reguleringsplanarbeidet.

Tønsberg kommune: Informanten mente at kunnskapsgrunnlaget var godt i de nasjonale databasene. I planleggingen bruker derfor kommunen informasjonen de finner der og gjør nye utredninger der de vurderer at kunnskapsgrunnlaget ikke er godt nok.

Larvik kommune: Kommunen bruker de nasjonale databasene, databasene hos fylkesmannen, og kommunens egne databaser. De har også en miljøvernssjef som de spør hvis det noe de er spesielt usikre på. Slik at de bruker all tilgjengelig kunnskap, pluss den lokale kunnskapen som er i kommunen. Informanten synes tilgjengeligheten av kunnskapsgrunnlag er god, men at det ikke er like god kvalitet på alt. Et eksempel på det er: ”*Dersom vi ser at artene er registrert på et sted og leveområdene på et annet, så stemmer det ikke helt.*” Sitat: Informant Larvik kommune.

Hvordan drøftes og vektlegges prinsippene i naturmangfoldloven §§ 9,10, 11 og 12 i saksbehandlingen?

Sandefjord kommune: Slik som kommunen har gjort det til nå i de nevnte malene, så sier de at det vises til § 7 der det fremgår at prinsippene i §§ 8-12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet. Videre skal beslutningstakere bygge på

vitenskapelig kunnskap når det treffes beslutninger som kan påvirke naturmangfoldet, jf. § 8, også sier kommunen at beslutninger skal bygges på allerede tilgjengelig kunnskap. Malen sier hva som er tilgjengelig kunnskap, for eksempel om det ikke er registrert utvalgte naturtyper eller andre viktige naturtyper, prioriterte arter eller rødlista arter i det aktuelle området. Dersom det ikke er påvist mulige effekter av tiltaket, er kravet i § 8, kunnskapsgrunnlaget, oppfylt og det anses ikke som nødvendig med en vurdering knyttet til §§ 9-12. Men hvis man finner ut at § 8 ikke er oppfylt, at det må gjøres flere registreringer, så må man vurdere §§ 9-12. Det ble blant annet gjort der det i et område som skulle reguleres til bolig, ble avsatt et område med eik, da det ikke var nok kjente kunnskaper fra før. Også har kommunen i andre planer krevd at det må være en fagperson som gjør utredningen av naturmangfoldet i forhold til konsekvensene av tiltaket, så da har kommunen sagt at § 8 ikke er oppfylt, derfor må man gjøre en ny vurdering. Første steget er altså § 8, og hvis den er oppfylt, så går ikke kommunen videre med §§ 9-12. Men informanten var usikker på om dette var riktig eller ikke, men det er hvert fall slik hun tolker det.

Nøtterøy kommune: Informanten kjente godt til § 9 om føre-var-prinsippet, men var usikker på hvordan det ble vektlagt i saksbehandlingen. For § 10 er det en utfordring å belyse hvordan en kommuneplan, dersom det i planen ikke er lagt ut områder som berører registrerte forekomster, legger til rette for en utvikling som ikke har en negativ innvirkning på økosystemet. Det er ikke lett å gjøre en fornuftig betraktning rundt konsekvensene for kommuneplanens samlet belastning på økosystemet. Det er hvert fall ikke noe kommunen selv har kompetanse til å gjøre, det er litt vanskelig å gjøre de vurderingene på kommuneplannivå. Slik som informanten oppfatter § 10 er at når det åpnes for et tiltak som kan gå ut over en art eller naturtype, så må man gjøre en vurdering av naturtypen eller arten utenfor området og. Altså om det er andre forekomster i nærheten eller om det er noe helt unikt. Informanten var også usikker på hvordan §§ 11 og 12 ble vektlagt i saksbehandlingen.

Tønsberg kommune: Ved utarbeidelse av reguleringsplan skal forslagsstiller vurdere prinsippene i §§ 9-12. Det er satt opp en sjekklister, der det etter § 9 om føre-var-prinsippet skal stilles spørsmål om kunnskapsgrunnlaget er godt nok og om det er fare for alvorlig skade på naturmangfold. Etter § 10 om økosystem tilnærming og samlet belastning skal det stilles spørsmål om tiltaket vil gi stor belastning på økosystemet. Det skal vurderes i forhold til hele kommunen eller området. Det er spesielt viktig ved sjeldne forekomster. Mens etter § 11 om kostnader ved miljøforringelse skal det stilles spørsmål om hvem som skal bære kostnadene hvis tiltaket ødelegger naturtype. Og etter § 12 om miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder

skal det stilles spørsmål om byggemetoden er miljøforsvarlig, og om det finnes alternative driftsmetoder og teknikker. Kommunen viste til § 12 da de vurderte en annen lokalisering av gang- og sykkelvei for å ivareta eika i eksempelet ovenfor. Ifølge lovkommentaren til naturmangfoldloven viser lokalisering til at man kan gi andre lokaliseringer til bygninger for eksempel, som kan ivareta naturmangfoldet bedre.

Larvik kommune: Først skal det sjekkes ut i forhold til kunnskapsgrunnlaget, det skal vurderes i planprogrammet om det holder med eksisterende kunnskap eller ikke. Hvis man finner ut at man ikke vet så mye om området, skal § 9 om føre-var-prinsippet slå inn. Det skal være en konkret vurdering av hver enkelt paragraf. Paragraf 10 handler om konsekvensutredning av helheten av planforslaget, det kan være at noen planer berører noe, og da blir det et spørsmål om den samlede virkningen av planene, og hvordan det da slår ut. For det kan være at konsekvensutredninger for enkelte områder ikke viser store konsekvenser, men at for eksempel flere like lokaliteter går tapt til slutt hvis man ser på det samlet. Det skal også vises, ikke bare konsekvensutredes, i saksfremstillingen hvordan vurderingen har vært. Da holder det ikke å skrive at saken har blitt vurdert etter naturmangfoldlovens §§ 8-12, men man skal spesifikt kvittere ut hver enkelt paragraf.

Paragraf 11 vurderes slik at hvis det i planen bestemmes at det skal være et alternativt tiltak for å bevare naturmangfoldet, så skal det følges opp ved at tiltakshaver bekoster tiltaket. I forhold til § 12 må det komme frem i saken hvilke driftsmetoder som må benyttes for å begrense skaden.

4.1.5 Gjennomførbarhet og prioritering

Er det gjennomførbart å ivareta bestemmelsene i naturmangfoldloven om bærekraftig bruk?

Sandefjord kommune: *"Jeg syns at praksisen, hvis det er riktig slik vi gjør (at man går først til § 8), så lar det seg gjøre. Men kompetansen til at ta beslutning om at det må gjøres flere utredninger, er det ikke så veldig mange av saksbehandlerne som sitter med. Heller ikke tyngden til å si at noe er for dårlig utredet. Dette må kommunen gjøre noe med. Noen ganger går det greit, mens andre ganger er det for sterke parter på andre siden som gjør at man ikke kommer noen vei. Men det er likevel mye bedre nå enn det var for noen år siden."* Sitat: Informant Sandefjord kommune.

Kommunen har ikke fått flere saksbehandlere etter at naturmangfoldloven trådte i kraft, men de har fått noen kurs. Slik som kommunen praktiserer det nå, så går det greit. Det er kanskje

fordi kommunen har en naturforvalter som har organisert kartleggingen av naturmangfoldet. Hvis kommunen ikke hadde hatt det, hadde de alltid kommet til at kunnskapsgrunnlaget etter § 8 ikke er godt nok, og da blir det selvfølgelig tyngre. Det skal på en måte være i tråd med nivået på tiltaket også.

”Det går greit hos oss, men jeg skjønner at det kan bli vanskelig i kommuner som ikke har kartlagt fra før. Det er viktigere å gjøre en slik kartlegging for hele kommunen, enn for hvert enkelt vedtak.” Sitat: Informant Sandefjord kommune.

Nøtterøy kommune: Informanten uttalte at politikere som har vært med siden 80-tallet sier at prosessene blir vanskeligere og vanskeligere. Informanten antok at det blir mer utfordrende i kommuner hvor tunge nasjonale prosjekter skal inn. Det blir for eksempel mer problematisk for en kommune å gjennomføre bestemmelsene hvis et viktig nasjonalt prosjekt kommer i konflikt med en truet art. Nøtterøy kommune har stort sett sin egen utvikling å tenke på, så der er det gjennomførbart. *”Det kan jo dukke opp situasjoner der det ikke er gjennomførbart, men jeg tror ikke det vil skje på Nøtterøy. De grønne verdiene står jo sterkt her, og det viktig for folk. Kanskje ikke det biologiske mangfoldet som sådan, men summen av de grønne verdiene er viktig på Nøtterøy. Det bor jo mye folk her, og det gir jo selvfølgelig et trykk på arealene, men det gir jo også en sterk beskyttelse for man ønsker å beholde de grønne arealene man har. Så det trekker på en måte begge veier. De grønne arealene vi har er mye brukt, men da har de også høy beskyttelse.”* Sitat: Informant Nøtterøy kommune.

Tønsberg kommune: Informanten mente at kommunen gjør så godt de kan for å ivareta bestemmelsene om bærekraftig bruk. Hvis de er usikre går de til ekspertene hos fylkesmannen.

Larvik kommune: Informanten uttalte at det har blitt mer arbeid etter at naturmangfoldloven ble vedtatt, men at det lar seg gjennomføre dersom saksbehandlerne er oppdaterte. De skal jo synliggjøre hvilke arter og naturtyper som er innenfor planområdet. I de aller fleste tilfeller hvor det er noe av verdi, settes det opp avbøtende tiltak eller så innsnevres planområdet, slik at man likevel tar vare på det.

Blir hensynet til naturmangfoldet prioritert i kommunen?

Sandefjord kommune: Til en viss grad blir naturmangfoldet prioritert i kommunen. Det er jo ikke mange lover som gjør at malene på plan- og byggesak blir annerledes. Så informanten syns at kommunen har prioritert det til god nok standard, med det overordnede planverktøyet,

som kommuneplanens samfunnsdel, i tillegg har kommunen en klima- og energiplan. Og det handler mye om å være bevisst på hva som ligger i loven. De har ikke så mye skog som andre kommuner, men det er jo også slik at skog blir berørt av naturmangfoldloven. Informanten hadde ikke noen særlig oversikt over hvordan kommunen følger opp hensynet til naturmangfoldet i skog, men at tanken er at det skal bli mer og mer prioritert.

Nøtterøy kommune: Kommunen prioriterer ikke naturmangfoldet mer enn det loven pålegger de. *”Nå har vi jo vært veldig positive til nasjonalpark, det kunne vi valgt å være negative til. Det gir i hvert fall det biologiske mangfoldet i sjø en sterk beskyttelse. Så slik sett er det prioritert. Mitt inntrykk er at naturmangfoldloven er ganske ny, men den gir ikke rom for å nedprioritere naturmangfoldet.”* Sitat: Informant Nøtterøy kommune.

Tønsberg kommune: Kommunen prioriterer hensynet til naturmangfoldet, men det er stort press på arealene.

Larvik kommune: Dersom fylkesmannen holder kurs om naturmangfold, er det alltid noen fra kommunen som deltar. Så naturmangfold er noe som står høyt prioritert. Det er også viktig at alle er oppdaterte, fordi det påvirker alle saker, så det holder ikke at en person vet mye om det. Alle må ha en viss kunnskap om når og hvordan man skal vurdere naturmangfoldloven.

5 Diskusjon

Diskusjonen deles inn i to deler. Først vil gjøre en vurdering av dataenes kvalitet ved å se på mulige feilkilder som kan oppstå i forbindelse med intervjuer. Deretter vil jeg diskutere de viktigste resultatene fra intervjuanalysen.

5.1 Vurdering av dataenes kvalitet

Vurderingen av dataenes kvalitet vil inkludere en vurdering av metoden som er brukt i oppgaven og en vurdering av dataene som har blitt benyttet i oppgaven.

5.1.1 Vurdering av metoden og dataene

Det ble benyttet kvalitativt forskningsintervju og dokumentstudie i form av et casestudie for å belyse problemstillingen i denne oppgaven. Funnene fra kommunene gir et godt bilde på hvordan kommunene ivaretar naturmangfoldet i saksbehandling av planer behandlet etter plan- og bygningsloven. Det kan likevel ha oppstått feilkilder som kan ha påvirket dataenes kvalitet.

Kvalitative forskningsintervjuer

Den viktigste feilkilden ved besøksintervjuer er at samtalen kan bli påvirket av den konteksten den foregår innenfor (Halvorsen 2008). Alle intervjuene ble gjort i møterom hos kommunene, der informanten er kjent, noe som kan bidra til en avslappet stemning. Samtidig vil bruk av lydopptaker kunne være uvant for informantene. Jeg passet derfor på å informere om det i informasjonsbrevet. En av informantene ønsket ikke at jeg skulle bruke lydopptaker, og ville helst ikke at jeg skulle bruke intervjuguiden. Det gjorde at jeg ikke fikk så veldig utfyllende svar, noe som gjorde det litt vanskelig da jeg ønsket å bruke intervjuguiden som hovedgrunnlag for oppgaven. Ellers er det vanskelig å si om bruken av lydopptaker i de andre kommunene, hadde noe å si for hvilke svar jeg fikk av informantene.

Videre vil synlige egenskaper ved intervjueren, som kjønn, alder, rase, klær, utseende og oppførsel, kunne påvirke intervjusituasjonen (Halvorsen 2008). I tillegg kan skjulte holdninger hos intervjueren ha innflytelse på hva slags svar en får, det er derfor viktig at intervjueren opptrer nøytralt (Halvorsen 2008). Intervjueren kan også gi styrende oppfølgingsspørsmål. Samtidig kan lav motivasjon hos informanten virke inn på hva slags svar som gis (Halvorsen 2008). Jeg tror det er vanlig at man er mer engasjert når det kommer til temaer man har mye kunnskap om, eller temaer man ønsker mer kunnskap om. Da jeg tok kontakt med kommunene ønsket jeg å intervju personer med god kjennskap til både plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven og som jobber med behandling av planer.

En annen feilkilde kan være at jeg ikke har forstått alt som har blitt tatt opp, eller fått med meg alt som ble sagt i intervjuet der det ikke ble brukt lydopptaker. Informantene fikk derfor anledning til å lese over analysen av intervjuene, slik at de kunne verifisere det jeg hadde skrevet. Ellers er det mulighet for at informantene kan ha feiltolket et eller flere av spørsmålene.

Videre kan det være at ikke alt som informanten sier i intervjuet, blir bekreftet av andre kilder. For eksempel kan informanten hevde at kommunen tar hensyn til naturmangfoldet i strandsonen, men praksisen viser at det ikke har blitt gjort ved utbygging i strandsonen. Ønske om å gi de ”riktige” svarene kan være vanlig i intervjuer. Det kan være flere grunner til det. For det første kan være fordi informanten ønsker at det skal være slik. For det andre kan det være at informanten ikke er kritisk vurderende, men refererer det politisk korrekte.

Videre mener jeg at utvalget av casekommuner var nok til å være representativt for andre kommuner i regionen. Dette begrunner jeg med at mye av det som ble sagt i et intervju, ble

gjentatt i det neste. Samtidig var det noen klare forskjeller mellom kommunene, som kommer frem i kapittel 5.2. Dette viser at datamaterialet også kan være representativt for diversiteten i Norges kommuner.

Dokumentstudie

Dokumentstudiet er delt opp i tilleggsdata og bakgrunnsdata. Tilleggsdataene er planene i kommunene, som ble brukt som supplement til funnene gjort i intervjuene. Det faktum at kommuneplanene skal rulleres hvert fjerde år, kan føre til store endringer i de kommende planene som viker fra gjeldende kommuneplan. I tillegg kan et politisk skifte i kommunen føre til endringer i forhold til hvilke verdier kommunen ønsker å satse på i den videre planleggingen. Disse stadige endringene gjør det vanskelig å vite hva som var bakgrunnen, og hvilke vurderinger som ble gjort, da beslutningene for de forskjellige planene ble tatt. Det er også vanskelig å vite om informantene tok hensyn til denne foranderligheten.

Når det gjelder bakgrunnsdataene i oppgaven, som dannet grunnlaget for intervjuguiden (vedlegg 1), er de valgt ut etter det jeg mente var viktigst for å kunne belyse problemstillingen. Jeg valgte å avgrense meg til plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven, selv om også annet lovverk kan være viktig i denne sammenheng. Jeg mener at det var en riktig vurdering i forhold til oppgavens omfang.

5.2 Diskusjon av resultatene

Her vil jeg trekke frem og diskutere de viktigste resultatene fra intervjuanalysen.

5.2.1 Plan- og bygningslovens betydning for å ivareta naturmangfoldet i planleggingen

Bestemmelsen om bærekraftig utvikling

Sandefjord kommune har en innarbeidet tanke om bærekraftig utvikling, og kommunen må verne viktige områder for å ivareta et langsiktig hensyn til naturmangfoldet. Dette fremhever at planleggingen skal skje i et fremtidsrettet perspektiv.

Alle kommunene i studiet var opptatt av fortetting for å unngå å berøre natur- og landbruksområdene rundt eksisterende tettsteder. ”Lavest mulig omdisponering og inngrep i naturområder må legges til grunn for en bærekraftig arealbruk” (Næss 2000). Fortetting er gunstig for bevaring av ubebygde arealer, og vil kunne beskytte sammenhengende naturområder mot nedbygging. Det er også viktig at arealplanleggingen bygger på kunnskap om hvilke bærekraftrelevante konsekvenser ulike arealbruksløsninger kan forventes å få

(Næss 2000). Å dekke grunnleggende behov står sentralt i begrepet bærekraftig utvikling (Næss 2000), derfor må kommunene også ta andre hensyn for å sikre en slik utvikling.

Bærekraftig utvikling står ofte som et overordnet prinsipp i kommuneplanene, men det kan være vanskelig å se hvordan valg av boligtyper, lokalisering av bebyggelse, transportløsninger og disponering av arealer, påvirker mulighetene for å oppnå en bærekraftig utvikling (Næss 2000). Informantene i to av kommunene henviste til kommuneplanens samfunnsdel der bærekraftig utvikling stod som et overordnet prinsipp. De sa ikke så mye om hvordan de vektla prinsippet i praksis. Det kan være fordi de er usikre på hva som inngår i begrepet, eller at de ikke vet hvordan kommunen omsetter begrepet i praksis med hensyn til naturmangfoldet. Den positive klangen bærekraftig utvikling har, gjør det fristende for kommunene å utvide betydningen til å gjelde en rekke tema og målsetninger som ikke inngikk i begrepet slik det opprinnelig ble brukt (Næss 2000). Det er riktignok ingen funn i oppgaven som kan underbygge denne påstanden.

Forbudet mot tiltak langs sjø og vassdrag

Forbudet gjelder hvis ikke annen byggegrense er fastsatt i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan. Alle kommunene i studiet har store byggeområder i strandsonen, og skal utarbeide ny byggegrense ved rullering av kommuneplanen. I byggeområdene i kommunene ligger grensen i forkant av eksisterende bebyggelse, slik at det ikke skal være mulig å bygge nærmere sjøen, men det skal være mulighet for å utvide bakover hvis de kommunale bestemmelsene åpner for det. Ellers ligger grensen i 100-meteren eller lengre inn. Larvik kommune bruker byggegrensen aktivt for å unngå mer utbygging i 100-metersbeltet. Mens informanten i Sandefjord kommune uttalte at blir vanskelig å unngå utbygging i 100-metersbeltet, fordi sentrum ligger i dette beltet. Ifølge lovkommentaren til plandelen av plan- og bygningsloven (2009c), vil ikke forbudsbestemmelsen være til ”hinder for en bærekraftig utvikling i områder hvor bosetting og næringsliv allerede er knyttet til strandsonen”. Det vil være opp til kommunen å avgjøre hvilke arealformål og planbestemmelser det skal være i strandsonen. Kommunen står imidlertid ikke fritt i sin planlegging og dispensasjonspraksis. Utbyggingen må skje ut fra en konkret vurdering av ivaretagelse av naturmiljøhensyn som er knyttet til strandsonen (MD 2009c), både i planleggingen og i behandlingen av enkeltsaker (Bugge 2009). Videre uttalte informanten i Sandefjord kommune at det har hatt en ganske løs praksis til nå. Dette viser at det kan ta lang tid for kommunene å innarbeide den ”nye” plan- og bygningsloven og de Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen. Hvor aktivt kommunene vil hindre nedbygging av strandsonen, er et politisk

spørsmål. Det vil derfor være viktig med økt bevissthet og kompetanse i kommunene (Berntsen & Hågvar 2008), når det gjelder hvilke følger inngrepene vil kunne få for dyre- og plantelivet, og for fri ferdsel langs strandsonen for allmennheten.

Ifølge informanten i Nøtterøy kommune tas det hensyn til naturmangfoldet ved utbyggingen i strandsonen, og hvis ikke kommunen gjør det, vil andre myndigheter passe på at de tar hensyn til det. Selv med innsigelsespraksisen, tror jeg det vil være viktig at kommunene gjør grundige undersøkelser i kunnskapsgrunnlaget i databasene. Dette fordi innsigelsesmyndighetene ikke alltid kan ”fange opp” alt. Det viser eksempelet i Tønsberg, der kommunen vektla hensynet til en eik i planbeskrivelsen, og regionale myndigheter varslet innsigelse til planen som følge av det. Der var det altså kommunen som hadde vært ute og undersøkt eika, og ikke innsigelsesmyndighetene.

Videre oppstår det ofte situasjoner der A får lov til å bygge, så vil B og C også bygge, fordi A fikk lov. Det kan anses som urimelig hvis kommunen gir tillatelse til én, og sier nei til alle andre. I Sandefjord kommune er det store byggeområder i strandsonen i kommunen, derfor oppstår det ofte situasjoner der grunneiere som vil bygge ut, ikke kan forstå at viktige naturverdier kan stanse utbygging i et område med eksisterende boligutbygging. Så selv om det tas hensyn til naturmangfoldet i planene ved utbygging i strandsonen, vil det likevel være uforståelig for mange grunneiere. Det vil derfor være ønskelig med planleggingsprosesser i kommunene som kan bidra til økt miljøbevissthet og ansvarsfølelse hos folk flest, slik at kommunen ikke taper legitimitet (Næss 2000). Dette vil også være viktig for å unngå ”bit for bit”-utbygging av strandsonen, og heller fokusere på fortetting av allerede utbygde områder.

Kravet om planprogram, planbeskrivelse og konsekvensutredning

I planprogram synliggjøres hensynet til naturmangfoldet forskjellig i kommunene. Tønsberg kommune fremhever naturmangfold i planprogrammet, men sier ikke noe spesifikt om det. ”Naturmangfoldloven §§ 8-12, jf. naturmangfoldloven § 7, skal tas inn som tema i planprogrammet i nødvendig grad” (MD 2012b). Dette har blitt gjort i Sandefjord kommune, men ikke i Nøtterøy kommune. Informanten i Nøtterøy kommune uttalte at det i planprogrammet ikke er sagt noe spesifikt om naturmangfold, fordi det er innarbeidet i lovverket som planen skal behandles etter. Jeg mener det bør klargjøres i planprogrammet dersom en plan berører viktig naturmangfold, for å sikre at det tidlig inngår som et ledd i planarbeidet.

I planbeskrivelsen og konsekvensutredning hos kommunene blir naturmangfoldet sjekket ut i forhold til den kjente kunnskapen i databasen i hvert enkelt område som blir omdisponert eller konsekvensutredet for mulig omdisponering. Samtidig må planbeskrivelsen med konsekvensutredning si noe om hva som er der av naturmangfold, hva som er verdien til det, hva konsekvensen vil være for naturmangfoldet, og eventuelt om man bør gjennomføre avbøtende tiltak. For planer som omfattes av forskrift om konsekvensutredninger, må kravene i naturmangfoldloven sees på som en tydeliggjøring og konkretisering av kravene i forskriften. Konsekvensutredningen skal gi et tilfredsstillende grunnlag for å vurdere og vektlegge bestemmelsene i naturmangfoldloven §§ 8 til 12, jf. naturmangfoldloven § 7 (MD 2012b).

Bestemmelsen om medvirkning

Særlig viktig for at naturmangfoldet ivaretas gjennom medvirkning er interesseorganisasjoner som Naturvernforbundet og DNT, i tillegg til fylkesmannen. Men også uttalelser fra enkeltpersoner som er lokalkjente er viktig. Kommunene følger opp uttalelsene ved at de blir besvart og lagt frem til politisk behandling. Det politiske flertallet må ta stilling til om det er hensyn som skal ivaretas ved å vektlegge det mot andre hensyn. Da tas uttalelsen enten til følge, delvis til følge eller den tas ikke til følge. Det blir altså et spørsmål om hvilke/hvilket hensyn som skal veie tyngst. Informanten i Nøtterøy kommune trodde ikke at hensynet til naturmangfold er det som veier tyngst politisk. Selv om kommunene nå er pliktet til å gjøre en vurdering av naturmangfoldet, så har jeg inntrykk av at hensynet til naturmangfoldet ikke er det som er mest i fokus i planleggingen. Slik at medvirkning vil, ifølge informanten i Sandefjord kommune, kunne øke oppmerksomheten omkring naturmangfold i saker.

Kommunenes oppfølging av de nasjonale forventningene

De nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging, jf. § 6-1, vil være retningsgivende, men ikke bestemmende ved utarbeidelse av planer i fylkene og kommunene (MD 2011). Det er kommunene som har hovedansvaret for å forvalte naturmangfoldet (MD 2011). Av kommunene i studiet fikk jeg inntrykk av at Tønsberg, Nøtterøy og Larvik legger forventningene til grunn i planleggingen. Informanten i Sandefjord kommune uttalte at de heller går direkte til naturmangfoldloven.

Ifølge de nasjonale forventningene (2011) ”skal forventningene brukes aktivt og legges til grunn både i arbeidet med planstrategiene og i de oppfølgende planprosessene i fylkeskommunen og kommunen”. Innholdet i RPBA i Vestfold vil i stor grad sammenfalle

med forventningene. RPBA vil være en forpliktende ramme for kommunene i Vestfold, derfor vil kanskje de nasjonale forventningene i større grad bli fulgt opp når planen blir vedtatt. Det er riktignok for tidlig å si noe om gjennomføringen av RPBA blir fulgt, fordi den enda ikke er vedtatt.

Betydningen av RPBA i planleggingen

Regional plan for bærekraftig arealpolitikk (RPBA) i Vestfold inneholder blant annet et mål om at naturen i Vestfold skal bevares. Kommunene tror at planen vil få betydning for naturmangfoldet ved at arealene som er utenfor utviklingsområdene skal få et sterkere vern. Det meste av naturmangfoldet vil være utenfor. Informanten i Nøtterøy kommune har ikke oppfattet at hensynet til naturmangfoldet har vært en viktig del av prosessen med RPBA. Men hvis det vil bli slik at det som er utenfor utviklingsområdene får et sterkere vern, vil RPBA ha en stor betydning for naturmangfold. Samtidig vil nok en del naturmangfold som finnes i utviklingsområdene kunne gå tapt. Naturmangfoldloven fokuserer på verneverdier, og da er det spørsmål om hva som må vernes, eller er viktig å verne i utviklingsområdene, og se om det kan kombineres. Det handler altså om økt bevissthet om hva som er viktig å verne også innenfor utviklingsområdene.

Interkommunalt plansamarbeid

Interkommunalt plansamarbeid er viktig for planspørsmål som har betydning for flere kommuner (MD 2009c). Ingen av kommunene samarbeider med andre kommuner i planleggingen for å ivareta naturmangfoldet, annet enn at det ligger et landskapsvernområde med arealer i Nøtterøy og Tjøme kommuner. Selv om det er fylkesmannens prosess er kommunene aktive parter, men det er ikke et konkret samarbeid mellom kommunene. Når det gjelder å ivareta naturmangfoldet kan et slikt samarbeid være viktig hvis bevaringsverdige områder går over kommunegrenser.

Planstrategi

I planstrategien er særlig ved drøfting av den langsiktige arealbruken at hensynet til naturmangfoldet bør vurderes. Ingen av kommunene vurderer naturmangfoldet direkte i planstrategien. I § 10-1 fremgår det at planstrategien bør omfatte en drøfting av blant annet langsiktig arealbruk og miljøutfordringer. At det står ”bør” og ikke ”skal” gir derfor kommunen frihet til å velge hva som skal inngå i planstrategien. Men dersom kommunen prioriterer hensynet til naturmangfoldet, burde det kanskje inngå i strategien.

Kommuneplanens samfunnsdel

I samfunnsdelen har kommunene mulighet til å gi retningslinjer for at naturmangfoldet skal ivaretas på lang sikt. Hensynet til natur i samfunnsdelen i kommuneplanene hos kommunene i studiet kan virke som er tatt på bakgrunn av et overordnet mål om å maksimere innbyggernes velferd over tid ved å gi grunnlag for bosetting, identitet, rekreasjon og attraksjon, og ikke ut ifra naturens egenverdi. Samtidig vil ønsket om å beholde de grønne verdiene i kommunen for rekreasjonsmuligheter og lignende kunne gi et sterkt vern for naturområdene med viktig naturmangfold. Når det gjelder ordlyden i samfunnsdelene gir ikke hensynet til natur noe overordnet krav, men heller som et hensyn som bør tas. Jeg tror at retningslinjer for å ivareta naturverdier ofte vil drukne i alle de andre hensynene som er listet opp i samfunnsdelene.

5.2.2 Hvordan ivaretar kommunene naturmangfoldet gjennom de mulighetene som plan- og bygningsloven gir?

Det er særlig gjennom kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner at kommunene har mulighet til å ivareta naturmangfoldet.

Kommuneplanens arealdel

Kommuneplanens arealdel skal kartfeste hvordan arealene i kommunen skal brukes og vernes. Dette fastsettes ved å angi formål for de forskjellige arealene og hensyn som skal ivaretas gjennom hensynssoner, supplert med utfyllende bestemmelser (Bugge 2009). Alle kommunene i studiet har avsatt grønnstruktur og LNF-områder med natur som dominerer, disse områdene kan være viktige for å ivareta naturmangfoldet. LNF-områdene får ligge i fred mellom hver kommuneplanperiode, ifølge informanten i Nøtterøy kommune. Områdene kan altså bli omdisponert ved rullering av kommuneplanen. Ut fra dette vil jeg anta at arealformålet ikke vil gi et langsiktig vern mot utbyggingspresset. Det kan derfor være nødvendig med verneområder for å sikre verdifulle natur- og landskapsområder mot utbygging i pressområder (Falleth et. al 2003).

Grønnstruktur har stor betydning for bevaring av naturmangfold. Det er mulig å kombinere en fortettingsstrategi med bevaring og utvikling av grønnstrukturen inne i tettstedene – nøkkelen ligger i å samle inngrepene for å spare natur (Næss 2000).

Av kommunene er det kun Larvik som har hensynssoner etter naturmangfoldloven. Grunnen til at de andre kommunene ikke har slike hensynssoner kan være fordi det fortsatt anses som et nytt planverktøy i plan- og bygningsloven. Gjeldende kommuneplan i Sandefjord er for eksempel etter 1985-loven, selv om planen ble vedtatt to år etter at den nye loven trådte i

kraft. Informanten regnet med at de ville få hensynssoner i den nye kommuneplanen, særlig hvis ålegresseng blir en utvalgt naturtype. Så det kan virke som det tar lang tid å innarbeide det ”nye” lovverket i kommunene. Plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven skal benyttes fra da de trådte i kraft, i henholdsvis 2008 og 2009.

Ingen av kommunene har egne planbestemmelser, etter §§ 11-9 til 11-11, som går på å ivareta naturmangfoldet. Larvik kommunen har ingen planbestemmelser som går direkte på naturmangfold, fordi holdningen deres er at hvis det er hjemlet i en egen lov (naturmangfoldloven), er det ikke noe poeng at kommunen repeterer den og spesifiserer det i arealdelen. Jeg mener at planbestemmelsene uansett vil kunne gi viktige restriksjoner i forhold til arealformålet for å sikre naturmangfoldet i et område. Informanten i Sandefjord kommune trodde at kommunen kom til å få egne planbestemmelser for strandsonen ved revidering av kommuneplanen.

Reguleringsplaner

En reguleringsplan kan både skape nye rettigheter ved å tillate utbygging i et område, og medføre rådighetsinnskrenkninger ved å legge restriksjoner på arealbruken (Bugge 2009). Det kan angis reguleringsbestemmelser som blant annet gir muligheter for vern av verdifulle naturområder. Kommunene i studiet har ikke benyttet seg av slike reguleringsbestemmelser. Informanten i Sandefjord kommune uttalte at de bruker prosessen i behandling av reguleringsplaner til å ivareta naturmangfoldet. Det vil si at forslagsstilleren må innhente kunnskap om planområde og eventuelt gjøre nye utredninger dersom kunnskapsgrunnlaget ikke er godt nok. Dette vil være viktig for å følge opp bestemmelsene i NML §§ 8-12.

Det aller meste som skjer i reguleringsplansammenheng i Nøtterøy kommune er fortettingsprosjekter, som vil forhindre omdisponering av naturområder. Samtidig vil fortetting i byggesonen og det faktum at 80 prosent av planene utarbeides av private (Holsen 2007, Harvold et.al 2010), kunne føre til at planarbeidet blir veldig fragmentert. Økt privat engasjement i planarbeidet fører til et skifte i fokus fra oversiktsplanlegging til detaljplanlegging, noe som bidrar til en fragmentert planlegging (Holsen 2007). En privat forslagsstiller har andre hensikter med sitt planarbeid enn kommunen har. De vil som en hovedregel være opptatt av egen nytte, der hensikten er å bygge eller utvikle noe. Private planprosesser vil alltid handle om verdiskaping og verdifordeling (Holsen 2007). De private reguleringsplanene skal riktignok behandles i kommunen, derfor er det viktig at kommunen har en god kommuneplan som legger rammer for de private reguleringsforslagene.

5.2.3 Hva er den generelle betydningen av naturmangfoldloven for planleggingen?

Naturmangfoldlovens supplement til planlegging

For å sikre en kunnskapsbasert forvaltning av natur og for å oppfylle naturmangfoldlovens forvaltningsmål, prinsipper og regler om bærekraftig bruk og vern av natur, er det viktig med et samvirke mellom plan- og bygningsloven, sektorlover og naturmangfoldloven (MD 2011). På spørsmålet om hvordan naturmangfoldloven supplerer planleggingen etter plan- og bygningsloven svarte informanten i Sandefjord kommune at den setter et ekstra lys på hensynet til naturmangfold i forhold til andre hensyn som skal ivaretas etter plan- og bygningsloven. Samtidig er naturmangfoldloven en nyttig konkretisering av hvordan kommunen faktisk skal ivareta det i planleggingen. Kommunen får også en ekstra myndighet til å kreve at private forslagsstillere vurderer hensynet til naturmangfold, og til å vise hvordan hensynet er vurdert. Som nevnt blir de fleste reguleringsplaner utarbeidet av private, så dette vil være viktig for å sikre at også private forslagsstillere vurderer naturmangfoldet.

Ifølge informanten i Nøtterøy kommune er naturmangfoldloven et nyttig supplement, men uten kunnskapsbasen hadde det vært vanskelig å vite hva som er verdifullt. Mens ifølge informanten i Larvik kommune har særlig kapittel II blitt et viktig supplement i planleggingen. Dette kapittelet er kanskje den sterkeste nyvinningen i naturmangfoldloven.

Behandlingen av planer etter at naturmangfoldloven trådte i kraft

På spørsmålet om det har det vært noen forskjell i den administrative og den politiske behandling av planer etter at naturmangfoldloven ble vedtatt var informantene enige i at det har blitt mer fokus på naturmangfold. Men informanten i Larvik kommune trodde ikke at naturmangfoldloven har fått noen betydning i forhold til resultatet av planene. Det kan være flere grunner til det. Først og fremst hvis planene som har blitt vedtatt ikke har berørt viktig naturmangfold, så ville heller ikke resultatet bli annerledes med en naturmangfoldlov. Det kan også være at andre hensyn har blitt vurdert tyngre i planer som har berørt naturmangfold, slik at resultatet har blitt det samme som det ville blitt før naturmangfoldloven ble vedtatt.

Hovedintensjonen med naturmangfoldloven er å nå det nasjonale målet om å stanse tap av biologisk mangfold (NOU 2004:28). For å kunne nå dette målet er det nødvendig at kommunene som arealbruksmyndigheter innretter seg etter bestemmelsene i loven, og at det blir en del av saksbehandlingen av planene. Dersom arealbruken fortsetter i samme retning som tidligere, vil det bli vanskelig å nå det nasjonale målet om å stanse tap av biologisk mangfold. Samtidig har ikke naturvernet den samme oppslutningen som på 60- og 70-tallet,

med blant annet ”Det europeiske naturvernåret” i 1970, opprettelse av ”Samarbeidsgruppene natur- og miljøvern” og ”Mardøla-aksjonen” (Hågvar & Huse 2005). Holdningen i befolkningen generelt til miljøvern og bevaring av naturmangfoldet endrer seg i takt med generelle verdiendringer, og en forståelse for de grensene som naturen setter for menneskenes aktivitet er ingen selvfølge i dagens Norge (NOU 2004:28). Videre viser meningsmålinger at den norske befolkningen er mindre bekymret for miljøet i dag enn tidligere (NOU 2004:28). Det kan derfor være vanskelig for kommunen å skaffe seg legitimitet hos befolkningen når de skal behandle planer med hensyn til naturmangfoldet. Dessuten spiller den en stor rolle hvordan naturmangfold blir sett på politisk og hvordan det blir vektlagt i forbindelse med arealplanleggingen. Én ting er hvordan naturmangfold blir vurdert i saksbehandlingen, en annen ting er hvordan det blir vektlagt i selve beslutningen (MD 2012b). For at naturmangfoldloven skal ha noen hensikt med tanke på å unngå tap av naturmangfold, er det viktig at loven vil få betydning i kommunene og føre til en bedre saksbehandling av planer.

Innsigelse til planer

På spørsmålet om det har det blitt flere innsigelser til planer etter at naturmangfoldloven trådte i kraft fikk jeg forskjellig svar fra kommunene. Informantene i Sandefjord og Tønsberg mente at det ikke hadde blitt flere innsigelser, mens informantene Larvik og Nøtterøy mente at det hadde det. Det er nok fordi de har fått flere innsigelser enn Sandefjord og Tønsberg. Til de planene i Larvik kommune som fylkesmannen har fremmet innsigelse til, der naturmangfoldet ikke har blitt utredet godt nok, uttalte informanten at konsekvensutredningene nok hadde holdt mål, men at vurderingen etter NML §§ 7, 8-12 ikke har blitt fremlagt godt nok. Dette viser at fylkesmannen passer på at kommunen vurderer bestemmelsene i naturmangfoldloven. Det viser også at det kan være viktig med planbestemmelser som har til hensikt å ivareta naturmangfoldet, selv om det er hjemlet i egen lov, jf. kapittel 5.1.2 om kommuneplanens arealdel.

En innsigelse kan altså være forankret i naturmangfoldloven ved brudd på bestemmelsene i lovens kapittel II. Ifølge informanten i Sandefjord kommune har fylkesmannen fått en tyngre mulighet til å komme med innsigelser og uttalelser om naturmangfold etter at loven ble vedtatt. Innsigelsesordningen kan i enkelte tilfeller være meget viktig for å sikre naturmangfoldet.

For kommunene som ikke har opplevd at det har blitt fremmet flere innsigelser, kan årsaken ifølge informanten i Sandefjord kommune være at kommunen har få planer i året og fordi de

fleste av planene omfatter allerede utbygde områder. Adgangen til å gjøre innsigelse omfatter bare viktige konfliktsaker som ledd i planprosessen, der kommunale planer er i strid med nasjonale og viktige regionale interesser (Rundskriv T-5/95 (1995)). Dessuten kan en aktiv bruk av naturmangfoldloven i kommunen kunne føre til færre innsigelser som går på å ivareta naturmangfoldet. Samtidig kan kommunen unngå innsigelse ved at fylkesmannen er mer aktiv i høringsrundene.

Utfordringer i planleggingen

På spørsmålet om hvilke konkrete utfordringer planleggere, saksbehandlere og beslutningstakere møter for å forstå og tolke naturmangfoldloven var det enighet om at det største problemet var å få forslagsstillere til å forstå loven. Samtidig har det ifølge informanten i Larvik kommune også vært et problem å få planleggere, saksbehandlere og beslutningstakere til å vurdere naturmangfoldet mer enn det de har gjort tidligere. Veldig mange er usikre på hvordan de skal gjøre det, hvor mye de skal vurdere og er skeptiske til om kommunen vet nok om det, slik at de vet om det fulgt opp godt nok. Det er også en utfordring å avgjøre hvor mye som skal vurderes på nytt igjen i en byggesak, hvis det allerede er tatt opp i en plan.

5.2.4 Hvordan følger kommunene opp bestemmelsene i naturmangfoldlovens kapittel II i planleggingen?

Bærekraftig bruk

Biomangfoldkonvensjonens definerer bærekraftig bruk som ”bruk av det biologiske mangfolds komponenter på en måte og i et tempo som ikke fører til ødeleggelse av biologisk mangfold på sikt, og derved opprettholder dets potensial til å tilfredsstille den nåværende og de fremtidige generasjoners behov og forhåpninger” (NOU 2004:28). Kommunene i studiet vurderer bærekraftig bruk forskjellig. Sandefjord kommune vurderer bærekraftig bruk slik at hvis tiltaket ikke berører kjernen av et viktig naturområde eller naturtype, men bare ytterkanten, godkjennes tiltaket. Nøtterøy kommune vurderer det slik at hvis et tiltak berører viktige naturtyper eller arter, men ikke skader det, er bruken bærekraftig. Tønsberg kommune vil sikre en bærekraftig bruk ved å ha en samlet arealplan, for å få til en planmessig og forsvarlig arealutnyttelse, og beskytte arealene mot uoverveide arealinngrep og uhensiktsmessig bygge- og anleggsvirksomhet. Larvik kommune vurderer det slik at hvis vedtaket berører truet naturmangfoldet, så er det ikke en bærekraftig bruk. Men hvis vedtaket berører naturmangfold som kommunen har veldig mye av, er de mer tilbørlige til å ta i bruk området på tross av at tap av naturmangfold.

Ifølge NOU til naturmangfoldloven (2004) kan vurderingen av om en bestemt bruk er bærekraftig, bero på hvilket perspektiv man legger til grunn. Det kan for eksempel være bærekraftig bruk å bygge ned noen forekomster av en naturtype, så lenge naturtypen fremdeles forekommer i tilstrekkelig utstrekning. For forekomsten som ”ofres”, er bruken lite ”bærekraftig”. Dette perspektivet ligner vurderingen som er gjort i Larvik kommune, der de har bygd ut områder med edelløvskog fordi kommunen har veldig mye av den naturtypen. En lignende vurdering er også gjort i Sandefjord kommune, der tiltak som bare berører ytterkanten av en viktig naturtype godkjennes. Et slikt perspektiv vil kunne gå på bekostning av hovedintensjonen med naturmangfoldloven som er å stanse tapet av biologisk mangfold. Samtidig vil det være vanskelig å avgjøre om kommunen skal verne alt av naturtypen dersom hovednaturtypen i kommunen er sjeldent nasjonalt. Da vil det være vanskelig å få til en ønsket bolig- og næringsutvikling i kommunen. I slike tilfeller bør kommunen, så langt det er mulig, fortette allerede utbygde områder for å unngå store ødeleggelser av naturtypen. Dette viser hvor problematisk det kan være å gjøre en vurdering av hva som er bærekraftig bruk.

Nøtterøy kommune vurderer som nevnt bærekraftig bruk slik at hvis et tiltak berører viktige naturtyper eller arter, men ikke skader det, er bruken bærekraftig. Denne bruken kan være uproblematisk når det gjelder å opprettholde arten eller naturtypen på kort sikt, men den langsiktige overlevelsen kan likevel bli truet fordi bestanden representerer en for begrenset genetisk variasjon (NOU 2004:28). Dersom den langsiktige overlevelsen er truet, er en slik bruk ikke bærekraftig, siden behovet til fremtidige generasjoners behov ikke er ivaretatt (NOU 2004:28). Mangel på en helhetlig forvaltning, fremfor ensidig fokus på en bestemt art eller naturtype, kan også føre til habitatfragmentering. Det hjelper ikke med stort fokus på en naturtype som er vanlig i et område, hvis den bare finnes spredt rundt i små bestander.

Videre uttalte informanten i Sandefjord kommune at det ofte er slik at saksbehandlerne avgir et negativt vedtak først, men så gir politikerne dem tillatelse, til tross for vedtaket. Dette viser at selv om saksbehandlerne for eksempel avgir et negativt vedtak fordi planen vil komme i konflikt med bestemmelsene om bærekraftig bruk, så kan politikerne skjære igjennom å gi tillatelse. Så selv om administrasjonen er flinke til å ivareta bestemmelsene, kan det hende at politikerne vurderer hensynet til naturmangfoldet annerledes. Da kan planen selvsagt bli møtt med innsigelse, men det er som nevnt tidligere, ikke alt som blir fanget opp av innsigelsesmyndighetene. Det er ofte også slik at det er menneskers behov som er mest sentralt i definisjoner og prinsipper for bærekraftig bruk, enn naturens egenverdi, selv om det er naturens tålegrenser som danner rammen (NOU 2004:28).

Forvaltningsmål

Kommunene skal innrettes slik at forvaltningsmålene i §§ 4 og 5 kan nås ved bruk av virkemidler i loven eller andre lover som berører naturmangfold (MD 2012a). Det kan ikke gjøres vedtak som gjør det umulig å nå forvaltningsmålene (MD 2012a). Sandefjord kommune er innrettet slik at de behandler det som kommer inn, ut fra at de vurderer om det er tilstrekkelig kjent kunnskap. Er det nok kjent kunnskap, så vurderer de om det er konsekvenser. Nøtterøy kommune forholder seg til de registreringene som er gjort. Mens Tønsberg kommune gjør hele tiden vurderinger etter kunnskapen som finnes om naturtyper og arter. Larvik kommune er innrettet slik alle saker skal vurderes i forhold til naturtyper og arter.

Jeg har inntrykk av at kommunene er innrettet slik at de forholder seg til kjent kunnskap i når de skal ta avgjørelser som kan komme i konflikt med naturtyper, økosystemer og/eller arter. Jeg forstår forvaltningsmålene slik at vi skal ha levedyktige bestander innenfor hele det naturlige utbredelsesområdet, men at noe kan forringes så lenge det er bærekraftig. For eksempel har hvitryggspetten (*Dendrocopos leucotos*) forsvunnet fra størstedelen av Østlandet (og Fennoskandia for øvrig) som følge av habitatfragmentering, og finnes i dag hovedsakelig langs kysten av Vestlandet (Hjeljord 2008). Arten regnes nå som livskraftig i (Vest-)Norge, men det vil være brudd på forvaltningsmålet for arter (§ 5) dersom den ikke ivaretas i Øst-Norge, som er en del av fuglens naturlige utbredelsesområde.

Kunnskapsgrunnlaget

Kommunene pålegges å innhente og legge til grunn kunnskap om natur når det treffes beslutninger som berører naturmangfoldet etter § 8. Alle kommunene bruker databasene (for eksempel Naturbase og Artsdatabanken) når de skal utrede kunnskapsgrunnlaget. Tilgjengeligheten av kunnskapsgrunnlaget anses som god, men ifølge informanten i Larvik kommune er ikke kvaliteten like god på alt. Med det mente hun at dersom de ser at artene er registrert på et sted og leveområdene på et annet, så stemmer det ikke helt. I tillegg bør kommunene være ekstra nøye i sine utredninger dersom det for eksempel er en dam i planområdet som det ikke er registrert noen verdier i eller ved, ettersom det stort sett alltid er noe av verdi i dammer, blant annet salamandere.

For planer som krever konsekvensutredning, skal utredningen ta utgangspunkt i foreliggende kunnskap og nødvendig oppdatering av denne (MD 2012b). Dersom slik kunnskap ikke foreligger om viktige forhold skal det i nødvendig grad innhentes ny kunnskap (MD 2012b).

Kravet til kunnskapsgrunnlaget gjelder som tidligere nevnt ”så langt det er rimelig”, jf. § 8 første ledd. ”Hva som er rimelig skal vurderes i forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet, da skal det foretas en avveining mellom det og størrelsen på kostnadene ved å fremskaffe kunnskap” (MD 2012a). Dersom tiltaket for eksempel berører arter på den norske rødlisten, prioriterte arter eller utvalgte naturtyper bør det innhentes ny kunnskap. Sandefjord kommune hadde en reguleringsplan nylig, hvor de gjorde en helt ny kartlegging av en dam der det var muligheter for salamander. Kommunen krever altså nye utredninger dersom kunnskapsnivået er for lavt i forhold til konsekvensene som tiltaket kan ha.

Jeg mener at det ikke vil være tilstrekkelig å basere seg på eksisterende kunnskap hvis kartleggingen som er gjort er gammel og utdatert. Naturtypekartleggingen i kommunene i studiet er ganske ny, så på det området vil det mest sannsynlig være greit å basere seg på eksisterende kunnskap. Nye registreringer vil uansett være viktig for å få en kunnskapsbasert planlegging med hensyn til naturmangfoldet.

Føre-var-prinsippet

Føre-var-prinsippet (§ 9) sier at når det treffes en beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet, skal det tas sikte på å unngå vesentlig skade på naturmangfoldet. I Larvik kommune sjekkes det først ut i forhold til kunnskapsgrunnlaget. Hvis man finner ut at man ikke vet så mye om området, skal § 9 om føre-var-prinsippet slå inn. Informanten i Nøtterøy kommune kjente godt til føre-var-prinsippet, men var usikker på hvordan det ble vektlagt i saksbehandlingen. Det kan være en utfordring at saksbehandlerne ikke forstår hva prinsippet innebærer og sammenhengen mellom § 8 og § 9. Hvordan prinsippet skal vektlegges må bero på en fornuftighets- og sannsynlighetsvurdering. Jeg antar at omfanget av tiltaket vil være avgjørende i vurderingen. Kommunen kan for eksempel stille vilkår hvis de gir tillatelse til tross for at prinsippet slår inn. Det kan blant annet avsettes et bevaringsområde for eiketrær i planområdet, eller lages en ny salamanderdam. Dette kan sees i sammenheng med avbøtende tiltak som gjøres for å tilpasse planen etter naturforholdene i området.

Prinsippet om økosystemtilnærming og samlet belastning

Formålet med § 10 er å hindre gradvis nedbygging ved å se på summen av tidligere, nåværende og fremtidig påvirkning på naturmangfoldet. Ifølge informanten i Nøtterøy kommune er det en utfordring å belyse hvordan en kommuneplan, dersom det i planen ikke er lagt ut områder som berører registrerte forekomster, legger til rette for en utvikling som ikke

har en negativ innvirkning på økosystemet. Slik som informanten oppfatter § 10 er at når det åpnes for et tiltak som kan gå ut over en art eller naturtype, så må man gjøre en vurdering av naturtypen eller arten utenfor området også. Hvor mye det finnes av og tilstanden til gjeldende art, naturtype eller økosystem i kommunen eller fylket vil være avgjørende ved vurdering av den samlede belastningen. Dette forutsetter en samordning og oversikt over inngrepene i et større område (regionalt eller nasjonalt) for å sikre at den totale bruken er bærekraftig (NOU 2004:28). Prinsippet om økosystemtilnærming og samlet belastning vil altså være viktig for en bærekraftig arealbruk. Bærekraft viser til de betingelsene som er nødvendige for at økosystemer skal kunne opprettholdes i et langsiktig perspektiv (Næss 2000). Prinsippet vil også være viktig for å hindre ”bit for bit”-utbygging.

Informanten i Larvik kommune uttalte at § 10 handler om konsekvensutredning av helheten av planforslaget. Altså hvis noen planer berører noe blir det et spørsmål om den samlede virkningen av planene, og hvordan det da slår ut. Dette kan være viktig for å se hvilken påvirkning fremtidige tiltak og bruk kan ha på økosystemet, naturtyper og arter i kommunen eller fylket. Men det vil også være viktig å se på hvilken påvirkning eksisterende bruk utgjør. Den samlede belastningen vil være summen av eksisterende og fremtidig bruk. Planforslag må derfor vurderes etter dette, og forslagsstilleren må stille seg spørsmål om det er nok kunnskap om virkningen av planens samlede belastning (MD 2012b).

Prinsippet om at kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver

Formålet med § 11 er at kostnaden av å ta hensyn til naturmangfoldet skal tas med som en utgiftspost i budsjetter og regnskaper for virksomheter som belaster naturmangfoldet. Larvik kommune vurderer § 11 slik at hvis det i planen bestemmes at det skal være et alternativt tiltak for å bevare naturmangfoldet, så skal det følges opp og tiltakshaveren må bekoste tiltaket. Prinsippet gjelder alle kostnader for å hindre eller begrense skade, i tillegg til kostnader med å fremskaffe kunnskap og overvåking av miljøtilstanden (MD 2012b). Paragrafen er imidlertid ikke en selvstendig påleggshjemmel. I plansaker følger hjemmel blant annet av plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 8 (Generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel), § 12-7 nr. 12 (Bestemmelser i reguleringsplan) og § 14-5 (Kostnader) om konsekvensutredninger (MD 2012b). Der man er i tvil om hvor langt hjemmelen i plan- og bygningsloven går, vil naturmangfoldloven § 11 tydeliggjøre muligheten til å utrede eller klargjøre konsekvenser for naturmangfold og til å sette eventuelle vilkår knyttet til naturmangfold (MD 2012b).

Informanten i Nøtterøy kommune var usikker på hvordan § 11 blir vektlagt i saksbehandlingen. En utfordring kan være at tiltakshaveren ikke ser sammenhengen mellom ingen skade og ingen kostnader å bære.

Prinsippet om miljøforsvarlige teknikker

Paragraf 12 er en retningslinje som gir føringer for hva utfallet bør bli i en sak hvor naturmangfoldet kan bli skadet eller man skal begrense skade på naturmangfoldet (MD 2012). Ifølge informanten i Larvik kommune skal det komme frem i saken hvilke driftsmetoder som skal benyttes for å begrense skaden.

I Tønsberg kommune vurderes § 12 slik at det skal stilles spørsmål om byggemetoden er miljøforsvarlig, og om det finnes alternative driftsmetoder og teknikker. Kommunen viste til § 12 da de vurderte en annen lokalisering av gang- og sykkelvei for å ivareta en eik. Lokalisering viser til at man kan gi andre lokaliseringer til bygninger for eksempel, som kan ivareta naturmangfoldet bedre. I planforslaget skal det fremgå hva som er konsekvensene for naturmangfoldet i de forskjellige alternative lokaliseringene for tiltaket (MD 2012b). Dette sees i sammenheng med kravene i PBL § 4-1 annet ledd om ”hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger”. Dette må også vurderes etter blant annet PBL § 4-2 annet ledd om konsekvensutredninger for nærmere bestemte planer. Videre sier § 11–11 nr. 1 og 2 (Bestemmelser til arealformål etter § 11-7 nr. 5 og 6) at det i arealplanen kan gis bestemmelser om lokalisering av bygninger og anlegg til landbruk og reindrift og til lokalisering av spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse og annen bebyggelse (MD 2012b). Det er viktig at beskrivelsene og vurderingene av alternative lokalisering etter plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven gjøres samlet der det er naturlig (MD 2012b).

Informanten i Nøtterøy kommune var usikker på hvordan § 12 blir vektlagt i saksbehandlingen. Om det er en generell usikkerhet rundt prinsippene i kommunen, eller om det bare gjelder informanten, er jeg usikker på.

5.2.5 Er det gjennomførbart å følge bestemmelsene i naturmangfoldlovens kapittel II?

Informanten i Sandefjord mente at det var gjennomførbart hvis de praktiserer kapittel II på riktig måte. Kommunen praktiserer det slik at beslutninger skal bygge på allerede tilgjengelig kunnskap, og dersom tiltaket ikke gir negative effekter, er kravet i NML § 8, kunnskapsgrunnlaget, oppfylt og det anses ikke som nødvendig med en vurdering knyttet til NML §§ 9-12. Jeg har forstått det slik at alle paragrafene skal redegjøres for i beslutningsgrunnlaget, og at mangler kan føre til saksbehandlingsfeil. Paragraf 7 om offentlig

beslutningstaking vil imidlertid i utgangspunktet bare gjelde beslutninger som berører naturmangfoldet (MD 2012a). Så hvis kommunen praktiserer det slik for planer som ikke berører naturmangfold, vil det ikke føre til saksbehandlingsfeil. Men dersom planen berører naturmangfold, vil det kunne være en saksbehandlingsfeil å ikke vurdere NML §§ 9-12, selv om kunnskapsgrunnlaget ikke påviste negative effekter av planen. Hvordan kommunen bruker loven over tid kan føre til at det fester seg en dårlig forvaltningspraksis. Det vil derfor være viktig at kommunene så tidlig som mulig, får riktig veiledning om hvordan de skal forvalte loven korrekt.

Informanten i Sandefjord kommune uttalte videre at få av saksbehandlerne har kompetansen til å ta beslutning om at det må gjøres flere utredninger, eller tyngden til å si at noe er for dårlig utredet. Sterke parter på andre siden gjør at man ikke kommer noen vei. Denne problemstillingen tror jeg finnes i flere kommuner. Jeg har inntrykk av at hensynet til naturmangfold ikke er det som veier tyngst, ei heller det kommunene har mest kunnskap om.

Ifølge informanten i Nøtterøy kommune vil det være mer utfordrende å ivareta bestemmelsene i kapittel II i kommuner hvor det skal gjennomføres store nasjonale prosjekter som kommer i konflikt med naturmangfoldet. Nøtterøy kommune har stort sett sin egen utvikling å tenke på, så der er det gjennomførbart. Dette er en interessant problemstilling. Her gjelder det å tidligst mulig avdekke konsekvensene for naturmangfoldet. Deretter bør man se på mulighetene for å unngå områder med store naturverdier. Dersom det ikke finnes et godt nok alternativ må man se på prinsippet om miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder for å unngå eller begrense skade på naturmangfoldet og gjøre en samlet vurdering av tidligere, nåværende og fremtidig bruk av mangfoldet og økonomiske forhold.

Informanten i Tønsberg kommune mente at kommunen gjør så godt de kan for å ivareta bestemmelsene om bærekraftig bruk. Hvis de er usikre går de til ekspertene hos Fylkesmannen i Vestfold. Fylkesmannen holder også kurs for kommunene om naturmangfoldloven, noe som vil være viktig for å sikre at loven blir anvendt korrekt.

Informantene var enige i at det hadde blitt mer jobb etter at naturmangfoldloven ble vedtatt, uten at de har fått noen nye ansatte på fagområdet. Informanten i Larvik kommune uttalte at det er gjennomførbart så lenge saksbehandlerne forstår paragrafene og kunnskapsgrunnlaget er oppdatert. Det virker altså som om det er gjennomførbart å følge opp bestemmelsene i

NML kapittel II, selv om alle kommunene, utenom Nøtterøy, har dårlig økonomi (se tabell 1) og innsparinger over flere år.

5.2.6 Blir hensynet til naturmangfoldet prioritert i planleggingen?

På dette spørsmålet ga informantene forskjellige svar. Informanten fra Sandefjord kommune mente at hensynet til en viss grad blir prioritert i planleggingen, hvert fall til en god nok standard. Mens informanten i Nøtterøy kommune uttalte at de ikke prioriterer naturmangfold mer enn loven pålegger kommunen. I Tønsberg kommune prioriteres naturmangfoldet, men det er vanskelig fordi det er stort press på arealene. Og i Larvik kommune er naturmangfold noe som står høyt prioritert, og alle ansatte må delta på kurs om naturmangfold. At Larvik er den eneste av kommunene i studiet som prioriterer naturmangfold høyt, kan være fordi det er den eneste av kommunene med rødgrønt flertall. Jeg har inntrykk av at hensynet til naturmangfoldet ofte ligger høyere på den politiske dagsordenen i rødgrønne kommuner, der klima, miljø og bærekraftig utvikling er et av satsingsområdene, enn i borgerlige kommuner, hvor andre hensyn veier tyngre.

Alle planvedtak etter plan- og bygningsloven bygger på en interesseavveining (MD 2012b). Hvordan hensynet til naturmangfold blir prioritert i planleggingen, vil gjenspeile seg i hvilken vekt forvaltningsmålene og prinsippene i kapittel II blir tillagt i avveiningen. Paragraf 7 innebærer en plikt til å synliggjøre hvordan prinsippene er vurdert i den enkelte sak, i hvilken grad de er relevante, og hvilken vekt de er tillagt (MD 2012b). Dersom planvedtaket berører naturtyper som er truet eller nær truet på rødlisten for naturtyper, verdifulle naturtyper Norge har et særlig ansvar for, truede eller nær truede arter på rødliste for arter eller verdifulle arter Norge har et særlig ansvar for, skal prinsippene i §§ 8-12 tillegges større vekt (MD 2012b).

5.2.7 Hvordan påvirkes funnene av informantenes bakgrunn og stilling i kommunen?

Grunnlaget for hvordan hensynet til naturmangfoldet blir vektlagt i planleggingen vil variere og påvirkes av mange faktorer. Funnene er basert på saksbehandlerens synspunkter, arbeidsoppgaver og rammer, så man mister andre og mer overordnede synspunkter. Hadde jeg for eksempel snakket med Rådmannen i kommunene, hadde kanskje svarene vært annerledes. Samtidig oppfattet jeg at informanten som hadde biologiutdanning var mer opptatt av naturens egenverdi, enn informanten som var utdannet samfunnsviter. Jeg tror det er vanlig at de som ikke har en naturfaglig bakgrunn, ofte er mer opptatt av den nytteverdien naturen har for mennesker, for eksempel opplevelsesverdien i viktige naturområder. Mens en med naturfaglig bakgrunn ofte har mer kunnskap om naturen, og er derfor i større grad opptatt av

naturens egenverdi. Samtidig fikk jeg et innblikk i hvilke oppfatninger en samfunnsviter har i forhold til hensynet til naturmangfold.

Svarene som ble gitt av informantene kan også være påvirket av de holdninger og verdier som er i den aktuelle kommunen. For eksempel har alle kommunene i studiet, utenom Larvik kommune, et politisk styre med borgerlig flertall. Det vil være slik at naturmangfoldet enkelte ganger vil måtte vike for andre og mer tungtveiende samfunnsinteresser, men den samlede forvaltningen av naturmangfoldet skal være i samsvar naturmangfoldloven (MD 2012a).

6 Konklusjon

På spørsmålet om hvordan noen av kommunene i Vestfold ivaretar naturmangfoldet gjennom saksbehandlingen av planer behandlet etter plan- og bygningsloven, viser funnene fra de fire casekommunene at både plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven har stor betydning for ivaretagelse av naturmangfoldet. Når det gjelder betydningen av bestemmelsene i plan- og bygningsloven viser funnene at alle bestemmelsene som er uthevet i denne oppgaven er viktige for å ivareta naturmangfoldet, men at hensynet til naturmangfoldet ofte ikke er det som veier tyngst når planene skal vedtas. Ellers er det kun Larvik kommune som benytter seg av hensynssoner for å ivareta naturmangfoldet. Ingen av kommunene har planbestemmelser for dette temaet. Når det gjelder LNF-områder og grønnstruktur har alle kommunene disse arealformålene i kommuneplanene, men disse gir ofte et kortvarig ”vern” av naturen, fordi kommuneplanen rulleres hvert fjerde år.

Når det gjelder den generelle betydningen av naturmangfoldloven for planleggingen, viser funnene at loven har gjort at det har blitt mer fokus på hensynet til naturmangfoldet i planleggingen, og hvordan kommunen faktisk skal ivareta det. I to av kommunene har det kommet flere innsigelser til planer etter at loven ble vedtatt, og alle informantene mente at loven har ført til flere utfordringer i planleggingen. I lovens kapittel II var særlig § 8 om kunnskapsgrunnlaget viktig i planleggingen. Kommunene benytter seg stort sett av eksisterende kunnskap i planleggingen, også når det gjelder forvaltningsmålene. Prinsippene i kapittelet blir vurdert og kvittert ut i hver enkelt sak, og ligger inne som et eget avsnitt i malene som saksbehandlerne jobber etter. Videre var det enighet om at det har blitt mer jobb etter at loven ble vedtatt. Prioritering av hensynet til naturmangfoldet ble vurdert forskjellig i kommunene. Kort oppsummert har jeg inntrykk av at det tar lang tid å innarbeide de nye lovene i kommunenes saksbehandling, og at hensynet til naturmangfoldet ikke veier tyngst.

7 Litteraturliste

- Andrén, H. 1994. Effects of habitat fragmentation on birds and mammals in landscapes with different proportions of suitable habitat: a review. *Oikos* 71, 355–366.
- Backer, I., L. 2009. Naturmangfoldloven – en milepel i norsk miljølovgivning. *Nordisk MiljörättsligTidskrift / Nordic Environmental Law Journal* s. 35-56.
- Backer, I., L. 2010. Naturmangfoldloven. Kommentirutgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Backer, I., L. 2012. Innføring i naturressurs- og miljørett, 5. Utgave. Gyldendal Norsk Forlag.
- Berntsen, B. & Hågvar, S. 2008. Norsk natur - farvel? En illustrert historie. Oslo: Unipub.
- Berntsen, B. 2011. Grønne linjer, Natur- og miljøvernets historie i Norge. Oslo: Unipub.
- Bugge, H., C. 2009. Lærebok i Miljøforvaltningsrett 2.utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Det kongelige utenriksdepartement (UD). 2010-2011. Meld. St. 14, Melding til Stortinget. Mot en grønnere utvikling– om sammenhengen i miljø- og utviklingspolitikken.
- Direktoratet for naturforvaltning (DN). 2003. Grønn by – arealplanlegging og grønnstruktur. Håndbok 23.
- Direktoratet for naturforvaltning (DN). 2010. Truede arter og naturtyper. Faktaark 14.
- Faktaark om naturforvaltning. 2011. Ark B1. Utarbeidet av FRIFO med støtte fra miljøverndepartementet.
- Falleth, E., I., Hovik, S. & Stokke, K., B. 2003. Sammenligning av arealplanlegging og landskapsvern som virkemidler i verneverdige områder. Norsk institutt for by- og regionforskning - NIBR.
- Gjerde, I. & Vandvik, V. 2010. Norges ansvar for det biologiske mangfoldet. Skog og landskap.

- Halvorsen, K. 2008. Å forske på samfunnet. Oslo: Cappelens Forlag AS.
- Harvold, K., Innbjør, L., Kasa, S., Nenseth, V., Saglie, I-L., Tønnesen, A., & Vogelsang, C. 2010. Ansvar og virkemidler ved tilpasning til klimaendringer. Samarbeidsrapport NIBR/CICERO/NIVA/TØI.
- Hessen, D., O. 2008. Natur - Hva skal vi med den? Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Hjeljord, O. 2008. Viltet – biologi og forvaltning. Tun Forlag.
- Hjerm, M. & Lindgren, S. 2011. Introduksjon til samfunnsvitenskapelig analyse. Gyldendal akademisk.
- Holsen, T. 2007. Fysisk planlegging mellom offentlig styring og privat initiativ. I Ravna, Ø. (Red.): Areal og eiendomsrett. Universitetsforlaget.
- Hågvar, S & Huse, S. 2005. Vern og forvaltning av norsk natur NATF 200. Institutt for naturforvaltning. Universitetet for miljø- og biovitenskap. Landbruksbokhandelen.
- Johannesen, A., Tufte, P., A., & Christoffersen, L. 2010. Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode, 4. utgave, Abstrakt forlag AS.
- Næss, P. 2000. Bærekraftig utvikling – hva kan arealplanleggerne gjøre? Fra Fiskaa, H. & Skjeggedal, T: Planlegging og bærekraftig utvikling, side 1-31. Tapir forlag.
- Larvik kommune. 2012. Kommuneplanens samfunnsdel 2012-2020. Larvik bidrar til en bærekraftig vekst- og velferdsutvikling i regionen. Høringsutkast. Lest 22.03.2013 kl. 13.15.
- Miljøverndepartementet (MD). 2009a. Planlegging etter plan- og bygningsloven. Veileder T-1476
- Miljøverndepartementet (MD). 2009b. Forslag til ny naturmangfoldlov – en innføring. Veileder.
- Miljøverndepartementet (MD). 2009c. Lovkommentar til plandelen av ny plan- og bygningslov.
- Miljøverndepartementet (MD). 2010. ”Om biene skulle dø ut, ville menneskeheten ikke hamer enn fire år igjen å leve.” Brosjyre om naturmangfold.

- Miljøverndepartementet (MD). 2011. Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Vedtatt ved kongelig resolusjon 24. juni 2011. T-1497.
- Miljøverndepartementet (MD). 2012a. Naturmangfoldloven kapittel II: Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk – en praktisk innføring. Veileder. T-1514.
- Miljøverndepartementet (MD). 2012b. Planjuss nr 1/2012. Om Naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven – saksbehandlingsregler, side 4-7.
- Miljøverndepartementet (MD). 2012c. Konsekvensutredninger – kommuneplanens arealdel. Veileder. T-1493.
- NOU 2001:7. Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Planlovutvalgets første delutredning.
- NOU 2003:14. Bedre kommunal og regionalplanlegging etter plan- og bygningsloven II. Planlovutvalgets utredning med lovforslag.
- NOU 2004:28. Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (Naturmangfoldloven). NOU, Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Nøtterøy kommune. 2011. Kommuneplanens samfunnsdel for perioden 2011-2023. Lest 03.03.2013 kl. 12.00.
- Ot.prp. nr.32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling(plan- og bygningsloven), plandelen. Miljøverndepartementet.
- Ot.prp. nr.52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven). Miljøverndepartementet.
- Pedersen, O., J., Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S. & Os, A. 2010. Plan- og bygningsrett, 2. utgave. Del 1 Planlegging og ekspropriasjon. Universitetsforlaget AS.
- Rundskriv T-5/95. 1995. Innsigelse i plansaker - retningslinjer for bruk av innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven.
- Rundskriv T-2/09. 2009. Ikraftsetting av ny plandel i plan- og bygningsloven.

- Salvesen, F. 2011. Planlegging, vern og utbygging. En introduksjon til plan- og bygningsloven. Revidert utgave, hefte 1.
- Sandefjord kommune. 2010. Kommuneplanens samfunnsdel. Lest 20.02.2013 kl. 10.30.
- Sandefjord kommune. 2012. Forslag til planstrategi for revisjon av kommuneplanen. Lest 20.02.2013 kl. 10.00.
- Stabell, E. 2000. Miljøvern og arealplanlegging – noen planeksempler. Fra Fiskaa, H. & Skjeggedal, T: Planlegging og bærekraftig utvikling, side 233-259. Tapir forlag.
- Stokke, K., B., Lund-Iversen, M., Rinde, E., Moy, F. og Havnen, E. 2012. Kunnskapsbasert planlegging og forvaltning av kystsonen – med fokus på ”bit for bit”-utbygging og konsekvenser for marin natur, fiskeriinteresser og marine kulturminner. Samarbeidsrapport NIBR/UMB/NIVA/HI, Nordberg AS.
- Tjora, A. 2012. Kvalitative forskningsmetoder i praksis, 2.utgave. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Tønsberg kommune. 2008. Kommuneplan 2008 – 2020, måldelen. Lest. 01.03.2013 kl. 12.30.
- Tønsberg kommune. 2012a. Forslag til planprogram for arealdel og byplan. Kommuneplan 2014 – 2026 for Tønsberg kommune.
- Tønsberg kommune. 2012b. Planprogram samfunnsdel. Kommuneplan 2014 – 2026 for Tønsberg kommune.
- Vestfold fylkeskommune (VFK). 2012a. Regional plan for bærekraftig arealpolitikk (RPBA). Et attraktivt & bærekraftig Vestfold. Høringsforslag.
- Vestfold fylkeskommune (VFK). 2012b.
http://www.vfk.no/default.aspx?sc_itemid={B144BC5D-B9E0-4EE1-9D28-30000360D9E0}#.URpQKmf87e. Lest 12.02.2013 kl. 15.30.

Vedlegg 1

Intervjuguide

Hvordan ivaretar noen av kommunene i Vestfold naturmangfoldet gjennom saksbehandlingen av planer behandlet etter plan- og bygningsloven?

Navn på informant:

Telefon og e-post:

Stilling:

Intervjusted:

Dato:

Start:

Stopp:

Kommentarer:

1. Innledning

- Presentere meg selv
- Informere om masteroppgavens formål og hva jeg kommer til å stille spørsmål om
- Sikre tillatelse til å bruke lydopptaker
- Informere om at intervjuet blir tatt opp og informantens rett til å avbryte intervjuet når som helst
- Antyde hvor lenge intervjuet vil vare

2. Introduksjonsspørsmål

- Kan du fortelle kort om deg selv og dine arbeidsoppgaver i kommunen?
- Hva er din erfaring med plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven?

3. Plan- og bygningslovens betydning for å ivareta naturmangfoldet i saksbehandlingen av planer

- Hvordan vektlegges begrepet ”bærekraftig utvikling” (§1-1) i planleggingen, med hensyn til naturmangfoldet?
- Tas det hensyn til naturmangfoldet i planleggingen ved spørsmål om utbygging i strandsonen, jf. forbudet mot tiltak i 100-metersbeltet langs sjø og vassdrag (§ 1-8) og Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen?
- Hvordan synliggjøres hensynet til naturmangfoldet i planprogram (§ 4-1), planbeskrivelse og konsekvensutredning (§ 4-2)?
- Hvordan fremmer medvirkning i planleggingen (kapittel 5) at naturmangfoldet ivaretas? Og hvordan følger kommunen opp uttalelser fra berørte parter?
- Hvordan følger kommunen opp de nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (§ 6-1), med hensyn til naturmangfoldet?
- Hvilken betydning vil Regional plan for bærekraftig arealpolitikk (RPBA) i Vestfold få for planleggingen, med hensyn til naturmangfoldet?
- Hvordan samarbeides det med andre kommuner (kapittel 9) i planleggingen for å ivareta naturmangfoldet?
- Hvordan vurderes naturmangfoldet i den kommunale planstrategien (kapittel 10)?
- Hvordan brukes kommuneplanens samfunnsdel (§11-2) til å ivareta naturmangfoldet?

- Hvordan ivaretas hensynet til naturmangfoldet i kommuneplanens arealdel (§11-5), herunder arealformål (§ 11-7), hensynssoner (§ 11-8) og planbestemmelser (§§ 11-9 til 11-11)?
- Hvordan brukes reguleringsplan (§ 12-1), herunder områderegulering (§ 12-2), detaljregulering (§ 12-3), arealformål (§ 12-5), hensynssoner (§ 12-6) og planbestemmelser (§12-7) til å ivareta naturmangfoldet?

4. Den generelle betydningen av naturmangfoldloven for planleggingen

- Hvordan supplerer naturmangfoldloven planleggingen etter plan- og bygningsloven?
- Har det vært noen forskjell i behandlingen av planer etter at naturmangfoldloven ble vedtatt? På hvilken måte i så fall?
- Har det blitt flere innsigelser til planer etter at naturmangfoldloven trådte i kraft?
- Hvilke konkrete utfordringer møter planleggere, saksbehandlere og beslutningstakere for å forstå og tolke naturmangfoldloven?

5. Bruken av naturmangfoldlovens kapittel II i planleggingen

- Hvordan vurderer kommunen bærekraftig bruk i saker der det fattes vedtak etter plan- og bygningsloven og hvor vedtaket berører naturmangfold?
- Hvordan er kommunen innrettet for at forvaltningsmål for naturtyper, økosystemer og arter (§§ 4 og 5) skal nås?
- Hvordan er tilgjengeligheten og bruken av kunnskapsgrunnlaget (§8) hos kommunen for planer behandlet etter plan- og bygningsloven?
- Hvordan drøftes og vektlegges prinsippene i naturmangfoldloven §§ 9,10, 11 og 12 i saksbehandlingen?

6. Gjennomførbarhet og prioritering

- Er det gjennomførbart å ivareta bestemmelsene i naturmangfoldloven om bærekraftig bruk?
- Blir hensynet til naturmangfoldet prioritert i kommunen?

7. Avslutning

- Hvordan er økonomien i kommunen? Dårlig, middels eller god?
- Hvor stort er utbyggingspresset i kommunen? Lavt, middels eller høyt?

- Avsluttende kommentarer eller spørsmål til andre ting intervjuet burde ta opp
- Mulighet for å ta kontakt dersom noe mer skulle dukke opp
- Gi kontakt informasjon (41 51 94 82 og elise.westgaard@gmail.com)
- Takk for at du stilte opp!