

Lovstridig pengedryss til hogst av verneverdig skog

Analyse av offentlige tilskuddsmidler til skogsveier og hogst i bratt terreng

Notat, Juni 2011

SABIMA
*SAMARBEIDSRÅDET FOR
BIOLOGISK MANGFOLD*

www.sabima.no

Forord

Halvparten av rødlisteartene i Norge lever i skog. De fleste av disse er knyttet til gammel naturskog. I dag har vi gammel naturskog i reservater og der skogbruket ennå ikke har kommet til, ofte på grunn av avstand eller vanskelig terreng. Tilskuddsordninger som gjør slike områder tilgjengelig og skaper kunstig lønnsomhet i verneverdig skog har lenge vært kritisert av OECD og Stortinget. Landbruks- og matdepartementet har imidlertid ikke endret tilskuddsordningene – selv etter gjentatt påtrykk fra Stortinget.

SABIMA ønsket å se nærmere på grunnlaget for utdeling av tilskudd. Følgende undersøkelse bygger på gjennomgang av 241 søknader fra 8 fylker. Det har dessverre ikke vært mulighet til å sjekke sakene i felt. Det hadde vært ønskelig for å få undersøkt om kartleggingen av miljøverdiene skogmyndighetene støtter seg til er tilfredsstillende. En del kontroller av Miljøregistreringer i Skog (MiS) viser at så ikke alltid er tilfelle.

Den omfattende jobben med å gjennomgå alle søknadene er utført av Tine Marie Hagelin, Trude Myhre og Tea Turtumøygard.

Oslo, 30. juni 2011

Christian Steel og Rune Aanderaa

Sammendrag

Norge har et stort behov for økt skogvern. Det billigste og enkleste er å la skog uten økonomisk lønnsomhet få stå i fred. Til tross for gjentatte vedtak i Stortinget om å endre forskriftene om statsstøtte til drift i bratt terreng og veibygging, har Landbruks- og matdepartementet ikke fulgt opp. Med klar sammenheng mellom gammel skog med truede arter og utilgjengelighet for skogbruk, treffer disse støtteordningene systematisk områder som er potensielle for vern.

En gjennomgang av 241 søknader om statsstøtte til skogsveier og drift i bratt terreng fra 8 fylker er nedslående i forhold forsvarlig saksbehandling:

- Behandlingen av søknadene varierer fra fylke til fylke. Flere av tildelingene er gitt med svært liten dokumentasjon over hvilke områder som skal hogges eller bygges vei i og hvilke miljøverdier som derved berøres.
- 112 saker ble behandlet **uten kart** over hvor det skulle hogges eller bygges vei, 48 saker ble ledsaget av forholdsvis dårlige kart, mens gode kart bare fulgte med i 81 av sakene.
- Kun 5 % av sakene er riktig behandlet i forhold til naturmangfoldloven.
- Ingen saker ble avvist av hensyn til miljø.
- Det forekommer minst seks tilfeller av **forhåndsgodkjenning** av søknader om tilskudd til taubanedrift, der skogbruksansvarlig i kommunen har gitt muntlig tilsagn om tilskudd uten at det foreligger noen dokumenter.

Når mange av sakene verken inneholder kart eller koordinater finnes det ingen mulighet for å vurdere om miljøverdier vil bli berørt.

Med strenge føringer fra Stortinget og naturmangfoldloven, samt fokuset som har vært på miljøskadelige subsidier, på behovet for mer skogvern samt på skogbruket generelt, skulle man forvente en særlig skjerpet anvendelse av disse tilskuddsordningene. I stedet avdekker denne gjennomgangen en usedvanlig slett og lite etterprøvbar saksbehandling.

Innledning

Gammel naturskog er i sterk tilbakegang i Norge. Arealendringer og oppsplitting av leveområder er hovedårsakene til den negative trenden. Skogbruk er den største trusselen mot biomangfoldet i skogen. Subsidierte skogbrukstiltak, som nye veier og taubaner, bidrar til at tidligere utilgjengelige, økonomisk uinteressante og dermed lite berørte skogsområder blir både geografisk tilgjengelige og økonomisk verdifulle. Hvert enkelt inngrep kan synes lite, men ser man alle inngrepene under ett, blir virkingen stor. Stortinget har lenge og gjentatte ganger ønsket å stramme inn reglene, men Landbruks- og matdepartementet har neglisjert påleggene.

I norsk rødliste for arter 2010 er halvparten av rødlisteartene knyttet til skog. Dette understreker viktigheten av å bevare utvalgte deler av våre skoger i sin naturlige tilstand for å stanse tapet av biomangfold.

I partsmøtet til biomangfoldkonvensjonen i Nagoya, høsten 2010, forpliktet Norge seg til:

- at tapsraten av alle naturlige habitater, inkludert skog, er minst halvert og om mulig brakt til null innen 2020
- at det skal vernes 17 % av landområder innen 2020, hvor utfordringen er å sikre effektiv beskyttelse av sårbare områder, og at det er arealer med spesielt viktig biomangfold og økosystemtjenester som blir valgt ut
- å fjerne miljøskadelige subsidier innen 2020

Bare 2 % av Norges produktive skogareal er vernet. Artsfattige fjellområder er overrepresentert. For å stanse tapet av biomangfold og nå våre internasjonale forpliktelser, må det vernes mye mer skog. Skog må være minst like godt representert i vernearealet som andre naturtyper. Det er i dette perspektivet meningsløst å gi statstøtte til nye inngrep i områder det ellers ikke ville blitt hogd, og som senere ville ligget best an til å få formelt vern med økonomisk erstatning til grunneier.

Naturmangfoldlovens formål er at naturen skal forvaltes gjennom bærekraftig bruk og vern, slik at naturens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på. For å oppnå bærekraftig bruk, skal i naturmangfoldlovens § 7 om *prinsipper for offentlig beslutningstaking* legges til grunn for alle offentlige beslutninger. Dvs. at §§ 8-12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet, herunder når et forvaltningsorgan tildeler tilskudd. Det vil si at både kunnskapsgrunnlaget (§8), føre-var-prinsippet (§9), økosystemtilnærming og samlet belastning (§10), kostnadene ved miljøforringelse (§11), og miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder (§12) skal være retningslinjer når tilskudd til en ny vei eller taubane blir vurdert. Med dette kreves det en helhetlig vurdering av det søkte inngrepet, hvor det ikke kun fokuseres på det enkelte inngrepets effekt, men ser det som en samlet belastning.

Miljøhensyn ved skogsveibygging og hogst: Politiske føringer som ikke er fulgt opp av Landbruks- og matdepartementet

St. prp. nr. 65 (2001-2002) "Om jordbruksoppgjøret 2002 – endringer i statsbudsjettet for 2002 m.m."

Allerede våren 2002 var det i Jordbruksoppgjøret fra statens side enighet om å stille strengere krav til lønnsomhet ved bygging av skogsveier. Følgende framgår i St. prp. nr. 65 (2001-2002):

"I ny forskrift om tilskudd til bygging av skogsveger vil det bli stilt strengere krav til lønnsomhet til skogsveger som innvilges tilskudd, for dermed å forhindre at vegtilskudd stimulerer til aktivitet i ellers ulønnsomme områder. Denne innskjerping er også begrunnet ut fra miljøhensyn."

Status juni 2011: Ikke gjennomført

St.meld. nr. 21 (2004-2005) "Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand"

I meldingen framgår følgende bl.a: *"Det vil bli foretatt en gjennomgang av "Forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket" for å forby kommunenes adgang til tilskudd til veibygging i skog som kan gi tap av inngrepsfri natur".*

Status juni 2011: Ikke gjennomført

St.meld. nr. 26 (2006-2007) "Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand"

Kap. 6.1.3.:

"Regjeringen vil:

- Endre regelverket for bygging av skogsveger slik at hensynet til inngrepsfrie naturområder blir ivaretatt i tråd med Soria Moria-erklæringen. Forberede oppfølging av dette ved å vurdere datakvaliteten for skogsveger og inngrepsfrie områder, samt skogbrukets behov for vegbygging og klarlegge konsekvenser og muligheter med sikte på endring i regelverket for tilskudd i 2007.

Status juni 2011: Ikke gjennomført

- Sikre en planlegging og saksbehandling ved bygging av skogsveger som ivaretar viktig områder for biologisk mangfold og områder med nasjonalt viktige verneverdier. Vektlegge åpenhet og medvirkning i planlegging og saksbehandling knyttet til skogsvegbygging."

Status juni 2011: Ikke gjennomført

Kap. 6.1.3.3.:

"Soria Moria-erklæringen" fokuserer bl.a. på bevaring av inngrepsfri natur: "Stadig færre områder i Norge er uberørt av tekniske inngrep, og vi må gi sterkere beskyttelse til slike områder og naturkvaliteter som også våre etterkommere har rett til å oppleve" (kapittelet Friluftsliv og

naturmangfold, første avsnitt). I St. meld. nr. 21 (2004-2005) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand, heter det at det vil bli foretatt en gjennomgang av regelverket for tilskudd med sikte på å hindre tilskudd til vegbygging som kan gi tap av inngrepsfri natur (INON). Landbruks- og matdepartementet og Miljøverndepartementet vil sammen forberede oppfølging av dette ved å vurdere datakvaliteten for skogsveier og INON, samt skogbruksbehov for vegbygging, og klarlegge konsekvenser og muligheter med sikte på endring i regelverket for tilskudd i 2007. Fra 2007 gis det 85 prosent skattefritak ved bruk av skogfondmidler til nye skogsveier, i motsetning til tidligere hvor det ikke ble gitt skattefordel. Denne endringen er et incentiv for økt skogsveibygging, noe som øker behovet for ivaretagelse av inngrepsfri natur og andre miljøverdier ved bygging av skogsveier.

Det pågår også et samarbeid mellom bl.a. Landbruks- og matdepartementet og Miljøverndepartementet gjennom en arbeidsgruppe som vurderer behovet for eventuelle endringer i regelverk og saksbehandling for å ivareta viktige miljøverdier i forbindelse med planlegging og bygging av skogsveier. Gjennom de to nevnte samarbeidsprosessene skal det sikres at regelverk og saksbehandling for bygging av skogsveier ivaretar hensynet til inngrepsfrie naturområder i tråd med Soria Moria-erklæringen. Det skal også sikres at bygging av skogsveier og påfølgende hogster ikke ødelegger viktige leveområder for biologisk mangfold eller områder med nasjonalt viktige verneverdier. Det vil også bli vektlagt å sikre åpenhet og medvirkning i saksbehandlingen knyttet til skogsveibygging.

Status juni 2011: Ikke gjennomført

St.meld. nr. 39 (2008-2009) Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen.

Kap. 6.9.2.:

”Det framgår av St.meld. nr. 26 (2006–2007) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand at det skal sikres at bygging av skogsveier og påfølgende hogster ikke ødelegger viktige leveområder for biologisk mangfold eller områder med nasjonalt viktige verneverdier, og at åpenhet og medvirkning vil bli vektlagt i saksbehandlingen knyttet til skogsvegbygging. Dette vil bli fulgt opp ved at Landbruks- og matdepartementet i løpet av 2009, blant annet med basis i ovennevnte gjennomgang og i nær kontakt med Miljøverndepartementet, vil revidere regelverket for planlegging og godkjenning av landbruksveier med sikte på mer treffsikre hensyn til viktige miljøverdier som truede arter, og annet. Siktemålet med en slik revisjon er også å se dette regelverket i sammenheng med de nye virkemidlene som foreslås i ny naturmangfoldlov, og å sikre gode saksbehandlingsrutiner som ivaretar helhetlige vurderinger knyttet til både miljøhensyn og næringsvirksomhet. Nytt regelverk forutsettes å tre i kraft fra 1. januar 2010.”

Status juni 2011: Ikke gjennomført



I det foreslåtte verneområdet i Renålia i Selbu ble det innvilget støtte både til ny vei og taubanedrift i bratt terreng. Skogsbilveien utgjør et betydelig terrenginngrep, og gjør tilgjengelig store arealer som ellers hadde vært ulønnsomme for skogsdrift. Foto: SABIMA.

Materiale og metoder

SABIMA sendte nedenforstående forespørsel til 14 Fylkesmenn:

”SABIMA ber om å få tilsendt nedenstående dokumenter, helst elektronisk.

Alle søknader om støtte til drift i bratt terreng som har kommet inn i løpet av 2010, inklusive kart. Alle vedtak om støtte/avslag til drift i bratt terreng fattet i 2010. Om noen av vedtakene bygger på søknader innkommet i 2009, vil vi gjerne se disse søknadene også.

Alle søknader om støtte til nye veier som har kommet inn i løpet av 2010, inklusive kart. Alle vedtak om støtte/avslag til nye veier fattet i 2010. Om noen av vedtakene bygger på søknader innkommet i 2009, vil vi gjerne se disse søknadene også.

*Vennlig hilsen
Rune Aanderaa”*

Fylkesmennene i Nordland, Møre og Romsdal, Rogaland, Aust-Agder og Telemark har ikke oversendt etterspurt informasjon. Informasjon fra Sogn og Fjordane kom for sent for å bli med i undersøkelsen. Denne undersøkelsen bygger derfor kun på gjennomgang av 241 saker fra Troms, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag, Sogn og Fjordane, Hordaland, Vest-Agder, Buskerud, Hedmark og Oppland.

Målet med analysen var å få oversikt over kommunenes og fylkesmennenes håndtering av slike saker i samsvar med gjeldende lover og regler for skogbruk og tilskuddstildeling, inkludert naturmangfoldloven.

Dokumenter i behandlingen av slike saker er forvaltningsbeslutninger som i følge offentlighetsloven og miljøinformasjonsloven skal være tilgjengelige. I forbindelse med forespørselen til Fylkesmannen Nord-Trøndelag måtte SABIMA klage saken til Statens landbruksforvaltning for å få tilsendt søknadspapirene.

Alle de 241 søknadene er vurdert opp mot følgende kriterier:

- tilgjengelighet av og kvalitet på kart over tiltaksområdet
- anvendelse av naturmangfoldloven
- saksbehandlingen generelt

Ut fra disse 241 søknadene er det for 2010 utbetalt nesten 18 millioner kroner. Gjennomsnittlig utbetaling til vei er 123.000 og til taubane 54.000. Største utbetalinger er for vei 700.000 og for taubane 431.000.

Resultater

Saksdokumentene og saksbehandlingen varierer forholdsvis mye mellom fylkene. Vi vil her fremlegge noen av de aspektene vi sjekket.

Ingen saker fikk **avslag** på grunn av miljøverdier. To saker fikk avslag på grunn av for små økonomiske rammer, men ble bedt om å søke neste år.

Søknadsskjemaene varierer betydelig mellom de ulike inngrepstypene (veier/taubane), mellom fylkene og i noen tilfeller også innen samme fylke. Søknadsskjemaet i Hordaland har punkter hvor skogeier ved hogster større enn 300 kubikk skal informere om det er foretatt MiS, og om inngrepet skjer i vernskog. I Troms, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag, Vest-Agder, Hedmark og Oppland er slike punkter ikke med. Skogeier blir der ikke bedt om å kommentere miljøverdier eller MiS-registreringer, kun fylle inn informasjon om veiens dekningsområde. Buskerud opererer med to ulike søknadsskjemaer, der det ene har generelle spørsmål om miljøverdier og det andre ikke.

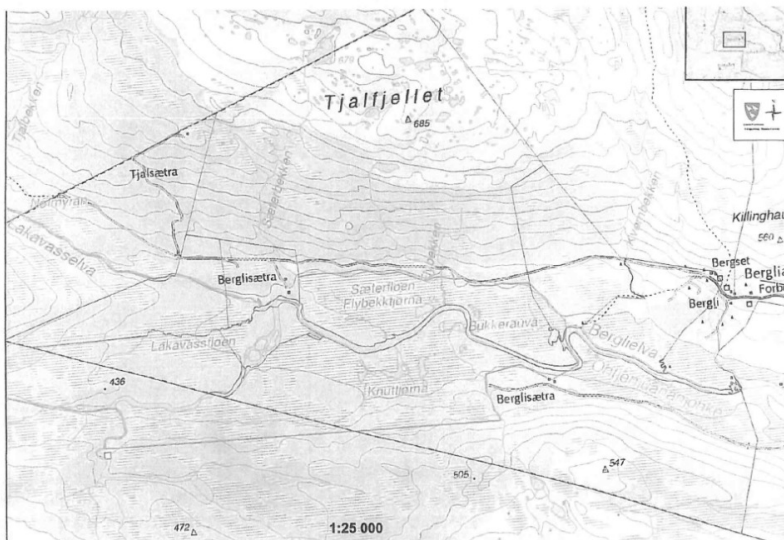
Kart er i høyst variabel grad vedlagt søknadene. Nesten halvparten av søknadene manglet en hver form for kart, og tabell 1 viser at kun en tredel av søknadene ledsages av gode og umiddelbart forståelige kart. Tabellen viser forskjellene mellom fylkene, der det i noen fylker er kart med de fleste eller alle søknadene mens det i andre er vanligere eller vanligst at det mangler

Tabell 1. Antall søknader om tilskudd som ledsages av kart i de ulike fylkene.

Fylker	Ikke kart	Dårlig kart	OK kart	Totalt
Troms	4	13	16	33
Nord-Trøndelag	59	5	8	72
Sør-Trøndelag	17	15	14	46
Hordaland	11	4	5	20
Vest-Agder		2	20	22
Buskerud	1	1	5	7
Hedmark		1	7	8
Oppland	20	7	6	33
Totalt	112	48	81	241

For taubaner etterspør søknadsskjemaet ikke kartkoordinater, kun gårds- og bruksnummer. Dette er fylt ut på de fleste, men ikke alle. Søknadsskjemaene for veier har utfyllingsfelt for kartkoordinater, men for flertallet er dette ikke fylt ut av søker. Ofte faller dette sammen med at også kart mangler.

Der eiendommen består av flere områder/teiger, er det uten kart og/eller koordinater umulig å kunne vite hvor taubanen eller veien skal gå. Selv for eiendommer med bare én teig, kan det være vanskelig å avklare plasseringen av tiltaket presist nok til å vurdere konsekvenser for miljøverdier.



Eksempel på utfredsstillende kartvedlegg til søknad om tilskudd. Det er søkt om nybygging av 2,1 km vei og opprustning av vei. Kartet som er vedlagt viser ikke hvor de søkte veiene skal gå i terrenget. Det er et stort naturreservat i dette området. For å kunne vurdere negative effekter på miljøverdier som følge av den nye veien, kreves det konkrete opplysninger om hvor veien skal gå.

Flake for teknisk søknad
10/3874

Søknad om tilskott til drift med taubane, høst o.s.

12/193

Statens landbruksvesen
Norges landbruksvesen

10/3874
for 1000 5574

10/5574

Opplysninger om utberetning			
Adresser	Postnummer		
7510	SKATVAL		
Nærre til utberetning	Kommune		
178	LEKSVIK		
Leid	Høst (ved utberetning til andre enn søknad)		
7510	SKATVAL		
Eventuelle tilleggsopplysninger	Eventuelle tilleggsopplysninger		
Skatval 23/11-09			
Uttalelser om utberetning			
Navn	Kontaktperson	Telefon	Driftsnummer
881	3	Taubane < 180m	1
881	4	Taubane > 180m	3
881	6	Lang transport	4
881	7	Vektstøtte driftsplaner	5
881	8	Andre transport	6
881	9	Drift med høst	7
Hovedtall (før) 881 og 882		Hovedtall (etter)	
18.18.09.20	681	5	3
		700	73
		180/m	40/m
			28.000
Bemr		28.000	
Fyll ut av utberetningsmyndighets			
Tilskott søkt			
Søkt og tilskott			
Søkt og tilskott godkjent			
Søkt og tilskott			

Beregnet les 28.10
21/10-10
21/10-10

Eksempel på utfredsstillende søknadsskjema, som i tillegg er mangelfullt utfylt. Det etterspørres ikke gårnummer/bruksnummer eller informasjon om miljøverdier. Søknaden var ikke vedlagt kart, og er ellers sparsommelig utfylt. Det er ikke skrevet tilsagnsbrev med vilkår, miljøvurderinger eller henvisning til naturmangfoldloven. Dette håndskrevne skjemaet utgjør hele saksbehandlingen.

Naturmangfoldlovens prinsipper skal vurderes ved tildeling av tilskudd, i henhold til §7. Dette er i svært få tilfeller gjort på en tilfredsstillende måte: Kun 11 av 241 søknader (5 %) har fått den individuelle behandling de skal ha etter naturmangfoldlovens §8-12 (tabell 2). I tillegg kommer 6 søknader der det er gjort vurderinger av noen miljøtemaer, men uten at loven er nevnt, og neppe i tilfredsstillende omfang etter lovens krav. To Fylkesmenn har i en del av sine søknader omtalt naturmangfoldloven med en standard formulering. I 78 % av søknadene er tematikk relatert til naturmangfoldlovens krav overhodet ikke omtalt.

Det er klare forskjeller mellom fylkene. Tabell 2 viser at tre av fylkene konsekvent ikke har tatt naturmangfoldlovens prinsipper i betraktning i noen av søknadsbehandlingene. Ytterligere tre fylker har gjort det i henholdsvis 1 %, 13 % og 15 % av søknadene. Sør-Trøndelag har et sammensatt bilde, der vurderinger formelt er gjort i rundt halvparten av søknadene, men de fleste med en standard formulering. I behandlingen av søknadene i Vest-Agder er naturmangfoldloven nevnt i alle unntatt én søknadsvurdering, men i nesten alle er det gjort med en standard formulering.

Tabell 2. De ulike fylkenes anvendelse av naturmangfoldloven i saksbehandlingen.

Fylker	Utfyllende bruk av naturmangfoldloven	Neppe tilfredsstillende bruk av loven	Loven omtalt med standard formulering	Ikke vurdert etter loven	Totalt
Troms	3	2		28	33
Nord-Trøndelag	1			71	72
Sør-Trøndelag	5	4	16	21	46
Hordaland				20	20
Vest-Agder	1		20	1	22
Buskerud				7	7
Hedmark	1			7	8
Oppland				33	33
Totalt	11	6	36	188	241

Det forekommer minst seks tilfeller av **forhåndsgodkjenning** av søknader om tilskudd til taubanedrift, der skogbruksansvarlig i kommunen har gitt muntlig tilsagn om tilskudd uten at det foreligger noen dokumenter. Søknad (i alle tilfellene uten kart) er så innsendt etter at tiltaket er gjennomført, og tilskudd utbetalt.

Tilskudd gir skogeiere mulighet til å få overskudd på skogsdrift på deler av eiendommen som ellers neppe hadde gitt lønnsomhet. Tabell 3 viser hvor mye som ble utbetalt i 2010 som tilskudd til veier og taubaner, sett i sammenheng med de enkelte fylkenes anvendelse av naturmangfoldloven. Av totalt nær 18 millioner kroner, er det delt ut nesten 16,5 millioner uten å følge lovpålagte krav.

Merk at vi her kun har analysert et utvalg av fylkene, slik at de totale utbetalingene på landsbasis er vesentlig høyere.



Taubanedrift er kostbar, selv med statsstøtte, og inngrepene blir derfor ofte betydelige for å gi økonomi i tiltaket. Taubanedrifter begrenser også muligheten til å sette igjen holt og enkelttrær som ellers er vanlig ved flatehogst. Foto: SABIMA.

Tabell 3. Bevilgninger gitt av de ulike fylkene sett i forhold til om de er vurdert opp mot naturmangfoldloven.

Fylker	Riktig bruk av naturmangfoldloven	Neppe tilfredsstillende bruk av loven	Omgåelse av loven med standard formular	Ikke vurdert etter loven	Totalt
Troms	452 900	190 400		1 622 465	2 265 765
Nord-Trøndelag	92 000			4 987 115	5 079 115
Sør-Trøndelag	201 075	23 570	1 639 491	1 004 966	2 869 102
Hordaland				1 205 500	1 205 500
Buskerud				696 580	696 580
Vest-Agder	457 400		2 316 250		2 773 650
Hedmark	177 500			470 440	647 940
Oppland				2 373 350	2 373 350
Totalt	1 380 875	213 970	3 955 741	12 360 416	17 911 002

Diskusjon

Analysen av 241 søknader om tilskudd til skogsbilveier og drift i bratt terreng gir et viktig innblikk i visse deler av forvaltningen av våre skogressurser. Vi får indikasjoner på saksbehandlingen i hvert av fylkene, og hvilket forhold kommunene og Fylkesmennene har til slike saker. Det er overraskende at 6 av 14 Fylkesmenn ikke svarte på henvendelsen, at flere av de 8 som svarte måtte purres, og at én måtte innklages til SLF. Både i henhold til offentlighetsloven og miljøinformasjonsloven burde dette vært uproblematisk. Det er liten grunn til å tro at de 6 som ikke har svart har høyere kvalitet på saksbehandlingen enn vi avdekker for de 8 som *har* svart.

Vår gjennomgang viser at det er betydelige forskjeller i **søknadsskjemaene** mellom i de ulike fylkene og for de ulike inngrepene (veier/taubane). Søknader der skogeier ikke er bedt om å kommentere miljøverdier eller MIS-registreringer, kombinert med standardisert svarbrev fra kommunen, bærer bud om lemfeldig saksbehandling og lite individuell vurdering. Vi kan generelt ikke se noen grunn til at det skal være fylkesvise forskjeller ved tildelinger fra av en sentralt bevilget tilskuddsordning.

Kart er viktig for å få et korrekt bilde av hvor inngrepet skal gjøres og for å kunne vurdere opp mot kjent, stedfestet miljøinformasjon om det kan ha skader på miljøverdier. Selv om saksbehandler og søker kan ha hatt muntlig kontakt og en antatt felles forståelse av lokaliseringen, er kart viktig for etterprøvnbarhet av saksbehandlingen og avklaring ved eventuelle misforståelser og forandringer i ettertid i inngrepet.

Det er svært urovekkende at bare litt over halvparten av søknadene var ledsaget av kart, og at nesten halvparten av de kartene som var innlevert var vanskelige å tolke. Det er også underlig at det er betydelige forskjeller mellom fylkene. Sett i lys av at det også ofte ikke er oppgitt kartkoordinater i søknadene, gir det liten tillit til saksbehandlingen og om det er gjort konkrete vurderingene av tiltakenes miljøkonsekvenser.

I **naturmangfoldlovens** § 7 om *prinsipper for offentlig beslutningstaking*, fremgår det at "*prinsippene i §§ 8-12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet, herunder når et forvaltningsorgan tildeler tilskudd, og ved forvaltning av fast eiendom. Vurderingen etter første punktum skal fremgå av beslutningen.*" Det fremgår altså helt eksplisitt i selve loven at dette gjelder ved tildeling av tilskudd.

Siste ledd er også vesentlig, og forutsetter at man ikke bare avleverer en overfladisk, standard formulering, men gjør en konkret vurdering. Spesialmotivene til loven utdyper at § 7 "*innebærer også at begrunnelsen for offentlige myndighetsbeslutninger skal vise hvordan prinsippene er kommet inn i den konkrete saken og hvilken vekt de er tillagt.*" Videre heter det: "*For å bidra til at den samlede forvaltningen er i tråd med prinsippene, og at tolkningen av prinsippene blir mest mulig ensartet, er den nevnte begrunnelsesplikten særskilt viktig.*"

Mot en så klar juridisk bakgrunn, er det oppsiktsvekkende at kun 11 av 241 vurderte søknader oppfyller lovens krav. I flertallet av søknadene hvor naturmangfoldloven faktisk er nevnt, nøyer man seg med en standard formular i saksbehandlingsdokumentet (36 tilfeller), og ikke en individuell vurdering og vektlegging av lovens prinsipper. En slik anvendelse av loven er ikke bare en omgåelse av lovverket, men fungerer mot lovens hensikt. Ved å integrere naturmangfoldlovens paragrafer som

et standard svar i et saksbehandlingsformular, bagatelliserer kommunen/fylket lovverkets tyngde i slike saker.

Vi opplever det også som sterkt urovekkende at flere taubanedrifter er forhåndsgodkjent for gjennomføring og utbetaling av tilskudd, uten at en konkret vurdering er gjort. Dette er et krystallklart brudd på naturmangfoldlovens krav.

En tilfredsstillende saksbehandling krever:

- tilgjengelige kart over hvor inngrepet skal skje
- "egenerklæring" fra skogeier med en vurdering av om det omsøkte inngrepet berører miljøverdier
- omtale av lønnsomheten av inngrepet (veien/taubanen)
- MiS-kart (hvis gjennomført i kommunen)
- gjennomgang av kjente miljøverdier i alle tilgjengelige databaser
- befaring dersom man er i tvil, eller der kunnskapsgrunnlaget er dårlig (gjelder i mange MiS-kartlagte områder)
- vurderinger etter naturmangfoldlovens prinsipper

For å oppfylle naturmangfoldlovens § 7, må hver enkelt søknad vurderes individuelt og eksplisitt opp mot disse punktene. En slik vurdering krever en grundig gjennomgang av kommunen og Fylkesmannen hvor de henviser til hvilke argumenter/verdier som ligger til grunn for innvilgelsen/avslaget. En slik saksgang skal kvalitetssikre at alle aspekter ved et slikt inngrep blir vurdert og dokumentert, og er i samsvar med både skogloven og naturmangfoldloven. Vurderingene skal fremgå av avgjørelsen, og dermed være med eksplisitt med i saksdokumentene.

Det er et alminnelig krav til saksbehandlingen etter norsk rett at saken er "så godt opplyst som mulig", jf. forvaltningsloven § 17 første ledd. I saker hvor anvendelsen av lover som innebærer plikt til å ta hensyn til føre-var-prinsippet, må det gjelde en plikt til å utrede og fremstille mulige negative konsekvenser og kunnskapsgrunnlaget, herunder også den faglige usikkerheten av inngrepet, hvor mulige miljøvirkninger søkes klarlagt så grundig som mulig.

Det hjelper lite med lovverk som skal ivareta og beskytte viktige naturområder/arter, om lovens intensjon blir neglisjert. Mange miljøskader skyldes bit-for-bit-vedtak som hver for seg tilsynelatende har positive sider og begrenset miljøeffekt, men som i sum gir et uønsket resultat. Dette stiller spesielle krav til forvaltningssystemet. Forvaltningssystemet må gjøre det mulig å se den samlede virkingen av mange enkeltsaker når vedtak skal treffes, som er et vesentlig aspekt ved "prinsippet om samlet belastning", § 10 i naturmangfoldloven.



Bratt terreng er vanskelig tilgjengelig for skogbruk, derfor har skogen ofte fått stå og bli gammel og rik på trua arter. Områdene har imidlertid også vært vanskelig tilgjengelig for kartleggere, og miljøverdiene er ofte dårlig kjent. Dette stiller særlige krav til saksbehandlingen for å sikre at verneverdier ikke går tapt. Foto: SABIMA.

Oppsummering av fylkenes saksbehandling

Troms har mottatt 33 søknader, hvorav halvparten inneholdt gode kart, og 3 av søknadene ble tilfredsstillende vurdert opp mot naturmangfoldloven. Saksbehandlingen av de resterende søknadene er mangelfull og ikke i tråd med naturmangfoldloven.

Nord-Trøndelag har mottatt flest søknader (totalt 72), hvorav kun 8 inneholdt gode kart over det omsøkte inngrepet, og kun en av søknadene ble tilfredsstillende vurdert opp mot naturmangfoldloven. Saksbehandlingen av de resterende søknadene er mangelfull og ikke i tråd med naturmangfoldloven. I Verdal ble det utbetalt statstøtte for hogst av kantsonen ned mot verna vassdrag, mot innstilling fra kommunen og fylkesmannens miljøvernavdeling.

Sør-Trøndelag har mottatt 46 søknader, hvorav 14 inneholdt gode kart, og 5 av søknadene ble tilfredsstillende vurdert opp mot naturmangfoldloven. Saksbehandlingen av de resterende søknadene er mangelfull og ikke i tråd med naturmangfoldloven.

Hordaland har mottatt 20 søknader, hvorav 5 av søknadene inneholdt gode kart. Naturmangfoldloven er ikke nevnt i forbindelse med noen av søknadene.

Vest-Agder har mottatt 22 søknader, hvorav 20 søknader inneholdt gode kart, og 1 søknad har tilfredsstillende blitt vurdert opp mot naturmangfoldloven. Kommunene i Vest-Agder har integrert et avsnitt om naturmangfoldloven i sitt standardsvar, som 20 av 22 søknader har blitt besvart med. Loven krever imidlertid en mer individuell og konkret vurdering etter prinsippene i §§8-12.

Buskerud har mottatt 7 søknader, hvorav 5 av søknader inneholdt gode kart. Naturmangfoldloven er ikke nevnt i forbindelse med noen av søknadene.

Hedmark har mottatt 8 søknader, hvorav 7 søknader inneholdt gode kart, og kun en av søknadene ble tilfredsstillende vurdert opp mot naturmangfoldloven.

Oppland har mottatt 33 søknader, hvorav 4 inneholdt gode kart. Naturmangfoldloven er ikke nevnt i forbindelse med noen av søknadene.