

UNIVERSITETET FOR MILJØ- OG BIOVITENSKAP



FORORD

Denne oppgaven er skrevet som avslutning på mitt masterstudium i naturforvaltning ved Universitetet for miljø- og biovitenskap, Ås.

Idéen til oppgaven er vokst frem under studiet, da jeg spesielt har interessert meg for de juridiske sidene ved forvaltning av naturen. Oppgavens tema er vedtatt i samråd med min veileder Anne Sverdrup-Thygeson, professor ved Institutt for naturforvaltning (INA). Stor takk til henne for idéforslag, kunnskapsformidling og konstruktive tilbakemeldinger på utkast til oppgaven. Takk for at du har hjulpet meg å komme i mål!

Jeg vil også rette en stor takk til de personene som lot meg komme og spørre dem ut om deres forvaltningsarbeid. Uten dere ville jeg ikke fått svar på mitt praktiske forskningsspørsmål. Tusen takk for at dere delte av deres kunnskap, observasjoner og erfaringer!

Takk til trofaste venner som har hjulpet meg å holde motet oppe under arbeidet, stukket innom, kommet med oppmuntringer og sendt gode ord.

Sist, men ikke minst, vil jeg takke min alltid hjelpsomme familie som hele tiden har hatt troen på meg. Tusen takk for all støtte dere har gitt og gir meg!

Ås, 16. desember 2013

Ingrid Liseth

SAMMENDRAG

I den senere tid er det satt økt fokus på og vokst frem en bredere forståelse for at samspillet i naturen er svært komplisert. Økosystemtilnærmingen er kommet på banen. Erkjennelse av at det er viktig å ta vare på det biologiske mangfoldet er blitt sterkere, selv om man på ingen måte kjenner hvilken rolle eller hvor stor betydning hver av komponentene i samspillet har. Den største trusselen mot mangfoldet av arter er oppstyking og ødeleggelse av habitatene artene lever i. Slike forstyrrende inngrep i habitatene er først og fremst et resultat av menneskelige påvirkninger. Det dreier seg særlig om endringer i arealbruk. Det pågår jevnlig en debatt om hvilke metoder som er mest effektive i kampen om å bevare det biologiske mangfoldet. I den sammenheng er det spesielt viktig å huske at forskjellige arter har ulike krav til livsbetingelser. Derfor er det alltid viktig å ha god faglig kunnskap om den arten man vil bevare. Denne studien tar blant annet for seg begrepet økologiske funksjonsområder, og om de formene for vern av disse som det finnes hjemler for i naturmangfoldloven er effektive for bevaring av biologisk mangfold. Dette er gjort gjennom litteraturstudier og intervjuer av personer som forvalter lovverket. Studien konkluderer med at flere typer av vern kan være effektive for bevaring av biologisk mangfold, men at i hvilken grad de er effektive, avhenger av mange forhold, blant annet hvilke arter vi har med å gjøre, og også av de økonomiske betingelsene rundt vernet, som i mange tilfeller kan virke som en begrensende faktor for effektiviteten.

ABSTRACT

Lately, there has been an increased focus on and has built up a better understanding of the complexity of nature interactions. An ecosystem approach is widely being used. The acknowledgement of the importance of preserving biological diversity has become stronger, despite the fact that one by no means knows the full extent of the role each component plays in this. The major threat to biological diversity is habitat fragmentation and destruction. Such negative impacts on habitat are first and foremost a result of human activity, alterations of the use of landscape in particular. There is an ongoing debate regarding which types of protection are most effective towards the conservation of biological diversity. In this regard, it is of great importance remembering that species have different living requirements. Therefore, an extensive knowledge about the species in question is vital. Among other things, this study investigates the term ecological functional areas, and to which extent the types of legal protection of these based in the Norwegian Nature Diversity Act are effective towards the protection of biological diversity. The means of the study have been literature reviews and interviewing representatives of environmental management units. The study concludes that different types of legal protection may be effective towards the conservation of biological diversity. To which extent they are effective depends, however, on several conditions; among these are which species is in question, and also the economical frame work, which in many cases may act as a limitative factor.

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord

| | |
|--|-----------|
| Sammendrag | 2 |
| Abstract | 3 |
| Innholdsfortegnelse | 4 |
| | |
| 1. Innledning | 6 |
| 1.1 Hvorfor og hvordan bevare biologisk mangfold | 6 |
| 1.2 Bakgrunn for naturmangfoldloven..... | 7 |
| 1.3 Det nye virkemiddelet prioritert art med tilknyttet økologisk funksjonsområde..... | 8 |
| | |
| 2. Formål, problemstilling og presentasjon av arter | 10 |
| 2.1 Formål..... | 10 |
| 2.2 Problemstilling..... | 11 |
| 2.3 Presentasjon av artene rød skogfrue og klippeblåvinge..... | 11 |
| 2.3.1 Rød skogfrue..... | 12 |
| 2.3.2 Klippeblåvinge..... | 13 |
| | |
| 4. Metode | 14 |
| 4.1 Valg av metode..... | 14 |
| 4.2 Litteraturstudiet..... | 14 |
| 4.3 Forskningsintervjuene..... | 14 |
| | |
| 5. Presentasjon av data | 16 |
| 5.1 Generelt om begrepet økologisk funksjonsområde..... | 16 |
| 5.2 Ulike former for vern av økologiske funksjonsområder..... | 17 |
| 5.2.1 Biotopverneområder..... | 17 |
| 5.2.2 Økologisk funksjonsområde tilknyttet en prioritert art..... | 18 |
| 5.2.3 Utvalgte naturtyper..... | 19 |

| | |
|---|-----------|
| 5.3 Praktisk oppfølging av handlingsplanene for rød skogfrue og klippeblåvinge..... | 19 |
| 5.3.1 Oppfølging av handlingsplan for rød skogfrue..... | 20 |
| 5.3.2 Oppfølging av handlingsplan for klippeblåvinge..... | 21 |
| 6. Diskusjon..... | 23 |
| 6.1 De ulike vernekategoriene og forholdet til bevaring av biologisk mangfold..... | 23 |
| 6.2 Oppfølgingen av handlingsplanene i lys av lovgivers intensjoner..... | 26 |
| 6.2.1 Rød skogfrue..... | 26 |
| 6.2.2 Klippeblåvinge..... | 27 |
| 6.3 Diskusjon av metode..... | 28 |
| 7. Konklusjon..... | 29 |
| 8. Referanser..... | 31 |
| Vedlegg 1..... | 32 |

1. INNLEDNING

1.1 Hvorfor og hvordan bevare biologisk mangfold

Biologisk mangfold kan beskrives som summen av alle de forskjellige livsformer samt genetiske og økologiske variasjonene som finnes innenfor et område (SABIMA, u.å). Alle organismer er en del av et større hele, med hver sin funksjon i samspillet. Det er ikke kjent hvilke roller svært mange av disse komponentene i mangfoldet spiller for balansen i hele det økologiske systemet. I den senere tid er det likevel satt økt fokus på og vokst frem en bredere forståelse for at samspillet i naturen er svært komplisert. Økosystemtilnærmingen er kommet på banen. Erkjennelse av at det er viktig å ta vare på det biologiske mangfoldet er blitt sterkere, selv om man på ingen måte kjenner hvilken rolle eller hvor stor betydning hver av komponentene i samspillet har (SABIMA, u.å). Forsvinner én art, kan en viktig, om enn ukjent, brikke i samspillet bli borte. En slik erkjennelse leder frem til at det blir viktig å være føre var når det gjelder å ta vare på det biologiske mangfoldet.

Det har gjennom mange år pågått et raskt tap av biologisk mangfold, både i Norge og på verdensbasis. Den største trusselen mot mangfoldet av arter er oppstyking og ødeleggelse av habitatene artene lever i. Slike forstyrrende inngrep i habitatene er først og fremst et resultat av menneskelig påvirkninger. Det dreier seg særlig om endringer i arealbruk. På bakgrunn av dette ser man at den mest effektive metoden for å bevare biologisk mangfold er å beskytte habitater (Primack, 2010: 177).

Det pågår jevnlig en debatt om hvilke metoder som er mest effektive i kampen om å bevare det biologiske mangfoldet. Spesielt har det vært fokus på om ett stort område eller flere små områder best tar vare på arter. Denne debatten er også kjent som SLOSS-debatten (Single Large Or Several Small). I den senere tid har fokus likevel flyttet seg mer mot forståelsen av hvor komplekst dette temaet er og hvor mye kunnskap som trengs for å ta kloke forvaltningsmessige avgjørelser. Spesielt viktig er det å huske at forskjellige arter har ulike krav til livsbetingelser. Derfor er det alltid viktig å ha god faglig kunnskap om den arten man vil bevare (Kingsland, 2002: 9-14).

I denne studien skal vi blant annet se nærmere på hvilke juridiske virkemidler vi har tilgjengelig for å bevare områder som er viktige for arters livsførsel.

1.2 Bakgrunn for naturmangfoldloven

I Norge har vi nylig fått en ny lov med særlig fokus på bevaring av biologisk mangfold. Den nye naturmangfoldloven av 19. juni 2009 er arvtageren etter naturvernloven fra 1970. Den gamle loven hadde opprettelse av naturvernområder som sitt viktigste virkemiddel for bevaring av verdifull natur. I tillegg utpekte den enkelte arter som fredede, hvilket betød at uttak eller ødeleggelse av disse var ulovlig.

I løpet av de årene som er gått siden naturvernloven av 1970 kom, er det skjedd store endringer på mange områder som har med klima, miljø og biologisk mangfold å gjøre. Det har kontinuerlig pågått tap av biologisk mangfold, både i Norge og internasjonalt, og behovet for nye virkemidler for å snu denne utviklingen har vokst seg større og større.

Naturmangfoldloven er utformet med mange flere virkemidler for bevaring av biologisk mangfold enn det som var tilfellet med den gamle loven (Bugge, 2009: 162).

Behovet for en ny lov baserer seg ikke minst på stadig ny kunnskap om sammenhengene i naturen. Man har fått en bredere forståelse av hvor komplekse årsaks- og virkningssammenhenger er i økosystemene. Det er blitt tydeligere at det ikke nødvendigvis er tilstrekkelig bare å frede en art fra for eksempel plukking eller annen form for uttak. Artene trenger også beskyttelse av de områdene de lever i, skal de kunne overleve til tross for alle de påvirkningene som hele tiden truer deres eksistens. Dyr og planter er avhengige av at også livsmiljøene de lever i beskyttes. Derfor er arbeidet med vern av det biologiske mangfoldet blitt et stadig viktigere mål i det internasjonale og nasjonale naturvernarbeidet. FN-konvensjonen om biologisk mangfold fra 1992 har vært en viktig ramme for dette arbeidet. Gjennom naturmangfoldloven har Norge fått et viktig redskap til å kunne sette konvensjonen ut i livet. Loven gir også mulighet til å få naturvernarbeidet i Norge mer i samsvar med utviklingen på dette området ellers i Europa, slik det er bygd på EUs naturverndirektiver (Bugge, 2009: 162). Det er også interessant å merke seg at loven bygger på et viktig prinsipp som er nedfelt i grunnloven: ”Enhver har Ret til et Milieu som sikrer Sundhed og til en Natur hvis produktionsæвне og Mangfold bevares. Naturens ressourcer skulle disponeres ud fra en langsiktig og alsidig Betragtning, der ivaretager denne ret ogsaa for Efterslægten” (grl § 110b første punktum).

En svært viktig side ved naturmangfoldloven er at den er sektorovergripende. Dette betyr at den virker sideløpende med og griper inn i all annen lovgivning, uansett sektor. Loven inneholder overordnede mål og prinsipper, og de hensynene som særlovene skal ta, må veies opp mot disse. Miljøhensyn kan på den måten integreres i alle deler av den offentlige forvaltningen, noe som innebærer at det i alle forvaltningsvedtak blant annet skal gjøres rede for om, og eventuelt hvordan, vedtaket vil innvirke på biologisk mangfold.

1.3 Det nye virkemiddelet prioritert art med tilknyttet økologisk funksjonsområde

Allerede fra navnet loven har fått, kan man trekke ut informasjon om hva som er hensikten med den. Dens fullstendige navn er ”Lov om forvaltning av naturens mangfold”, men den blir oftest omtalt som naturmangfoldloven, eller bare forkortet til nml. Loven regulerer altså hvordan naturens mangfold skal forvaltes, og nml §§ 4 og 5 formulerer forvaltningsmålene for naturtyper, økosystemer og arter. Forvaltningsmålet for arter er at de skal ha levedyktige bestander med mangfold av genetiske variasjon, og at de skal kunne leve i sine naturlige utbredelsesområder. Det presiseres at hvis det er nødvendig for å nå disse målene, skal man også beskytte artenes økologiske funksjonsområder (nml § 5 første ledd). Definisjonen på et økologisk funksjonsområde er ”et område – med avgrensning som kan endre seg over tid – som oppfyller en økologisk funksjon for en art, slik som gyteområde, oppvekstområde, larvedriftsområde, vandrings- og trekkruiter, beiteområde, hiområde, myte- eller hårfellingsområde, overnattingsområde, spill- eller parringsområde, trekkvei, yngleområde, overvintringsområde og leveområde.” (nml § 3 bokstav r).

På grunnlag av forvaltningsmålet for arter som nevnt over, gir naturmangfoldloven mulighet for at det i arbeidet med å bevare biologisk mangfold kan utarbeides forskrifter der bestemte arter skal være prioriterte. Når det skal avgjøres hvilke arter som skal få status som prioriterte, skal det legges vekt på om arten har bestander som ikke er levedyktige, om den har en stor del av sin utbredelse eller spesielle genetiske særtrekk i Norge, samt om det er knyttet spesielle internasjonale forpliktelser til den (nml § 23 første ledd).

På bakgrunn av denne nye metoden for å bevare biologisk mangfold ble det 20. mai 2011 i forskrift utpekt åtte arter som prioriterte. Disse artene er både fra dyre- og planteriket. Det pågår kontinuerlig arbeid med vurdering av andre arter som også kan bli utpekt på tilsvarende måte.

Fem av de åtte artene som i dag har status som prioriterte arter, har også fått økologiske funksjonsområder knyttet til seg. Er det nødvendig med aktiv skjøtsel eller andre tiltak for at disse funksjonsområdene skal ivaretas, følger det også et krav om at staten utarbeider handlingsplaner for hvordan beskyttelsen av funksjonsområdene skal følges opp (nml § 24 tredje ledd).

Om begrepet skjøtsel av et beskyttet område nevnes at staten kan inngå avtaler med grunneier om å utføre slik skjøtsel. Eventuelt kan også interesseorganisasjoner forestå dette, da i samarbeid med grunneier (nml § 47 første ledd).

2. FORMÅL , PROBLEMSTILLING OG PRESENTASJON AV ARTER

2.1. Formål

I denne studien ønsker jeg å se nærmere på to forskjellige temaer som har med bevaring av biologisk mangfold å gjøre. Det første temaet er å finne ut av hva som ligger i begrepet økologisk funksjonsområde. Det er et begrep som forekommer mange steder i litteraturen, først og fremst i forbindelse med naturmangfoldloven. Jeg vil finne ut av om det dreier seg om et biologisk begrep, et praktisk forvaltningsbegrep eller kanskje en blanding av begge. For å få større klarhet i dette vil jeg studere selve lovverket, forarbeidene til loven og kommentarutgaver som forklarer lovteksten nærmere. Jeg vil også se på bevaringsbiologisk teori.

Det andre temaet for studien er å få nærmere kjennskap til hvordan forvaltningsmyndighetene i to ulike områder har omsatt hjemmelen om beskyttelse av økologiske funksjonsområder knyttet til prioriterte arter, til handling. Siden dette er et nytt virkemiddel for bevaring av biologisk mangfold som er kommet med den nye naturmangfoldloven, er det følgelig lite forskning tilgjengelig på området. Studien vil derfor være å betrakte som en statusevaluering for hvordan prinsippene fungerer i praksis. Formålet er å finne ut om dagens praksis er effektiv i forhold til bevaring av biologisk mangfold, eventuelt om det er behov for endringer som øker denne effektiviteten.

Det er i utgangspunktet Miljødirektoratet (MDir), tidligere Direktoratet for naturforvaltning (DN), som har ansvaret for oppfølgingen av de prioriterte artene. Oppfølgingen av de respektive handlingsplanene er imidlertid i de fleste tilfellene delegert videre til fylkesmannsembetene i de fylkene der de pågjeldene artene har sin hovedutbredelse.

Jeg har valgt å se nærmere på to av de prioriterte artene som har fått knyttet økologiske funksjonsområder til seg. Det er to ulike fylkesmannsembeter som har ansvaret for disse. Jeg har valgt én art fra planteriket og én fra dyreriket, blant annet for å se om denne forskjellen har noen innvirkning på i hvilken grad arbeidet med bevaring av artens funksjonsområde blir vektlagt. Siden det er forskjellige forvaltningsmyndigheter som har ansvaret for oppfølgingen av handlingsplanene til disse artene, vil det også være av interesse å sammenligne de tiltakene som hver av disse instansene har satt i verk.

2.2 Problemstilling

Jeg har valgt å formulere problemstillingen i to forskningsspørsmål. Det første er et overordnet, bevaringsbiologisk spørsmål, mens det andre er rettet mot den praktiske forvaltningen av lovverket.

Spørsmål 1:

Hva er økologiske funksjonsområder, og er de formene for vern av disse som det finnes hjemler for i naturmangfoldloven, effektive for bevaring av biologisk mangfold?

Spørsmål 2:

Har fylkesmennene i henholdsvis Buskerud og Østfold fulgt opp handlingsplanene for de prioriterte artene rød skogfrue og klippeblåvinge i tråd med lovgivers intensjoner?

2.3 Presentasjon av artene rød skogfrue og klippeblåvinge

Karplanten og orkidéen rød skogfrue (*Cephalanthera rubra*) og sommerfuglen klippeblåvinge (*Scolitantides orion*) er begge pr. 20. mai 2011 utpekt som prioriterte arter etter naturmangfoldloven § 23. Det knytter seg også økologiske funksjonsområder til dem. MDir har utarbeidet handlingsplaner for bevaring av disse artene. Det er fylkesmennene i Buskerud og Østfold som har fått ansvaret for å følge opp disse handlingsplanene for henholdsvis rød skogfrue og klippeblåvinge. I det følgende presenteres kort de to artene og målene for oppfølging av handlingsplanene deres.



*Fig 1. Rød skogfrue Kilde:
naturmangfoldaret.no*

2.3.1. Rød skogfrue

Rød skogfrue (fig.1) er en plante i orkidéfamilien som trives på kalkrik skogbunn. Den tåler tørke godt, og vokser ofte på solrike, tørre steder, gjerne i halvskygge. Den har en pollineringsmåte som gjør at den er konkurransesvak. Den tåler tråkk i mildere grad, men selve jordstengelen og mykorrhizaen som vokser på den er sårbar for direkte, kraftige påvirkninger. Bestanden i Norge er ikke i en god situasjon; det finnes kun få individer av planten på spredte lokaliteter. Den er bare registrert i kalkfuruskog på sørlige deler av Østlandet. De viktigste truslene mot en levedyktig bestandsutvikling for rød skogfrue er arealendringer som utbygging, skogbruk og gjengroing, dessuten slitasje, uttak og forurensning (DN-rapport 2006-1: 14-21). Rød skogfrue er rødlistet som sterkt truet (EN) (Norsk rødliste for arter, 2010: 168).

Det skisseres følgende mål i handlingsplanen: ”Planen har som mål å sikre rød skogfrue levedyktige bestander på flest mulig av de gjenværende lokaliteter i Norge. Det foreslås en rekke tiltak som spesialinformasjon om arten knyttet til bestemte voksesteder, kartlegging, overvåking, oppsyn og effekter av skjøtsel. Det er også ønskelig å legge til rette for ytterligere kunnskapsoppbygging, f.eks ved utprøving av nye modeller for skogsdrift.” (DN-rapport 2006-1: 5).



Fig. 2. Klippeblåvinge *Kilde: ndla.no*

2.3.2 Klippeblåvinge

Klippeblåvinge (fig. 2) er en dagsommerfugl i glansvingefamilien. Den er varmekjær og trives på sørvendte klipper og svaberg der mye sollys kommer til. Her finner den planter den samler nektar fra. I tillegg vokser gjerne planten smørbukk (*Hylotelephium maximum*) i samme område; klippeblåvingen bruker smørbukk som vertsplant for eggene sine. Bestanden av klippeblåvinge er svært redusert i Norge idag. Den er rødlistet som sterkt truet (EN). Man kjenner bare til forekomster i kommunene Tvedestrand og Halden (DN-rapport 2009-x: 3).

Målsetningen med handlingsplanen er å bidra til å sikre en langsiktig overlevelse av klippeblåvinge i Norge. Tiltak som nevnes for å nå dette målet er økt kunnskap om artens biologi, økologi og utbredelse. Dette skal skje gjennom kartlegging og overvåkning av kjente lokaliteter for arten. Dessuten skal man ivareta leveområdene gjennom aktiv skjøtsel og områdevern (DN-rapport 2009-x: 3).

4. METODE

4.1 Valg av metode

Metoden jeg har valgt for å belyse problemstillingen er en kombinasjon av litteraturstudier og kvalitative forskningsintervju. Denne kombinerte metoden er hensiktsmessig i forhold til den to-delte problemstillingen. Gjennom litteraturstudier kan man få inngående informasjon om et tema ved at det belyses fra forskjellige vinkler ved hjelp av et sammensatt kildemateriale. Det er imidlertid ikke all informasjon som lar seg hente frem på denne måten, spesielt ikke på områder som har vært aktuelle i relativt kort tid. Dette er tilfelle i forhold til den praktiske oppfølgingen av handlingsplanene for rød skogfrue og klippeblåvinge. Her har jeg vurdert det som mest hensiktsmessig å innhente informasjon ved å intervju personer som til daglig arbeider med dette.

4.2 Litteraturstudiet

I tillegg til å studere selve lovteksten i naturmangfoldloven har jeg satt meg inn i lovforarbeidene for å få en bredere forståelse av hva som har vært lovgivers mer dyptgående hensikt bak den aktuelle ordlyden i loven. Jeg har også lest forskriftene og handlingsplanene for de utvalgte prioriterte artene. Videre har jeg studert litteratur som mer generelt omhandler økologi, biologi og naturforvaltning. Det har i hovedsak vært litteratur som jeg har blitt oppmerksom på gjennom andre fagemner jeg har studert ved universitetet. I tillegg til trykt litteratur har det også vært av interesse å følge med på aktuelle nettsider som hjemmesidene til Miljødirektoratet og SABIMA samt sider som Naturbase, Artskart og Miljøstatus med flere.

4.3 Forskningsintervjuene

Jeg intervjuet personer som har hatt ansvar for oppfølging av de aktuelle handlingsplanene ved fylkesmennene i Østfold og Buskeruds miljøvern avdelinger. Jeg tok kontakt med de aktuelle personene på forhånd og spurte om de ville bidra med informasjon rundt den praktiske oppfølgingen av handlingsplanene. Da jeg fikk positiv respons på dette, reiste jeg selv til de pågældende kontorstedene for gjennomføring av intervjuene. Jeg benyttet meg av

en åpen intervjuguide (jmf. vedlegg 1), med mulighet for tilpasning til temaer som omhandler hver enkelt art. På den måten var situasjonen ganske fleksibel, da det var mulighet til å forfølge aktuelle tema som kom opp gjennom samtalen. Dette ville vært vanskeligere hvis jeg hadde lagt opp til helt forhåndsbestemte spørsmål. Noen av spørsmålene var felles for begge intervjuene, mens andre var mer spesifikt rettet mot den oppgaven den aktuelle personen har hatt ansvaret for. Jeg tok notater i løpet av samtalen, men forsøkte likevel å la den foregå med jevn flyt uten for mange pauser. Hvert intervju varte i ca. 1,5 timer.

Etter gjennomføringen av intervjuene gikk jeg gjennom notatene mine og sammenlignet de svarene jeg hadde fått. Jeg så på likheter og forskjeller i oppfølgingen av handlingsplanene. Funnene satte jeg opp i tabellform (jmf. tabell 1 og 2) og de er ellers presentert i datakapittelet.

5. PRESENTASJON AV DATA

I dette kapittelet presenterer jeg de funnene jeg har gjort basert på metodene litteraturstudium og kvalitativt intervju. Begrepet økologisk funksjonsområde og de ulike måtene å verne det på presenteres hovedsakelig ut fra funn i litteraturen, mens funnene rundt den praktiske oppfølgingen av handlingsplanene er basert på uttalelser fra informantene.

5.1. Generelt om begrepet økologisk funksjonsområde

Begrepet økologisk funksjonsområde benyttes flere steder i naturmangfoldloven. Det er definert som et område som er avgjørende for en arts overlevelse eller utvikling. Det kan dreie seg om områder som er viktige i forhold til reproduksjon, oppvekst, næringsopptak, vandre- og trekkruiter eller annet (Backer, 2010: 342). Områdene kan være i kontinuerlig, eller bare tidvis, bruk av arten. I sammenheng med at en art får status som prioritert, kan det i forskriften også gis regler om at det skal knyttes vern av et økologisk funksjonsområde til arten (nml § 24 bokstav b). For noen arter vil arealer som er viktige for overlevelsen kunne variere.

Det er også verdt å merke seg at grensene for arealer definert som økologisk funksjonsområde vil variere basert på om området er vernet som et biotopverneområde, en utvalgt naturtype eller som et område knyttet til en prioritert art. Områdevernet og utvalgte naturtyper er alltid knyttet til en bestemt, avgrenset lokalitet (Backer, 2010: 211). I sammenheng med en prioritert art vil imidlertid områdebeskyttelsen følger arten; endrer den sin bruk, vil også beskyttelsen endres. I noen tilfeller vil det være snakk om opphør av bruk, og derved også opphør av områdebeskyttelsen. Dette gjør at vern av et økologisk funksjonsområde knyttet til en prioritert art blir ansett som et dynamisk virkemiddel for bevaring av arts mangfold (Backer, 2010: 212).

5.2 Ulike former for vern av økologiske funksjonsområder

Som beskrevet over er et økologiske funksjonsområdet i følge lovverket et område som er, eller kan bli, av vesentlig betydning for én eller flere arters overlevelse eller reproduksjon (nml § 38, første punktum). Det finnes forskjellige måter å verne slike områder på. Det kan dreie seg om områdevern av større omfang, mindre områder knyttet opp mot én bestemt art eller vern av utvalgte naturtyper. I det følgende presenteres ulike former for vern av økologiske funksjonsområder.

5.2.1 Biotopverneområde

Én måte å verne et økologisk funksjonsområde på er å gi det status som biotopverneområde etter kapittel V, Områdevern, i naturmangfoldloven. Dette er en form for områdevern der formålet er vern av biologisk mangfold, i motsetning til for eksempel i et landskapsverneområde, der vernet blant annet også kan rettes mot kulturelle eller opplevelsesmessige kvaliteter innen et bestemt natur- eller landskapsområde (nml § 36 første punktum). Formålet for biotopverneområdet kan rette seg mot én eller flere arter, fra hvilket som helst rike, der behovet for særlig beskyttelse av bestemte områder er av vesentlig betydning. Forutsetningen for at man kan avgjøre om et slikt behov er tilstede, er at det foreligger naturfaglig kunnskap om arten, eller artene, og de livsbetingelsene som knytter seg til den eller dem (Backer, 2010: 342). I biotopverneområdet er det ikke et krav at artene er truet, vernet mot høsting eller at de sjeldent forekommer. Tvertimot kan de være arter med normal utbredelse som likevel innehar viktige funksjoner for økosystemene, for eksempel som nøkkel- eller indikatorarter for den generelle økologiske tilstanden i området. Generelt for områdevern etter kapittel V i naturmangfoldloven gjelder at området skal ha en bestemt avgrensning (Backer, 2010: 343). I følge forarbeidene til loven skal kategorien områdevern benyttes der det er behov for vern av et større område, ofte i sammenheng med behovet for et strengt vern (Ot.prp. nr 52: 155).

5.2.2 Økologisk funksjonsområde tilknyttet en prioritert art

Et økologisk funksjonsområde kan også beskyttes etter kapittel III, Artsforvaltning, i naturmangfoldloven. Dette skjer ved at en prioritert art får et slikt område knyttet til seg i prioriteringsforskriften. Området er da av mindre omfang (nml § 24 bokstav b). I motsetning til for biotopverneområdet, gjelder beskyttelsen kun for én enkelt art. Selv om området er lite, innhar det likevel funksjoner som er viktige for artens overlevelse på lang sikt. Dette er en forbedring fra tidligere lovverk, der det kun var selve individet som var beskyttet mot uttak eller ødeleggelse, og må sees på som en anerkjennelse av hvor viktig det er å tenke helhetlig i forhold til de ulike elementenes betydning i hele økosystemet.

Et kriterium for at en art kan bli utpekt som prioritert, er at det finnes vitenskapelig dokumentasjon for at den befinner seg i en tilstand som strider mot forvaltningsmålet for arter i naturmangfoldlovens § 5. Dette målet tar sikte på å bevare arter og det genetiske mangfoldet som er knyttet til dem, og videre at artsbestandene skal være levedyktige og holde til i områder som er naturlige for dem. Når en art er ikke har en tilstand som svarer til disse målene, betyr det i mange tilfeller at den er truet eller sårbar. Det er slike arter lovens § 24 særlig retter seg mot.

I hvilken grad en art er truet eller sårbar fremkommer av Norsk rødliste for arter, som utarbeides av fagorganet Artsdatabanken i samarbeid med sakkyndige. Rødlista er laget med det mål for øye å være en faglig veileder i forvaltningen av arter i Norge (Norsk rødliste for arter, 2010: 8). I følge naturmangfoldloven § 23 tredje ledd påhviler det myndighetene et ansvar om løpende å evaluere arter for å kunne vurdere om de befinner seg i en tilstand der de bør prioriteres, slik at tilstanden igjen kan harmonere med forvaltningsmålene i lovens § 5 (Ot.prp. nr 52, 2008-2009: 153).

Dersom en prioritert art får et økologisk funksjonsområde knyttet til seg i prioriteringsforskriften, er det på bakgrunn av at forstyrrelser innenfor dette området vil bidra til at sjansene for artens overlevelse på sikt blir dårligere. Det kan dreie seg om et ganske lite område eller områder som bare er i bruk av arten i visse perioder, men som likevel har en viktig funksjon for dens livsførsel. Det kan også være at relativt små begrensninger i bruken av området er nok for at det opprettholder sin funksjon for arten. Det er altså her snakk om et mildere vern enn det vi finner innenfor områdevernet (Backer, 2010: 211).

En annen vesensforskjell mellom områdevernet og vernet knyttet til en prioritert art, er at sistnevnte er ment å være et dynamisk vern (Backer, 2010: 212). Førstnevnte vil alltid være knyttet til et bestemt geografisk område, mens sistnevnte skal følge artens bruk av området. I dette ligger også at dersom artens bruk av området opphører, vil også det samme skje med beskyttelsen av området. Likeledes vil nye områder kunne legges til vernet dersom man oppdager at arten har tatt i bruk nye områder som er viktige for dens livsfunksjoner. Eksempelvis kan nevnes at for planter med prioriteringsforskrift og tilknyttet økologisk funksjonsområde vil det være plantens voksested som er dens funksjonsområde. I og med at vernet følger arten vil det følgelig også bli et nytt funksjonsområde der planten måtte oppdages på en ny lokalitet.

5.2.3 Utvalgte naturtyper

Det bør også nevnes at i tillegg til å beskytte økologiske funksjonsområder gjennom områdevern og artsforvaltning, eksisterer det en tredje mulighet for beskyttelse. Det er gjennom å utpeke visse naturtyper til status som utvalgte etter naturmangfoldloven kapittel VI, Utvalgte naturtyper. Dette er et vern av bestemte naturtyper på linje med vernet av arter. Et av kriteriene for at en naturtype kan få en slik status, er at naturtypen er viktig for en eller flere arter (nml §52 bokstav b). Forvaltningsmålet for naturtyper er beskrevet i lovens § 4. Det handler om å ta vare på mangfoldet av naturtyper inkludert det artsmangfoldet og de økologiske prosessene som naturlig hører hjemme der. Denne måten å bevare biologisk mangfold på er viktig å merke seg, da mange arter som trenger spesiell beskyttelse ofte lever i truede naturtyper. Slik sett har man en unik mulighet til å bevare både truede naturtyper og truede arter ved hjelp av én vernekategori (Ot.prp. nr 52, 2008-2009: 155).

5.3 Praktisk oppfølging av handlingsplanene for rød skogfrue og klippeblåvinge

I det følgende presenterer jeg den informasjonen jeg har fått gjennom dybdeintervjuene som ble gjennomført med representanter for miljøvernavdelingene hos Fylkesmannen i Buskerud (FM Buskerud) og Fylkesmannen i Østfold (FM Østfold). Informasjonen her er altså utelukkende basert på muntlige overleveringer fra representantene. Derfor vil det også være rom for mulige feiltolkninger fra min side i det materialet som presenteres her.

5.3.1 Oppfølging av handlingsplan for rød skogfrue

I forhold til oppfølging av handlingsplan for rød skogfrue, har FM Buskerud sett det som sin viktigste oppgave å sikre en god stedfesting av artens voksesteder i Norge (jmf. tabell 1). Arten har en såkalt meteorittisk utbredelse, det vil si at den forekommer som enkeltindivider, eller en samling av få individer, på spredte lokaliteter. Største funnsted inneholder en samling av 10-12 planter.

Plantens økologiske funksjonsområde er definert som et sirkulært område med en radius på 50 meter fra midten av voksestedet. Denne definisjonen er bestemt av FM Buskerud i samarbeid med botanisk forening, som har betydelig kunnskap om orkidéer. Bestemmelesen er også tatt i samråd med MDir.

I tillegg til å sikre en god stedfesting av voksesteder, har det vært viktig å få ut informasjon om arten, spesielt til grunneiere som har planten voksende på sin eiendom, men også til publikum generelt (jmf. tabell 1). Informasjonsarbeidet tar først og fremst sikte på å øke forståelsen for betydningen av at arten ivaretas. Det har vært viktig å få en god dialog med aktuelle aktører. Det blir spesielt nevnt at FM Buskerud har et godt samarbeid med Norsk Skogeierforbund. Dette er vesentlig, da det særlig er i forbindelse med hogst i eller ved voksestedene planten kan komme til skade. Et godt samarbeid her sikrer at skogsarbeidet skjer på en skånsom måte.

Dernest er det også samarbeid med grunneiere, botanikere og kommunenes arealforvaltning (jmf. tabell 1). Dialogen foregår gjerne som møtevirksomhet. Den er tidkrevende, men oppleves som god. Det er et uttalt mål at samarbeidet skal bygge på gjensidig respekt for alle involverte.

FM Buskerud har årlig et bestemt budsjett som er avsatt til oppfølging av handlingsplanene. Det virker som en begrensende faktor for hvor mange tiltak som kan settes i verk (jmf. tabell 2). I tillegg til samarbeidsmøter, har aktuelle tiltak blant annet vært å sende ut informasjonsbrev til grunneiere, utarbeide informasjonsbrosjyre for distribusjon til skoler, interesseorganisasjoner, kommuneadministrasjon og publikum generelt.

Den største trusselen mot arten er den stadig pågående gjenvoksing og tilgroing av voksestedene. Planten krever halvåpen skog med godt lysinnfall. Effektive skjøtselstiltak har derfor vært å sette inn mindre dyr på beite, samt plukkhogst med felling av enkeltrær. Sag, øks og håndsaks har vært tatt i bruk i dette arbeidet, ikke skogsmaskiner. Det har i det hele tatt vært viktig å unngå tunge hogstmaskiner innenfor artens økologiske funksjonsområde.

Oppsummert legges det vekt på det positive samarbeidet mellom de ulike aktørene. FM Buskerud ser samarbeid som helt avgjørende for en vellykket artsforvaltning. Dette mener de at de har fått til, og generelt vurderes virkemiddelet prioritert art med tilknyttet økologisk funksjonsområde som et effektivt virkemiddel for bevaring av biologisk mangfold (jmf. tabell 2).

5.3.2 Oppfølging av handlingsplan for klippeblåvinge

I forhold til oppfølging av handlingsplan for klippeblåvinge, har FM Østfold sett det som en hovedoppgave å utarbeide et godt faggrunnlag for arten, samt overvåke de kjente forekomstene. Det er også blitt utarbeidet tiltaks- og forvaltningsplaner. Artens økologiske funksjonsområde er blitt kartfestet (jmf. tabell 1). Det betyr imidlertid ikke at grensene ikke kan endres. Avgrensningen er dynamisk i den forstand at oppdages det nye forekomster av arten under overvåkingen, vil grensene for det økologiske funksjonsområdet utvides. Et viktig element i funksjonsområdet er voksestedene til vertsplanten smørbukk. Klippeblåvingen legger eggene sine på denne planten, og er på den måten avhengig av den for å overleve.

Det har også vært viktig å få ut informasjon om hva vernet av klippeblåvingen innebærer for grunneiere som har deler av dens funksjonsområde på sin eiendom (jmf. tabell 1). I denne informasjonen har det blant annet blitt vektlagt at det kan utarbeides skjøtselsavtale med grunneier, der utgifter ved nødvendige skjøstelstiltak som denne pådrar seg, vil bli dekket av staten.

Et punkt som blir påpekt angående oppfølgingen av handlingsplaner generelt, er at budsjettet for arbeidet med oppfølging ikke økes i takt med antallet av arter som skal følges opp. Dette opplever FM Østfold som en begrensende faktor i arbeidet (jmf. tabell 2), da oppfølgingen av handlingsplanene krever mange ressurser. I lys av dette stilles det spørsmål ved om det er

riktig bruk av ressurser å utarbeide så mange handlingsplaner for enkeltarter. Det nevnes i den forbindelse at vern av et område som naturreservat dekker et større mangfold av habitater og er mindre ressurskrevende enn vern av enkeltarter. Forøvrig mener FM Østfold at det per dato for intervjuet er for tidlig å slå fast om virkemiddelet prioritert art med tilknyttet økologisk funksjonsområde er effektivt for bevaring av biologisk mangfold (jmf. tabell 2).

Tabell 1: Oppsummering av elementer Fylkesmannen har vektlagt i sitt arbeid med de aktuelle prioriterte artene.

| | FM Buskerud | FM Østfold |
|--|-------------|------------|
| Stedfesting og overvåkning av arten | JA | JA |
| Utarbeiding av faggrunnlag | NEI | JA |
| Kartfesting av økologisk funksjonsområde | JA | JA |
| Informasjon til grunneiere | JA | JA |
| Informasjon til andre aktører og publikum | JA | NEI |
| Iverksetting av skjøtselstiltak | JA | NEI |

Tabell 2: Oppsummering av Fylkesmannens vurderinger rundt tiltaket prioritert art.

| | FM Buskerud | FM Østfold |
|---|-------------|----------------------|
| Budsjett begrensende faktor | JA | JA |
| Effektivitet av virkemiddelet prioritert art med økologisk funksjonsområde | God | For tidlig å vurdere |

6. DISKUSJON

I dette kapittelet diskuterer jeg først ulike former for vern av økologisk funksjonsområder med henblikk på bevaring av biologisk mangfold. Deretter diskuterer jeg den praktiske oppfølgingen av handlingsplanene for rød skogfrue og klippeblåvinge i lys av lovverket og forarbeidene for det. Sist i kapittelet diskuterer jeg kvaliteten av metoden.

6.1 De ulike vernekategoriene og forholdet til bevaring av biologisk mangfold

En klar fordel ved biotopverneområdet er at det har tydelig avgrensning til områdene rundt. Slik sett er det lett å forholde seg til. Grunneiere vil da vite nøyaktig innenfor hvilke områder visse restriksjoner gjelder. Det gjør planlegging av ulike type virksomhet mer oversiktelig når man vet akkurat hvor grensene går. Også for publikum som eventuelt har adgang til arealene, vil det være lettere å forholde seg til et område som er klart avgrenset. Ved tydelig merking av grensene og opplysninger om hva som er tillatt eller ikke i området, vet man når man befinner seg i et område med restriksjoner og hva man kan foreta seg der.

En annen fordel ved biotopverneområdet er at det kan romme store arealer. I tillegg til at det er en fordel når det gjelder å romme for eksempel større beiteområder eller lange trekkveier, vil det sannsynligvis også være et rikt artsmangfold innen for området. Det er påvist at mengden ulike arter øker med størrelsen på området de befinner seg i (Collinge, 2009: 55). Blant bevaringsbiologer er det da også generelt akseptert at større verneområder har større kapasitet til å bevare artsmangfold fordi de kan romme flere arter og også ha større variasjon i habitattyper (Primack, 2010: 372). Slik sett kan man hevde at jo større område, jo mer effektivt er vernet av biologisk mangfold.

Denne typen vern åpner også opp for muligheten til å ta vare på arter som ikke er kjente i området, men som likevel kan nyte godt av den beskyttelsen verneområdet gir, dersom de skulle befinne seg i det. I så tilfelle utviser man aktsomhet og er føre var; miljørettslige prinsipper som er svær vesentlige i forbindelse med bærekraftig forvaltning (nml §§ 6 og 9). I utgangspunktet er det ment å skulle hindre iverksetting av tiltak som kan være til skade for naturmangfoldet dersom virkningene av et tiltak er kjent, men også om man ikke har god nok

kunnskap om hva virkningene av tiltaket vil bli. Man kan si at dersom et område vernes etter kapittelet om områdevern i naturmangfoldloven, vil det være snakk om et vern med ganske strenge restriksjoner. Det vil være lite eller ingen virksomhet som kan forgå i verneområdet, og på den måten gir man økte livsbetingelse for eventuelle ukjente, sårbare arter.

Det er likevel ikke sikkert at det alltid er beskyttelse av flest mulig arter som er forvaltningsmålet i hver enkelt sak. Det kan være at et område er rikt i artsmangfold, men at de artene som befinner seg der er livskraftige og i bestander med god økologisk tilstand. Da kan det være viktigere å tenke på bevaring av truede eller sårbare enkeltarter. I følge bevaringsbiologisk teori kan små områder være av stor verdi for bestemte arter og økosystemer (Primack, 2010: 372). Ved å utpeke enkeltarter til prioriterte med tilhørende økologisk funksjonsområde, har man oppnådd et dynamisk vern som følger arten hvor den måtte befinne seg. Den vil beholde beskyttelsen av sitt funksjonsområde, uansett om det er lite i omfang eller ikke er i kontinuerlig bruk. Dette er en svært positiv side ved denne formen for vern.

Det er imidlertid flere forhold som ikke er så gunstige når det gjelder denne formen for vern. For det første er ikke grensene for vernet helt fastlagte. De kan endre seg over tid. Dersom arten flytter seg, eller det dukker opp individer av arten på nye lokaliteter, vil vernet følge med dit også. Dette er et forhold som gjør langsiktig planlegging av grunneieres arealbruk vanskelig. Forutsigbarheten blir dårlig. Det kan også være vanskeligere å nå frem til publikum med informasjon om et vern som ikke alltid har faste geografiske grenser. Disse sidene ved vernet ble det reist spørsmål ved allerede under høringsrundene for lovforslaget. Dessuten ble det påpekt at rutiner og prosesser rundt hvor vernet skulle være og hvilke restriksjoner som skulle gjelde ikke ville være like for alle som ble berørt av slike vedtak (Ot.prp. nr 52, 2008-2009: 147). Å bestemme hvor grensene skal gå for det økologiske funksjonsområdet kan også by på faglige utfordringer. Hvordan kan man slå fast at en art ikke lenger bruker et område? I følge biologisk teori om metapopulasjoner beveger individer av en art seg ofte mellom forskjellige mindre områder, såkalte patcher, i landskapet. Det kan gå kortere eller lenger tid mellom når artene bruker de forskjellige patchene (Collinge, 2009: 45). Hva om man feilaktig oppfatter et område som ikke lenger værende benyttet av arten, og på bakgrunn av det kutter ut en viktig patch for hele populasjonen?

Et annet viktig ankepunkt ved vern av funksjonsområde knyttet til prioriterte arter, er at graden av beskyttelse det gir er relativt svak. Det fremgår av lovteksten at ”de hensyn som pålegges ikke må medføre en vesentlig vanskeliggjøring av igangværende bruk” (nml § 24 bokstav b annet punktum). Hvis det i etterkant viser seg at restriksjonene fører til tap eller på annen måte større ulemper for grunneier, er det anledning til å gjøre unntak fra vernet for de aktuelle områdene. Dette skal likevel ikke kunne gjøres dersom det medvirker til at artsbestandens situasjon eller utvikling blir dårligere (nml § 24 bokstav b tredje punktum samt femte ledd). I området som er under beskyttelse kan det altså i mange tilfeller fortsatt foregå aktivitet som ikke ville vært tilatt hadde området vært underlagt tradisjonelt områdevern.

Det økonomiske aspektet er også viktig når det skal vurderes hvilke tiltak som skal settes i verk for å bevare biologisk mangfold. Det bør vurderes hvor ressurskrevende de ulike aktuelle tiltakene er. Skal det knyttes et økologisk funksjonsområde til en prioriteringsforskrift, kreves det at det utarbeides en handlingsplan for hvordan området skal sikres (nml § 24 tredje ledd første punktum). Krever vernet av området at det foretas skjøtsel, vil det i tillegg være anledning for grunneier til å søke om offentlige tilskudd til gjennomføring av skjøtselstiltak (nml § 24 annet og tredje ledd). En forskrift om prioritering kan altså føre til at det blir nødvendig å fatte mange andre vedtak som følge av denne, en prosess som krever mange ressurser (Backer, 2010: 209). Dessuten vil et slikt dynamisk vern kreve tett oppfølging med jevnlig oppdateringer i digitale kartdatabaser for at forvaltningen skal kunne ta riktige avgjørelser basert på hvor arten til enhver tid er registrert. I følge lovteksten skal alle offentlige beslutninger som har berøring med naturmangfold fattes på grunnlag av vitenskapelig kunnskap på området (nml § 8 første punktum). Dette prinsippet kalles kunnskapsgrunnlaget, og er et av hovedprinsippene i naturmangfoldloven, på lik linje med prinsippet om generell aktsomhet og føre-var-prinsippet.

Vernekategorien utvalgt naturtype er på mange måter svært gunstig da den gir anledning til å bevare både selve naturtypen og også de artene som lever i den i samme verneforskrift. Gjennom dette blir økosystemtilnærmingen synlig, og man anerkjenner de mange sammenhengene som finnes i naturen. Når man vet at mange arter som trenger spesiell beskyttelse lever i truede naturtyper, blir dette vernet særlig aktuelt (Ot.prp. nr. 52: 155).

Eksempelvis kan nevnes at omtrent halvdel av truede og nær truede arter på norsk rødliste har sine leveområder i skog (Norsk rødliste for arter, 2010: 12). Dette gjelder blant annet rød skogfrue.

Et vern der man har bevaring av både naturtype og tilhørende artsmangfold som felles mål for vernet, er ressursbesparende både i forhold til saksbehandling og gjennomføring. Imidlertid er det ikke et strengt vern. Det kan bli nødt til å vike for planer etter plan- og bygningsloven (nml § 53 fjerde ledd). Imidlertid kan områder med utvalgte naturtyper markeres som hensynssoner på plankartet, og man har på den måten en mulighet til påvirkning av arealplanleggingen (Bugge, 2009: 182). I områder hvor det er behov for et strengt vern, er denne verneformen ikke så aktuell. Da er man henvist til å verne området etter naturmangfoldlovens kapittel V.

6.2 Oppfølgingen av handlingsplanene i lys av lovgivers intensjoner

I følge lovteksten er det et krav at der beskyttelse av en prioritert arts økologiske funksjonsområde fordrer aktive skjøtselstiltak eller andre tiltak, skal det utarbeides en handlingsplan for hvordan disse områdene skal sikres (nml § 24 tredje ledd). Hvilke skjøtselstiltak som vil være nødvendige, avhenger generelt av hvilke forvaltningsmål som er satt i handlingsplanen for arten. Det kan for eksempel dreie seg om rydding av vegetasjon og oppmerking av ferdselsårer (nml § 47 annet ledd første punktum). Det er utarbeidet handlingsplaner både for rød skogfrue og klippeblåvinge.

6.2.1 Rød skogfrue

Handlingsplanen foreslår flere forskjellige tiltak for å sikre en levedyktig bestand av rød skogfrue der den fortsatt finnes. Tiltakene kan være å kartlegge og spre informasjon om arten og dens voksesteder, overvåking av artens utvikling samt oppsyn av effekter av aktive skjøtselstiltak. Det legges spesielt vekt på å bygge opp kunnskap om arten, for eksempel i forhold til nye skogsdriftsmetoder (DN-rapport 2009-x: 5).

Jeg vil mene at FM Buskerud har iver satt tiltak som er i tråd med handlingsplanen. Den har sett det som sin viktigste oppgave å sikre en god stedfesting av artens voksesteder i Norge. I samarbeid med MDir og sakkyndige er det også blitt bestemt hvor stort område rundt plantens voksested som skal defineres som dens økologiske funksjonsområde. Videre har man fått ut informasjon om artens voksesteder til grunneiere, kommunenes arealforvaltning og publikum generelt, spesielt med tanke på å øke forståelsen for hvor viktig det er å ta vare på denne arten. Det er også etablert et godt samarbeid med Norsk Skogeierforening rundt skogsdriftsmetoder som er skånsomme for arten.

Det som likevel er verdt å merke seg, er at det blir påpekt at alt informasjonsarbeidet og alle dialogene med ulike aktører som gjennomføres, er svært ressurskrevende prosesser. Derfor oppleves et stramt budsjett for gjennomføringen av tiltakene som en begrensende faktor i arbeidet. På tross av dette oppsummer FM Buskerud med at de oppfatter virkemiddelet økologisk funksjonsområde som effektivt i forhold til bevaring av biologisk mangfold.

6.2.2 Klippeblåvinge

Tiltakene som skisseres i handlingsplanen for klippeblåvinge er ikke så ulike dem for rød skogfrue. Først og fremst legges det vekt på å øke kunnskap om artens biologi, økologi og utbredelse, noe man ser for seg skal skje gjennom kartlegging og overvåkning. Dernest skal man ta vare på de kjente lokalitetene for arten gjennom bruk av aktiv skjøtsel (DN-rapport 2006-1: 3).

Som tilfellet er for FM Buskerud, har også FM Østfold iverk satt tiltak som er i tråd med handlingsplanen. Det er blitt utarbeidet et godt faggrunnlag for arten; her inngår kunnskap om artens biologi, økologi og utbredelse som nevnt i planen. Det er også blitt utarbeidet mer konkrete tiltaks- og forvaltningsplaner, men disse er per dato for intervjuet ennå ikke blitt omsatt i praksis. Videre har man fått kartfestet artens økologiske funksjonsområde slik det er kjent idag, og fått til en god overvåkning av arten, blant annet for å kunne oppdage om den beveger seg inn i nye lokaliteter. Dessuten er det blitt sendt ut informasjon om arten til grunneiere som har den på sitt område, slik at de kan få mer kunnskap om hva vernet av arten innebærer, og i tillegg informasjon om muligheten til å få økonomisk støtte for å gjennomføre skjøtselstiltak rettet mot bevaring av denne.

Slik jeg forstår det, har FM Østfold i stor grad fulgt opp de tiltakene som skisseres i handlingsplanen for klippeblåvinge. Det eneste jeg kan se som fortsatt gjenstår, er å få satt i verk de aktive skjøtselstiltakene som det allerede er utarbeidet konkrete planer for. Dette beror i all hovedsak på ressursmangel. Det blir påpekt under intervjuet at budsjettet for arbeidet med oppfølging av handlingsplaner ikke øker i takt med antallet arter som skal følges opp. På den måten blir arbeidsmengden stadig større, uten at man blir tilført flere ressurser for gjennomføringen. I lys av dette stilles det spørsmål ved om det er riktig bruk av ressurser å utarbeide så mange handlingsplaner for enkeltarter. FM Østfold mener det er for tidlig å vurdere om økologiske funksjonsområder knyttet opp mot en prioritert art er et nyttig virkemiddel i forhold til bevaring av biologisk mangfold. Jeg mener likevel det er grunn til å hevde at effektiviteten av denne type vern blir redusert som følge av økonomiske begrensninger. Når det stadig blir større arbeidsmengde uten at ressursene økes tilsvarende, følger det ganske naturlig at innsatsen overfor hver oppgave må bli redusert. Dette er en viktig tilbakemelding til lovgiver når det skal vurderes hvilke typer artsvern man skal vektlegge for å nå de overordnede bevaringsmålene i naturmangfoldloven.

6.3 Diskusjon av metode

Jeg mener det utvalget jeg har gjort av litteratur har vært svært relevant for belysning av problemstillingen. I forhold til begrepet økologiske funksjonsområder har jeg studert lovforarbeidene nøye for å finne ut av hva lovgiver har lagt i begrepet. I tillegg har jeg lest bevaringsbiologisk teori som også behandler temaet grundig. Det er imidlertid alltid en fare for ikke å fange opp litteratur som er variert nok til å belyse alle sider ved temaet. Derfor kan jeg ha gått glipp av enkelte viktige momenter som burde vært med i diskusjonen.

Når det gjelder intervjuene, hadde jeg på forhånd utarbeidet en guide for hva jeg ville spørre om. I et ganske fritt lagt opp intervju var det likevel lett at samtalen dreide inn på temaer som ikke var dirket relevant for problemstillingen. I og med at jeg tok notater samtidig med at jeg lyttet til det som ble sagt, kan det være en fare for at det var momenter jeg gikk glipp av. Det kan også være at jeg har kommet til å mistolke noe av det som ble sagt.

7. KONKLUSJON

I denne studien har jeg tatt for meg hva som ligger i begrepet økologiske funksjonsområder. Jeg ville finne ut om det er et biologisk eller forvaltingsmessig begrep. Etter å ha studert dette temaet nøye, er jeg kommet til at det er en blanding av begge deler. Det beskriver områder som er viktig for den langsiktige overlevelsen for en art, og kan forekomme både som meget forskjellige geografiske områder, i tillegg til å bli brukt i ulike sammenhenger i naturmangfold loven, som utgangspunkt for forskjellige vernekategorier. Jeg har altså fått større innsikt i hva som ligger i dette begrepet, noe som var en av formålene med studien.

Videre ønsket jeg å finne ut om de hjemlene for vern av biologisk mangfold som finnes i naturmangfoldloven er effektive for formålet. Det har jeg også fått mer innsikt i. Jeg fant at forskjellige typer vern kan være effektive, men at i hvilken grad de er effektive, avhenger av mange forhold, blant annet hvilke arter vi har med å gjøre, men også av de økonomiske betingelsene rundt vernet, som i mange tilfeller kan virke som en begrensende faktor for effektiviteten.

Et annet tema jeg ville undersøke nærmere i denne studien, var hvordan to ulike forvaltningsmyndigheter har forholdt seg til det ansvaret de er blitt pålagt med å følge opp handlingsplaner for prioriterte arter med tilknyttede økologiske funksjonsområder. Jeg ville se om oppfølgingen var i tråd med lovgivers intensjoner. Dessuten ville jeg undersøke om det var store forskjeller på oppfølgingen ved de to miljøvernavdelingene, spesielt med tanke på om det hadde noen innvirkning på tiltakene for bevaring av funksjonsområdene at den ene avdelingen fulgte opp en art fra planteriket og den andre en art fra dyreriket. I tillegg ville jeg høre representantenes mening angående effektiviteten av denne vernekategorien i forhold til effektivitet for bevaring av biologisk mangfold.

Jeg fant at oppfølgingen av handlingsplanene i stor grad følger lovgivers intensjoner. Videre fant jeg at oppfølgingen ved de to avdelingene ligner hverandre på de fleste punkter. Jeg kunne ikke finne at typen art som ble fulgt opp hadde noen innvirkning på hvor sterkt vernet av det økologiske funksjonsområdet ble vektlagt. Jeg fant også at den ene av avdelingene vurderte virkemiddelet prioritert art med tilknyttet økologisk funksjonsområde som effektivt for bevaring av biologisk mangfold, mens den andre syntes det ennå var for tidlig å evaluere effektiviteten.

Det som likevel kanskje var det viktigste funnet fra samtalen med dem som har hatt ansvar for den praktisk oppfølgingen av handlingsplanene, er i hvor stor grad de økonomiske betingelsene rent faktisk setter grenser for hvor mange tiltak som kan settes i verk, og dermed effektiviteten av virkemiddelet i forhold til bevaring av biologisk mangfold. Jeg mener dette er viktig informasjon som bør komme tilbake til lovgiver.

Denne studien har vært å betrakte som en statusevaluering for hvordan overordnede prinsipper og målsetninger i lovverket lar seg omsette til handling. Siden det er foreløpig er lite forskning på dette området, håper jeg at den kan være et bidrag til mer kunnskap rundt dette. Jeg har oppnådd betydelig større innsikt på området, men ser likevel at dette er noe som det er behov for å følge opp videre. Denne evalueringen er foretatt to år etter at de første forskriftene om prioriterte arter med økologiske funksjonsområder ble vedtatt. Det kunne være interessant å foreta en ny evaluering når det er gått noe lengre tid. Et annet aspekt ved saken er at det i løpet av mitt arbeid med studien har funnet sted et regjeringsskifte. Det skal bli spennende å følge med hvordan den nye regjeringen vil følge opp de miljøpolitiske føringene som den forrige har lagt.

REFERANSER

LITTERATUR

Backer, I. L. (2010) *Naturmangfoldloven, kommentautgave*, Universitetsforlaget, Oslo

Bugge, H. C. (2009) *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 2. utgave, Oslo, Norge

Collinge, S. K. (2009) *Ecology of Fragmented Landscapes*. The John Hopkins University Press, Baltimore, U.S.A.

Kingsland, S. (2002). *Designing nature reserves: adapting ecology to real-world problems*. Endeavor 26, 9-14

Kålås, J.A., Viken, Å, Henriksen, S., Skjelseth, S. (red.) (2010) *Norsk rødliste for arter 2010*, Artsdatabanken, Trondheim, Norge

Primack, R.B. (2010) *Essentials of Conservation Biology*. Fifth edition. Sinauer Associates, Inc., Publishers, Sunderland, Massachusetts, U.S.A.

LOVER OG OFFENTLIGE DOKUMENTER

DN-rapport 2009 –x. Handlingsplan for klippeblåvinge

DN-rapport 2006-1 Handlingsplan for rød skogfrue

Grunnloven 17. mai 1814 (grl) § 110 b

Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (nml)

§ 3, § 4, § 5, § 23, § 24, § 47

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

INTERNETTSIDER

Nasjonal digital læringsarena (u.å.) Hentet 02.08.13 fra <http://ndla.no/>

Naturmangfoldåret (u.å.) Hentet 15.09.13 fra <http://naturmangfoldaret.no/>

SABIMA (u.å.) Hentet 19.11.13 fra <http://sabima.no/okologiske-verdier/>

VEDLEGG 1

INTERVJUGUIDE

Hvor finnes arten?

Hvordan fungerer oppfølgingen av handlingsplanen i praksis?

Godt? Dårlig? Endringsforslag?

Hvordan bestemmes grensene for det økologiske funksjonsområdet til arten?

Kjenner du til om det er foreslått flere arter med tilknyttet økologisk funksjonsområde?

Hvordan fungerer samarbeidet med grunneiere og interesseorganisasjoner?

Hvilke tiltak er satt i verk pr. idag? Hvilke er spesielt vektlagt?

Hvilke offentlige tilskuddsordninger finnes for grunneiere?

Er det årlige budsjettet for oppfølging av handlingsplanen tilstrekkelig?

Hva er din overordnede oppfatning av virkemiddelet prioritert art med tilknyttet økologisk funksjonsområde? Er det et effektivt virkemiddel for bevaring av arter?