

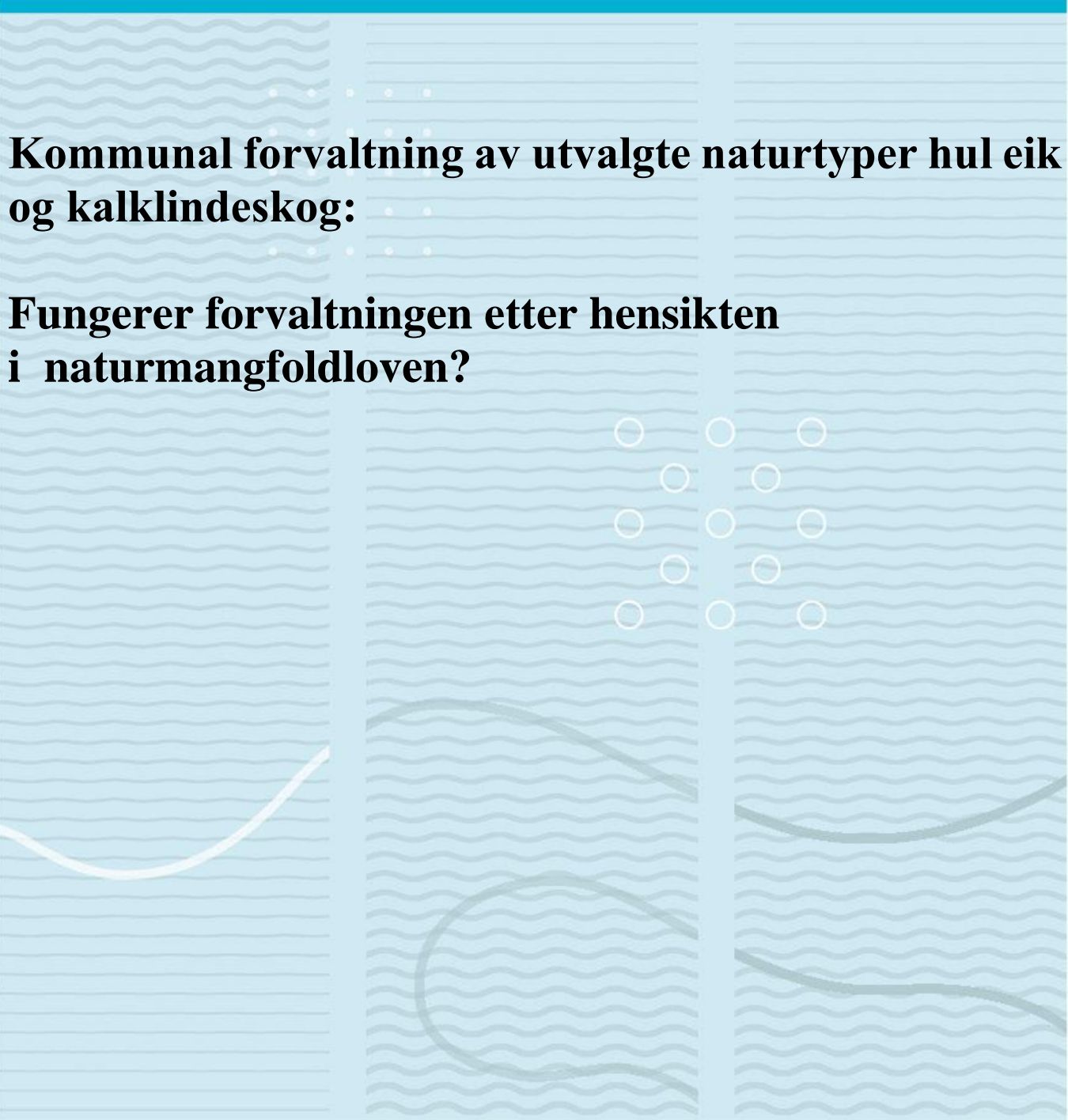
Universitetet i Sørøst-Norge
Fakultet for Teknologi, Naturvitenskap og Maritime fag
Institutt for Natur, Helse og Miljø

–
[Mastergradsavhandling](#)

Studieprogram: Natur, Helse og Miljøvern

Vår/høst 2020

Leila Sunniva Berg



Kommunal forvaltning av utvalgte naturtyper hul eik og kalklindeskog:

Fungerer forvaltningen etter hensikten i naturmangfoldloven?

Universitetet i Sørøst-Norge
Fakultet for teknologi, naturvitenskap og maritime miljø
Institutt for natur, helse og miljø
Postboks 235
3603 Kongsberg

<http://www.usn.no>

© 2020 Leila Sunniva Berg.
Denne avhandlingen representerer 60 studiepoeng

Sammendrag

Kommunene har fått delegert en betydelig del av ansvaret for forvaltningen etter naturmangfoldloven (NML) fra sentrale myndigheter, der naturen og det biologiske mangfoldet i hovedsak skal ivaretas gjennom den lokale arealforvaltningen. Et av ansvarsområdene som er delegert til kommunene er bestemmelsen om utvalgte naturtyper (UN), som ble etablert som en egen forskrift i NML i 2011. Forskrift om UN har som formål å redusere tapet av arter og bedre ivareta naturmangfoldet der det befinner seg, gjennom å gi spesielt viktige naturtyper for naturmangfold en sterkere juridisk beskyttelse. Til nå er erfaringer med kommunal saksbehandling av forskriften og resultatene av kommunens håndtering av forskriften lite undersøkt. Miljøvedtaksregisteret ble i 2014 opprettet for å gi en systematisk oversikt over (blant annet) UNs utvikling og den samlede belastningen på forekomstene. Alle kommunale enkeltvedtak som omhandler UN skal registreres i dette registeret.

I denne oppgaven undersøkes det, ved en gjennomgang av kommunale sakspapirer fra alle registrerte kommunale enkeltvedtak innhentet fra Miljøvedtaksregisteret (n=24), om den kommunale forvaltningen av UN hule eiker og kalklindeskog fungerer etter hensikten i NML. Som en uavhengig kontroll blir også alle faktiske enkeltvedtak samlet inn fra seks stikkprøvekommuner (kontrollutvalg av alle relevante kommuner med forekomster) (n=11). I tillegg blir det gjort en egen spørreundersøkelse (n=41) for å kartlegge kommunenes erfaringer med Miljøvedtaksregisteret og reglene rundt UN mer i detalj.

Det ble gjennom studien funnet at over 40 % av kommunene ikke engang har opprettet bruker for registrering av vedtak i Miljøvedtaksregisteret. Det var kun 12 % av kommunene som med sikkerhet kunne si at de hadde registrert enkeltvedtak i registeret, videre var det så mye som to av seks kommuner (33 %) i kontrollutvalget som ikke hadde registrert sine enkeltvedtak. Manglende opplæring og lav grad av veiledning synes å være hovedgrunner til at kommunene ikke, eller bare i begrenset grad, bruker Miljøvedtaksregisteret.

Det er i studien registrert 35 enkeltvedtak som omfatter UN hule eiker i perioden 2014-2020. Det er gitt dispensasjon fra forskriften til hogst i hele 46 % av disse sakene. Samfunnssektoren «bygning, konstruksjon og anlegg» (som inkluderer utbygging til bla. nærings- bolig og fritidsformål) står for flest saker, med i alt 25 enkeltvedtak der 10 av sakene har gitt dispensasjon til nedbygging av UN.

For UN kalklindeskog var situasjonen derimot en helt annen. Det er ingen kommunale enkeltvedtak knyttet til naturtypen funnet i studien, det er imidlertid oppdaget to ikke-rapporteringspliktige enkeltvedtak knyttet til statlige sanksjoner for ulovlig hogst i kontroll-kommunene.

Kommunene kunngjør i svært liten grad sine vedtak som angår UN i områdene de forvalter, bare fem kommuner kunngjør (12 %) alltid avgjørelser om nedbygging av UN etter reglene for klageadgang. Tre av studiens 35 enkeltvedtak er videre påklaget, der ett vedtak er omgjort fra førstegangs utfall.

Denne studien konkluderer med at det er en sterk underrapportering av kommunale vedtak til Miljøvedtaksregisteret. Rapporteringen fungerer ikke etter hensikten, og er derfor i mindre grad enn forventet egnet til å dokumentere erfaringene med kommunal forvaltning av UN. Videre har det vært et vesentlig tap av UN verneobjekter hule eiker, selv etter at forskrift om UN trådte i kraft. Forskrift om UN har allikevel i noen grad økt aktsomheten i forvaltningen av disse naturtypene, og trolig ville langt flere lokaliteter med UN være tapt dersom ikke forskriften trådte i kraft. Ettersom kommunene spiller en svært viktig rolle i arbeidet med å forvalte og stanse tapet av naturmangfold, er det et klart behov for bedre kunnskap i kommunene om de viktige naturverdiene kommunene forvalter og hvilke forvaltningsverktøy kommunene har til rådighet.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
Innholdsfortegnelse	4
Forord	5
Innledning	6
1. Bakgrunn	8
1.1 Utvalgte naturtyper, et viktig virkemiddel i naturmangfoldloven.	8
1.2 Utvalgte naturtyper hule eiker og kalklindeskog	10
1.3 Miljøvedtaksregisteret, et viktig verktøy for overvåkning.....	13
1.4 Regler for kunngjøring og klageadgang.....	14
2 Metode	16
2.1 Datainnsamling spørreundersøkelse	16
2.2 Datainnsamling enkeltvedtak og kontroll	17
2.5 Litteraturstudiedel, kart og figurer	19
3 Resultater	20
3.1 Kommunale enkeltvedtak innrapportert til Miljøvedtaksregisteret sammenlignet med kontrollutvalg	20
3.2 Resultater spørreundersøkelse.....	20
<i>Oppsummering:</i>	20
3.2.1 Antatt andel kartlagte forekomster av UN hule eiker og kalklindeskog	21
3.2.2 Kommunenes rapporteringsrutiner til Miljøvedtaksregisteret	22
3.2.3 Kommunenes forslag til forbedringer i rapporteringsrutiner	24
3.3 Resultater kommunale enkeltvedtak	25
<i>Oppsummering:</i>	25
3.3.1 Tillatelser og avslag i kommunale enkeltvedtak	26
3.3.2 Samfunnssektorer som påvirker UN hule eiker	27
3.3.3 Kunngjøring av UN-vedtak og påklagede enkeltvedtak	28
4 Diskusjon	30
4.1 Feilkilder	30
4.2 Kunnskapsgrunnlaget basert på kartlagte forekomster av UN.....	31
4.3 Rapporteringsrutiner til Miljøvedtaksregisteret	32
4.4 Kommunenes respons på rapporteringsrutinene	33
4.5 Enkeltvedtakenes utfall og samfunnssektorene som påvirker	34
4.6 Kunngjøring og klageadgang	36
4.7 Oppsummering og konklusjon	37
Referanser	38
Vedlegg	42

Forord

Jeg vil takke alle som har bidratt med oppklaringer og kommentarer til denne oppgaven, takk til alle kommunenes miljøansvarlige, fylkesmenn og naturkartleggere som har svart tålmodig på epost og telefoner. Takk til Ingrid Lervåg for hjelp til visuell fremstilling av kart og figurer. Takk til Rune Solvang og Mona Evensen for sjekk og korrektur. Ikke minst en stor takk til veileder Jan Heggenes for god veiledning!

Porsgrunn, 15.11.2020

Leila Sunniva Berg.

Innledning

Dagens tap av biologisk mangfold er av mange vurdert som kritisk for livet på jorda som vi kjenner det (Ceballos, Ehrlich, & Dirzo, 2017; Sánchez-Bayo & Wyckhuys, 2019). Tapet av arter og økosystemer har de siste femti årene akselerert dramatisk, og med endringer i arealbruk som den største driveren (IPBES, 2019). Undersøkelser har vist at 75 % av alt landareal på jorden har vært utsatt for arealtap og -endringer der fragmentering, reduksjon eller fjerning av viktige habitat har vært regelen oftere enn unntaket i (Verdens naturfond, 2020). Det er for eksempel estimert at det kun står igjen 2 % av den gamle naturlige edelløvskogen i Europa i dag, blant annet på grunn av kraftig omdisponering av areal (Evju et al., 2015). I Norge har nær 30 % av naturtyper ifølge Norsk rødliste for naturtyper (2018) en høy til ekstremt høy risiko for å gå tapt i løpet av de neste femti årene. Med disse økosystemene står flere enn 2000 plante-, sopp- og dyrearter i fare for å forsvinne (Artsdatabanken, 2018). Et sentralt, statlig virkemiddel for å redusere tap av areal og naturmangfold er lovverket. Sentrale virkemidler i Naturmangfoldloven for å ivareta naturmangfold er områdevern, utvalgt naturtype og prioritert art. Gjennom blant annet ulike sektorlover, nasjonale og regionale retningslinjer og handlingsplaner veiledes kommunal forvaltning til å redusere tapet av naturmangfold gjennom lokale planprosesser (KMD, 2015b). Blant annet er det gjennom en egen paragraf (§ 52), i Naturmangfoldloven (NML, 01.07.2009) og Forskrift om utvalgte naturtyper i medhold av denne, satt fokus på tap av viktige naturtyper. Hensikten var ifølge forarbeidene, å supplere NML med flere muligheter for ivaretagelse av viktig natur gjennom kommunal myndighetsutøving (DN-håndbok 31, 2011). Hensikten med forskriften er etter naturmangfoldlovens § 4, å bremse tapet av arter og bedre ivareta naturmangfoldet der det befinner seg. Naturtypenes utvikling har vært vanskelig å måle etter de siste tiårenes omdisponering av areal, hovedsakelig på kommunalt nivå og bit for bit, uten en overordnet og systematisk dokumentasjon på nedgangen (DN-håndbok 13, 2007). Gjennom en annen forskrift, Forskrift om Miljøvedtaksregisteret (2013), ble Miljøvedtaksregisteret opprettet med nettopp den hensikt å tilgjengelig-gjøre og gi en systematisk oversikt over alle vedtak som berører utvalgte naturtyper (jf. NML § 68), for å sikre kunnskapen om naturtypenes utbredelse, og overvåke den samlede belastningen (DN-håndbok 31, 2011). Per i dag har seks spesielt verdifulle naturtyper (hule eiker, kalklindeskog, slåttemark, slåttemyr, kystlynghei og kalksjøer) fått økt beskyttelse gjennom gjeldende forskrift. Å ivareta utvalgte naturtyper på en bærekraftig måte

gjennom den kommunale arealplanleggingen, var tenkt som et nytt og viktig virkemiddel for bremse tapet av viktig areal og naturmangfold i 2011 (KMD, 2019). Det finnes liten eller ingen systematisk kunnskap om dette har fungert etter hensikten. I denne oppgaven ser jeg derfor nærmere på om kommunal forvaltning av utvalgte naturtyper fungerer etter hensikten i naturmangfoldloven. Oppgaven fokuserer på de to spesielt verdifulle naturtypene hule eiker og kalklindeskog, som er en liten gjenværende rest etter den gamle, europeiske edelløvskogen (Evju et al., 2015).

Ved hjelp av data fra alle kommunale enkeltvedtak innrapportert til Miljøvedtaksregisteret, og som en kontroll, en egen gjennomgang av alle relevante og eventuelt supplerende vedtak fra seks utvalgte «stikkprøvekommuner» dokumenteres dagens tilstand av UN. I tillegg er det laget en egen spørreundersøkelse som kartlegger kommunenes erfaringer med Miljøvedtaksregisteret og regler med hensyn til UN. Videre undersøkes også trender med hensyn på kommunenes: kunnskapsgrunnlag om egne forekomster, rapporteringsrutiner, utfall av enkeltvedtak og hvordan de ulike samfunnssektorenes påvirkning i saksbehandlingen er fordelt. Det overordnede målet er å evaluere om virkemiddelet har fungert etter hensikten, og hvis ikke, påpeke mulige forbedringer for å gjøre virkemiddelet mer effektivt.

1. Bakgrunn

1.1 Utvalgte naturtyper, et viktig virkemiddel i naturmangfoldloven.

Naturmangfoldloven innførte utvalgte naturtyper (heretter referert til som UN) som et nytt virkemiddel i naturforvaltningen med den hensikt å ivareta naturtyper og økosystemer etter NML § 52. I dag har vi seks utvalgte naturtyper jf. forskrift om UN etter naturmangfoldloven (FOR-2011-05-13-512, <https://lovdata.no/forskrift/2011-05-13-512>), § 3, 1-6: slåttemark, slåttemyr, hule eiker, kalklindeskog, kalksjøer og kystlynghei. Ved vurderingen om hvorvidt en naturtype kvalifiserer som utvalgt, skal det etter NML § 52 legges vekt på om naturtypen er:

- truet i Norge
- viktig for en eller flere prioriterte arter
- truet internasjonalt
- har en vesentlig andel av sin naturlige utbredelse i Norge, eller
- har en utvikling som strider mot forvaltningsmålet i § 4, om at naturtyper og de tilhørende økologiske funksjonene skal ivaretas så langt det anses rimelig innenfor deres naturlige utbredelsesområde.

Forskrift om UN etter § 53 gir utvalgte naturtyper en sterkere beskyttelse enn andre naturtyper i plansaker. Forskrift om UN medfører allikevel ikke et selvstendig vern av naturtypene, men medfører større aktsomhet i inngrepssaker og en juridisk beskyttelse ved uaktsomme inngrep. Vern gjennomføres gjennom regler for et bærekraftig bruk etter NML, slik tradisjonelt naturvern også gjennomføres. Utover dette gis kommunene forvaltningsansvaret og handlingsrom gjennom lokal arealplanlegging og områdeforvaltning etter Plan- og bygningsloven (LOV-2008-06-27-71 <https://lovdata.no/lov/2008-06-27-71>, heretter referert til som PBL), og andre sektorlover etter ordinær arealplanlovgivning (DN håndbok-1, 2012; KMD, 2019).

Kommunene bruker således primært virkemidlene i PBL til å avklare og forvalte den videre arealbruken for en forekomst av UN, men med en klar retningslinje om at UN har sterkere prioritet for vern enn andre naturområder (utenfor allerede etablerte verneområder). Tiltakene skal forøvrig avveies mot andre viktige samfunnsinteresser etter PBL § 14. Rettslig bindende planer etter PBL skal avklare arealforvaltningen og eventuelle arealbruksendringer (§ 11 Kommuneplan og § 12 Reguleringsplan). Kommunen skal etter § 7 om offentlig beslutningstaking ved saksbehandling etter plan

og bygningsloven eller annet lovverk, gjøre en vurdering av tiltaket også etter de miljørettslige prinsippene i NML §§ 8-12 (KMD, 2016). Disse miljørettslige prinsippene gir dermed forutsetninger og føringer for planarbeidet og hvordan kommunen skal ivareta UN gjennom saksgangen. De miljørettslige prinsippene sier at før en avgjørelse tas, skal kunnskapsgrunnlaget være godt (jf. § 8), føre-var prinsippet skal tillegges betydelig vekt (jf. § 9), samlet belastning og påvirkning på naturen skal vurderes (jf. § 10), kostnaden for tiltaket skal bæres av tiltakshaver/utbygger (jf. § 11) og miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder skal gjennomføres så fremt det står i rimelig forhold til nytte og kostnad (jf. § 12).

Videre gjelder aktsomhetsplikten etter § 6, som pålegger «enhver» å gjøre det de kan for å unngå å gjøre skade på, eller forringe naturmangfoldet (der i blant UN), uavhengig av om aktivitetene utøves av private eller offentlige aktører. For offentlig forvaltning presiseres det spesielt i § 53 andre ledd hvordan aktsomhetsplikten i § 6 skal forstås med hensyn til UN. § 53 sier at en forekomst av utvalgt naturtype skal tas særskilt hensyn til ved utøving av offentlig myndighet, slik at forringelse av naturtypens utbredelse og forekomstenes økologiske tilstand unngås. Ved brudd på aktsomhetsplikten kan Fylkesmannen reagere med ulike sanksjonsmidler, avhengig av sakens omfang; retting og avbøtende tiltak etter § 69 eller tvangsmulkt etter § 73 (KMD, 2016). Det er Miljødirektoratet som er myndigheten til å fatte vedtak om miljøerstatning etter § 74 (se delegeringsvedtak av 20. oktober 2015) (Delegering av myndighet etter naturmangfoldloven fra Klima- og miljødepartementet til Miljødirektoratet, FOR-2015-10-20-1905, <https://lovdata.no/forskrift/2015-10-20-1905>).

Kommunen kan videre sette vilkår om avbøtende tiltak, dersom tillatelse til inngrep i UN gis gjennom vedtak, jf. NML § 69. Slike avbøtende tiltak skal redusere graden av forringelse av artsmangfoldet ved inngrep ved å pålegge den ansvarlige å for eksempel plassere eiketrær fra nedbygde UN lokaliteter i et egnet deponi (kalt tre-kirkegårder) for overlevelse av artsmangfold på eik, planting av nye trær av samme art, flytting av trær med rotsystem, etc. (DN-håndbok 1, 2012). Et alternativ til avbøtende tiltak kan være såkalte kompenserende tiltak der tiltakshaver erstatter nedbygging av UN med andre tiltak som gir positive konsekvenser for naturmangfoldet, for eksempel ved å verne andre lokaliteter av tilsvarende naturtype (også kalt økologisk kompensasjon). Ordningen bygger på prinsippet om at kostnadene ved miljøskade skal bæres av tiltakshaver jf. § 11 (Hårklau, Haaverstad, & Skrindo, 2017).

1.2 Utvalgte naturtyper hule eiker og kalklindeskog

UN hule eiker defineres som eiketrær (*Quercus sp.*) med en omkrets på over 90 cm med synlig hulhet, der hulheten er minst 5 cm og hulrommet er større enn åpningen, samt eik med eller uten synlig hulhet med en omkrets på over 200 cm (DN-håndbok1, 2012). Hul eik i produktiv skog faller utenfor forskriften, med unntak av 20 m inn i randsonen mellom skog og kulturlandskap (Lange, 2017). Eikas utbredelse i Norge er begrenset til det kystnære varmebeltet fra Sigdal i øst til Møre og Romsdal i vest (Lid & Lid, 2017), med hovedtyngde på Sørlandet og langs Oslofjorden (Figur 1) (DN- håndbok 1, 2012). Eikeslekten er for øvrig vidt utbredt nedover hele Europa (Lid & Lid, 2017). Anslagsvis er det regnet ut at det finnes et sted mellom 34 000–98 000 eiker i Norge som går under reglene i forskriften (Sverdrup Thygeson, Evju, Skarpaas, Jacobsen, & Birkemoe, 2018). Viktigste årsak til nedbygging av hul eik er hogst i forbindelse med arealendringer som utbygging av hus og veier, samt effektivisering av landbruksareal. Enkelte eiketrær hugges også for sikkerhetshensyn i offentlige arealer og i villahager (DN- håndbok 1, 2012).

Det er i forbindelse med utvelgelsen av UN hule eiker (Tabell 1 og 2) og UN kalklindeskog (Tabell 3 og 4) utarbeidet egne handlingsplaner (jf. NML § 52, fjerde ledd). Handlingsplanene har målsetninger som skal sikre UN gjennom tiltak og legge til rette for gunstig utvikling (Tabell 2 og 4) (DN- håndbok 1, 2012; DN- håndbok 8, 2011).

Tabell 1. Forhold som ble utslagsgivende for utvelgelse av naturtypen ifølge handlingsplan for hule eiker (DN- håndbok 1, 2012):

- I) Hul eik er en naturtype i tilbakegang.
- II) Eika er et hot-spot habitat for det biologiske mangfoldet. I trestrukturer som dyp sprekkebark, døde stammedeler, døde greiner og hulrom med rødmyld etablerer det seg attraktive habitat for opptil 1500 arter av insekter, sopp, lav og mose.
- III) Mangel på kontinuitet av hule eiker i ulike generasjoner på landskapsnivå har gitt sterk nedgang i arter knyttet til spesifikke stadier i eikas liv. Det antas at kvantiteten til de eldste og største trærne er forringet gjennom flere hundre år.

Tabell 2. Målsetninger ved utvelgelsen ifølge handlingsplan for hule eiker (DN-håndbok 1, 2012):

- I. Hindre at menneskelige aktiviteter forringer tilstanden av hule eiker
- II. Sikre rekruttering av hule eiker i alle livsfaser, fortrinnsvis i nærheten av dagens forekomster
- III. Øke antallet hule eiker i eikas utbredelsesområde
- IV. Sikre levedyktige bestander av norske arter knyttet til gamle, hule eiker, eikegadd og læger av eik.
- V. Fullføre kartleggingen av UN hule eiker slik at Naturbase får en mest mulig komplett oversikt over forekomstene.



Figur 1. Utbredelsen av UN hule eiker gjennom kartlagte forekomster. UN hule eiker er markert i rødt ($n=9691$) (Miljødirektoratet, 2020a).

UN Kalklindeskog er definert som en naturtype dominert av lindetrær (*Tilia cordata*) på grunnlendte kalkkrygger, ofte også med et høyt innslag av hassel (*Corylus avellana*) og eik i sørvendte rasmarker (DN- håndbok 8, 2011). Kalklindeskog vokser innenfor et begrenset geografisk område fra Oslofeltet til Mjøsa (Figur 2) og utgjør et samlet areal

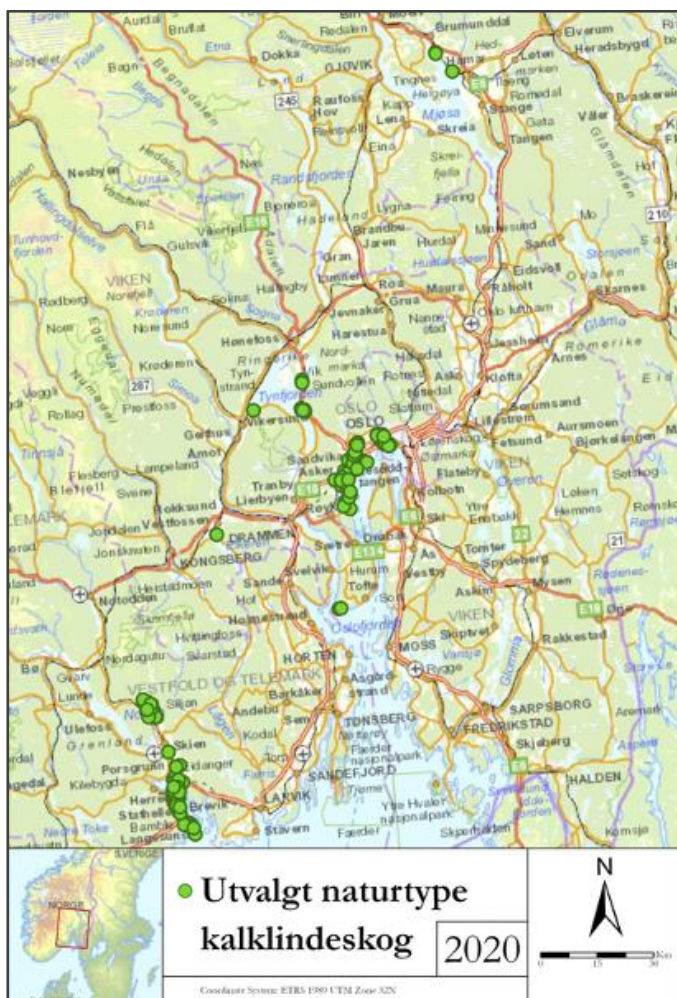
på omtrent 1250 daa (Framstad & Bendiksen, 2018). Kommunene med størst areal av kalklindeskoger er Bamble, Porsgrunn, Asker, Bærum og Oslo (Framstad et al., 2017). Viktigste årsak til tap av kalklindeskog de siste 50 årene er utbygging av veier, boliger og annen omdisponering av areal (DN- håndbok 8, 2011). De fleste forekomstene av kalklindeskog ligger tett opptil befolkede områder og er derfor også truet av utsiktshogster, fremmede arter som spres fra villfyllinger, i tillegg til innvandring av gran, bøk og andre treslag (Brandrud, 2010; DN- håndbok 8, 2011).

Tabell 3. Forhold som var utslagsgivende for utvelgelse av naturtypen ifølge handlingsplan for kalklindeskog (DN- håndbok 8, 2011):

- I) Kalklindeskog har en antatt tilbakegang på 20–30 % de siste 50 år med status som sterkt trua (EN) på rødlista i 2018 (Artsdatabanken, 2018; E. Framstad, Bendiksen, E., 2018).
- II) Kalklindeskog er et viktig hotspot-habitat med et stort antall rødlistede og sjeldne arter, spesielt gjelder dette jordlevende sopparter som er symbiotisk knyttet til linderøtter. Små og få geografiske områder med naturtypen gir utslag i svært små populasjoner av vertsspesifikke og enkelte endemiske arter.
- III) Lindetrærne i Norge er restforekomster etter siste varmeperiode for mer enn 6000 år siden, i dag er klimaet ugunstig for etablering av nye lindetrær (Mong, 2005).
- IV) Norge har hoved-forekomsten av kalklindeskog i Europa, som i forvaltningssammenheng betyr at Norge har et spesielt ansvar for ivaretagelse av naturtypen.

Tabell 4. Målsetninger ved utvelgelsen i følge handlingsplan for kalklindeskog (DN- håndbok 8, 2011):

- I. Sikre at eksisterende arealer av kalklindeskog blir ivaretatt, og unngå omdisponering til annen bruk.
- II. Slutføre kartleggingen av forekomstene og biomangfoldet knyttet til kalklindeskog.



Figur 2. Utbredelsen av forekomster av UN Kalklindeskog gjennom kartlagte areal (n=146). Grønne markeringer viser UN-lokalitetene som i hovedsak begrenset til det kalkrike geologiske feltet i indre Oslofjord og Grenlandsområdet (Miljødirektoratet, 2020a).

1.3 Miljøvedtaksregisteret, et viktig verktøy for overvåkning

Ettersom de siste tiårenes utviklingen og degradering av natur har vært vanskelig å måle uten overordnet og systematisk dokumentasjon (Miljødirektoratet, 2014), la Miljødepartementet opp til nye metoder for overvåkning av UN-forekomster. Miljøvedtaksregisteret er et offentlig, nasjonalt register opprettet med hjemmel i naturmangfoldloven § 68 og forskrift 2013-06-14-643 om Miljøvedtaksregisteret <https://lovdata.no/forskrift/2013-06-14-643>. Alle kommunale enkeltvedtak som berører UN i kommunal plansammenheng skal innrapporteres av kommunen til Miljøvedtaksregisteret. Registeret ble åpnet for registreringer fra 1. april 2014

(Miljødirektoratet, 2014; Miljøvedtaksregisteret, 2013). Registeret skal fungere som et verktøy for overvåkning av den totale tilstanden for blant annet UN i Norge. Ved å sikre kunnskap, samt overvåke den samlede utviklingen i Norge, kan vi vurdere om forvaltningspraksisen innebærer forringelse av naturtypene (DN-håndbok 31, 2011). Det er derfor viktig at kommunene rapporterer både enkeltvedtak der det tillates inngrep i UN og enkeltvedtak der det ikke tillates jf. § 3 (DN-håndbok 13, 2007). Med enkeltvedtak menes avgjørelser utøvet av en offentlig myndighet som omhandler rettigheter eller plikter for en eller flere personer (Forvaltningsloven, LOV-1967-02-10, <https://lovdata.no/lov/1967-02-10>, heretter referert til som FVL). Registrering av enkeltvedtak skal skje senest tre virkedager etter underrettelse, jf. § 27. For UN innebærer forskriftens § 3 andre avsnitt bokstav C, at kommunen skal registrere alle enkeltvedtak i Miljøvedtaksregisteret (unntak gjelder dersom dokumentet inneholder opplysninger som kan unntas fra offentlighet jf. Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) LOV-1970-06-19-69, <https://lovdata.no/lov/2006-05-19-16> § 7, andre ledd). Vedtaksdokumentene skal registreres i fulltekst og være søkbare for allmennheten, jf. forskriften § 2. Vedlagt informasjon til registreringen skal være (Miljødirektoratet, 2014):

- sakstittel på dokument,
- tiltakstype,
- dato for vedtak,
- lov eller forskriftshjemmel for vedtak,
- hvilke kommuner vedtaket gjelder,
- stedfesting av vedtaket, og
- enkeltvedtakets utfall

Miljøvedtaksregisteret driftes av Miljødirektoratet og Fylkesmann har i oppgave å veilede kommunene i bruk av registeret (Miljødirektoratet, 2014).

1.4 Regler for kunngjøring og klageadgang

Kunngjøringsplikten etter NML § 56 første og andre ledd, pålegger forvaltningsmyndighetene å kunngjøre vedtak som tillater tiltak i en forekomst av UN, slik at klagegangen blir reell. For tiltak som angis som positive for naturtypen og forekomstens økologiske tilstand gjelder også klagegangen etter § 56, men ikke

meldeplikten jf. § 4. Vedtakene skal kunngjøres i minst én lokal avis som er alminnelig lest på stedet. Man må ha en særlig tilknytning til en sak for å kunne benytte seg av klageretten jf. FVL § 28. Blir en tillatelse, eller et avslag på tiltak i en forekomst av en utvalgt naturtype påklaget etter gjeldende regler, skal Fylkesmannen (overordnet miljøvernmyndighet) få uttale seg til klagen. Gjennom bestemmelsen i FVL § 34 andre ledd siste punktum som omhandler klageinstansens kompetanse, plikter statlige klageinstanser å legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn, og det skal fremgå av vedtaket hvordan klageinstansen har vektlagt dette hensynet.

2 Metode

2.1 Datainnsamling spørreundersøkelse

Alle kommuner som befinner seg innenfor vokseområdene for lind og eik, og derfor også har potensielle forekomster av UN hule eiker eller kalklindeskog i deres kommune, ble kontaktet for besvarelse av en anonymisert spørreundersøkelse gjennom gratistjenesten Survio, en nettbasert programvare for spørreundersøkelser (Survio, 2012). Antall kommuner som mottok spørreundersøkelsen var 112, det var 41 resipienter som responderte på undersøkelsen. Spørreundersøkelsen ble formidlet via epost til administrasjonene i kommunene og bedt videresendt til miljøansvarlige i kommunen. Der miljøansvarlig sto oppgitt på kommunens hjemmesider ble epost sendt direkte til fagansvarlige. Undersøkelsen foregikk over tre uker, med påminnelse gjennom epost etter 15 dager, og med mulighet for besvarelse ytterligere syv dager.

Undersøkelsen besto av syv forvaltningsrelevante spørsmål som angikk UN og rutiner for rapportering gjennom Miljøvedtaksregisteret (se Vedlegg 2). Det var seks spørsmål med ordinale og kvantitative svarmuligheter (eks. Ja/nei/vet ikke, alltid/stort sett/aldri), der ett av svaralternativene hadde mulighet for skriftlig utdypning av temaet. Det syvende spørsmålet hadde kun skriftlig besvarelse som alternativ. Spørreundersøkelsen var automatisert slik at alle spørsmål måtte besvares for å sende svar tilbake. Undersøkelsen ble anonymisert primært fordi hensikten med undersøkelsen var å kartlegge eventuelle svakhets tegn ved forvaltningen som helhet, heller enn å plassere feil og mangler på enkeltkommuner eller regioner. Sekundært krevde bruk av sporbar identitet et kostbart abonnement. Spørreundersøkelsen ble brukt til å undersøke trender i kommunenes:

- Status over kartlagte forekomster av UN hule eiker og kalklindeskog (se Figur 3 og 4)
- Rapporteringsrutiner ved bruk av Miljøvedtaksregisteret: (opprettet bruker, se Figur 5 og Vedlegg 3), (opplæring i bruk av registeret, se Figur 6), (oppfyller plikter om registrering, se Figur 7)
- Kommunenes forslag til forbedringer i rapporteringsrutiner (se Tabell 5 og Vedlegg 4)
- Kunngjøringsrutiner i en avis for klageadgang (se Figur 10)

2.2 Datainnsamling enkeltvedtak og kontroll

Fra Miljøvedtaksregisteret (Miljødirektoratet, 2020b) ble alle kommunale enkeltvedtak som omhandler UN hule eiker og kalklindeskog hentet ut. Det ble gjort funn av overraskende få vedtak i Miljøvedtaksregisteret som omhandlet UN hule eiker (n=24) og kalklindeskog (n=0). Derfor ble innsamlingen av vedtak også kontrollert ved hjelp av manuell gjennomgang av plandokumenter og vedtak som omhandlet UN i seks utvalgte stikkprøvekommuner (kontrollgruppe). Kontrollutvalget består av de seks kommunene med antatt flest forekomster/ størst arealer av UN hule eiker og kalklindeskog, basert bl.a. på registreringene vist i Figur 1 og 2. Stikkprøvekommunene bisto med lister over den enkelte kommunens vedtak som omhandler UN hule eiker og kalklindeskog i tidsperioden mellom 2014 (året Miljøvedtaksregisteret ble opprettet) og august 2020. Det ble også oppdaget ytterligere ett kommunalt enkeltvedtak som ikke var registrert på den respektive stikkprøvekommunens liste, men som ble funnet gjennom en samtale med miljørådgiver i et større veiprojekt (E. Hoell v/ Nye Veier, personlig kommunikasjon 09.09.20). Dette enkeltvedtaket ble i studien inkludert i datasettet sammen med de andre vedtakene fra stikkprøvekommunene.

Listene fra kommunenes vedtatte saker er tatt ut i fra minnet til fagpersoner på naturmangfold eller plansak i kommunene (ofte konferert med andre i kommunenes miljø- og planavdeling, eller regionale landbrukskontor). Stikkprøvekommunene som bidro i studien er Skien, Porsgrunn, Bamble, Larvik, Oslo og Asker. Kommunene blir holdt anonyme gjennom studien, ettersom beliggenhet ikke er en direkte relevant parameter i dette studiet. Vedtakene fra stikkprøvekommunene ble brukt som supplerende data dersom vedtakene ikke allerede var registrert i Miljøvedtaksregisteret. Alle de innsamlede enkeltvedtakene ble i denne undersøkelsen brukt til å si noe om:

- Hvilken utvalgt naturtype som ble påvirket (hul eik eller kalklindeskog),
- Vedtakenes utfall (tillatelse til inngrep eller ivaretagelse av naturtypen) (se Figur 8),
- Hvilke samfunnssektor som påvirker UN (se Figur 9), og
- Kommunenes rapporteringsfrekvens til Miljøvedtaksregisteret.

Samfunnssektorer som påvirker UN er fordelt på fire ulike kategorier etter veileder om reguleringsplaner tilknyttet PBL (KMD, 2018): «Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur», «Bygning, konstruksjon og anlegg», «Terrenginngrep» og «Annet». Med «*Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur*» menes areal som skal disponeres for veier,

tog-bane, lufthavn, kollektivnett, parkeringsplasser, traséer for teknisk infrastruktur etc. Med «*Bygning, konstruksjon, anlegg*» menes arealer som skal brukes til ulike typer bebyggelse, uteoppholdsarealer, fritids- og turistformål, grav- og urnelunder, råstoffutvinning etc. Med «*Terrenginngrep*» menes andre typer bebyggelse og anlegg slik som kraft- og avløps-anlegg, massedeponi, støyvoller etc. Kategorien «*Annet*» er ikke beskrevet i veileder, det antas at denne kategorien brukes når vedtaket ikke kan plasseres i en av de ovenstående kategoriene.

Kommunenes rapporteringsfrekvens til Miljøvedtaksregisteret er estimert ved å finne hvor mange av stikkprøvekommunene (n=6) som har rapportert enkeltvedtak til Miljøvedtaksregisteret (som berører UN hule eiker eller kalklindeskog). Videre undersøkes hvor mange av kommunene som gjennom spørreundersøkelsen meddeler at de oppfyller pliktene om registrering av vedtak i Miljøvedtaksregisteret.

De kommunale enkeltvedtakene som er hentet fra Miljøvedtaksregisteret er innregistrert av 13 ulike kommuner. Kommunene har registrert kommunale enkeltvedtak som omhandler UN hule eiker under tema «utvalgte naturtyper», med undertema «hule eiker», «store, gamle trær» og «parklandskap». De to siste kategoriene er forøvrig feilaktig lagt inn i registeret ifølge H. Langeland ved Miljødirektoratet (personlig kommunikasjon, 22.10.20).

Der enkeltvedtak var påklaget etter FVL § 28 med påfølgende prosess ble det endelige utfallet i saken brukt i datasettet. Påklagede enkeltvedtak som angår UN hule eikers saksgang er imidlertid også fremstilt med førstegangs avgjørelse av saken, hvem som har brukt klageretten på enkeltvedtaket, og det avgjørende utfallet av saken med klageinstans (Tabell 6). Ingen enkeltvedtak av UN kalklindeskog ble funnet å være innrapportert under undertema kalklindeskog per 15.09.20. Det ble derimot under arbeidet med denne undersøkelsen funnet to vedtak knyttet til sanksjoner for ulovlig hogst i UN kalklindeskog i stikkprøvekommunene (Eidbo-Hansen, 2020; Sandberg, 2018). Sanksjonene er i form av miljøerstatning etter NML § 74 og skal etter personvernbestemmelser etter Offentleglova § 7 andre ledd ikke registreres i Miljøvedtaksregisteret.

De kommunale enkeltvedtakene som er mottatt som lister fra stikkprøvekommunene inneholdt 'plan-ident' eller gårds og bruksnummer. Gjennom denne nøkkelinformasjonen ble plandokumentene hentet ut gjennom søkemotorene som tilgjengelig-gjør offentlige dokumenter på kommunenes hjemmesider (saksinnsyn, planregisteret, etc.). Ønskede data (se punktliste ovenfor), ble funnet ved å gjennomgå plandokumentene for hvert av

de ulike vedtakene (plankart, arealplan, detaljregulering og spesialrapporter på miljø i større byggesaker). Der UN ikke var arts-spesifisert i vedtaksdokumentene, men omtalt som «hule, gamle trær» eller «hensynssone naturmiljø» el. (eksemplifiseres i Vedlegg 5), ble trærne verifisert som «forskriftseiker» gjennom Naturbase (Naturbase, 2020), Artsdatabankens Artskart (Artsdatabanken, 2020), saksbehandler i kommunen, og/eller gjennom naturkartleggeren i plansaken. Kontakten med stikkprøvekommunene foregikk via epost og per telefon. Mailkorrespondanse med etterspørsel etter kommunale vedtak startet 15. mars 2020, siste liste med vedtak ble mottatt 17. august 2020. To stikkprøvekommuner visste ikke om vedtak som omhandlet UN i deres kommuner, og en stikkprøvekommune registrerte alle sine vedtak bakover i tid i Miljøvedtaksregisteret 04. august 2020.

2.5 Litteraturstudiedel, kart og figurer

I litteraturstudiet henvises det til norsk lovverk, forskrifter og fagfelleverderte tidsskrift. Referanser er oppsummert i litteraturliste, samt i egen tabell med søkeord, antall hits, og brukte referenter (Vedlegg 1).

Figurer og tabeller er laget og fremstilt i Excel (Microsoft, 2020).

Visualisering av kart er gjort i arcGIS Pro (Esri, 2020), med bakgrunnskart fra Geodata AS. Punktsymboliserte forekomster av UN er hentet fra miljødirektoratets kart-katalog (Miljødirektoratet, 2020a).

3 Resultater

3.1 Kommunale enkeltvedtak innrapportert til Miljøvedtaksregisteret sammenlignet med kontrollutvalg

Tjuefire kommunale enkeltvedtak som omhandler UN hule eiker var registrert i Miljøvedtaksregisteret siden opprettelsen i 2014, dvs. fra perioden 01.04.2014 - 15.09.2020.

Vedtakene er registrert av 13 ulike kommuner, der fire av disse er stikkprøvekommuner fra kontrollutvalget. Dette gir et avvik i registreringer, dvs. total mangel på registrering i registeret, på to stikkprøvekommuner, dvs. hele 33 % av kontrollgruppen (n=6).

Stikkprøvekommunene hadde til sammen 21 enkeltvedtak som angår UN hule eiker, ni av disse var vedtak registrert i Miljøvedtaksregisteret, som utgjør 45 % av enkeltvedtakene i utvalget. Vedtakene var fordelt med hhv. ett, ett, tre og fire enkeltvedtak (fordelt på de fire kommunene).

De to kommunene som ikke hadde registrert sine enkeltvedtak i registeret hadde tilsammen 11 urapporterte vedtak, som gir 55 % av enkeltvedtakene i utvalget. Disse var fordelt med hhv. ett og ti enkeltvedtak på hver kommune.

3.2 Resultater spørreundersøkelse

Oppsummering:

Av 112 utsendte spørreskjemaer ble det mottatt 41, som gir en svarprosent på 37 %. Spørreundersøkelsen fokuserte på kommunenes erfaringer med Miljøvedtaksregisteret og reglene med hensyn til UN.

Gjennom spørreundersøkelsen ble det bedt om en estimering på hvor stor andel av kommunenes forekomster av UN hule eiker og kalklindeskog som var kartlagt.

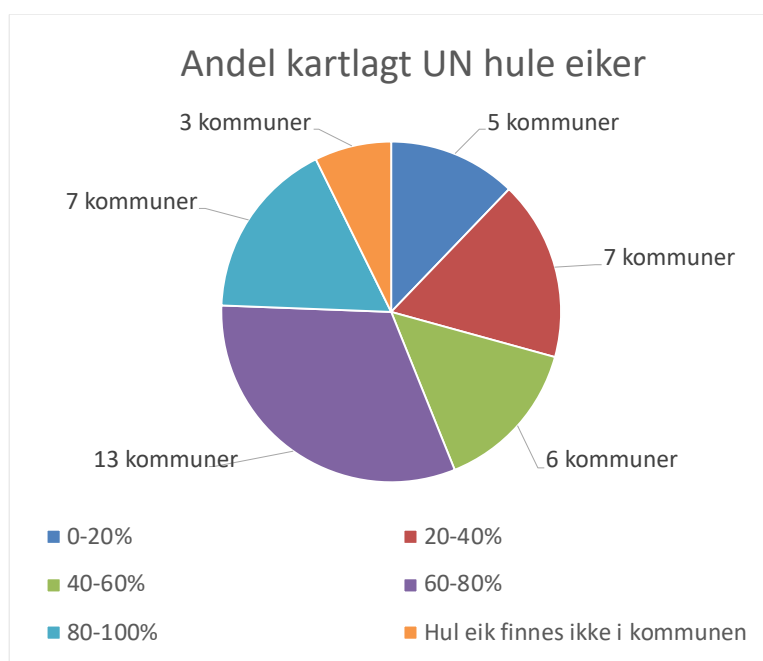
Av deltakerne mente nær halvparten at UN forekomster av hule eiker var godt kartlagt, dvs. 60 % av forekomstene eller mer (Figur 3). Derimot synes forekomster av UN kalklindeskog mindre godt kartlagt, med hele 67 % som har kartlagt halvparten eller mindre (Figur 4).

Videre ble kommunenes rapporteringsrutiner til Miljøvedtaksregisteret undersøkt. Kommunene har en generell lav rapporteringsfrekvens, der nær halvparten av kommunene ikke har opprettet bruker for registrering (Figur 5), det er kun fem kommuner

som vet med sikkerhet at de har rapportert enkeltvedtak i registeret (Figur 7). Årsaken til kommunenes dårlige rapporteringsrutiner kan være mangel på opplæring og oppfølging av FM (Figur 6). Kommunene foreslår selv mer opplæring, bedre digitale løsninger og mer ressurser til naturforvaltningen i kommunene som noen av løsningene på den lave deltakelsen (Tabell 5, Vedlegg 4).

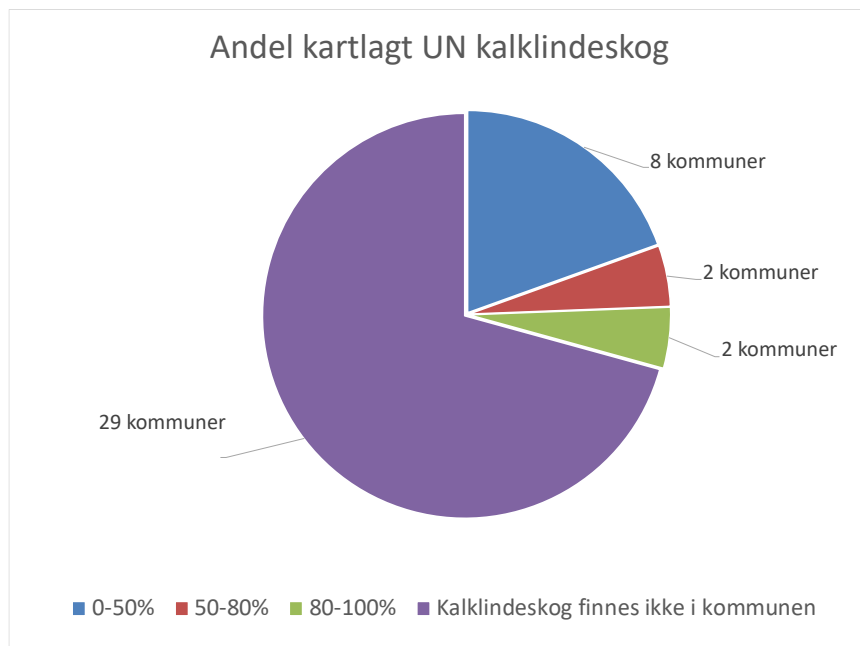
3.2.1 Antatt andel kartlagte forekomster av UN hule eiker og kalklindeskog

I spørreundersøkelsens spørsmål om kartlagte forekomster av UN hule eiker, har tre av kommunene opplyst at de ikke innehar denne ressursen. Av de gjenværende 38 kommunene har syv kommuner nært totalkartlagt ressursen (80-100 %) (Figur 3). Det er 32 % av kommunene som vurderer å ha kartlagt opp imot 80 % av forekomstene, og mer enn 40 % av kommunene svarte å ha kartlagt mellom 40- 60 % av forekomstene av UN hule eiker i kommunen (Figur 3).



Figur 3. Andel av kartlagte forekomster av UN hule eiker fordelt på kommuner (n=41), de ulike fargene indikerer seks ulike grader av kartleggingsstatus i prosent (%).

Tolv av de 41 kommunene som svarte på spørreundersøkelsen oppga at de har forekomst av UN kalklindeskog i kommunen (Figur 4). Av disse tolv mente to av kommunene (16 %) å ha tilnærmet totalkartlagt ressursen (80-100 %), videre antok 67 % at de har kartlagt halvparten eller mindre av ressursen i kommunen (Figur 4).

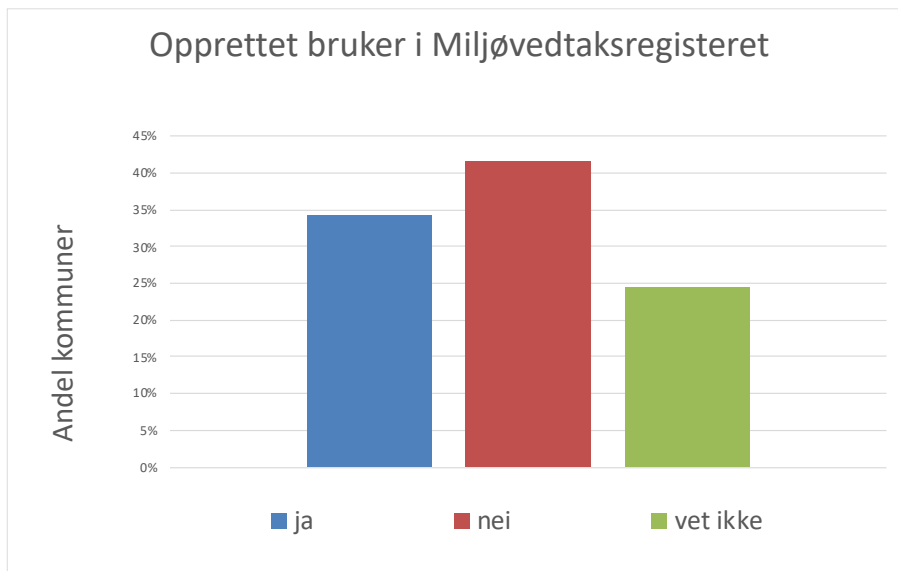


Figur 4. Andel kartlagt areal av UN kalklindeskog fordelt på antall kommuner forespurt (n=41). Ulike farger indikerer fire ulike grader av kartleggingsstatus i prosent (%).

3.2.2 Kommunenes rapporteringsrutiner til Miljøvedtaksregisteret

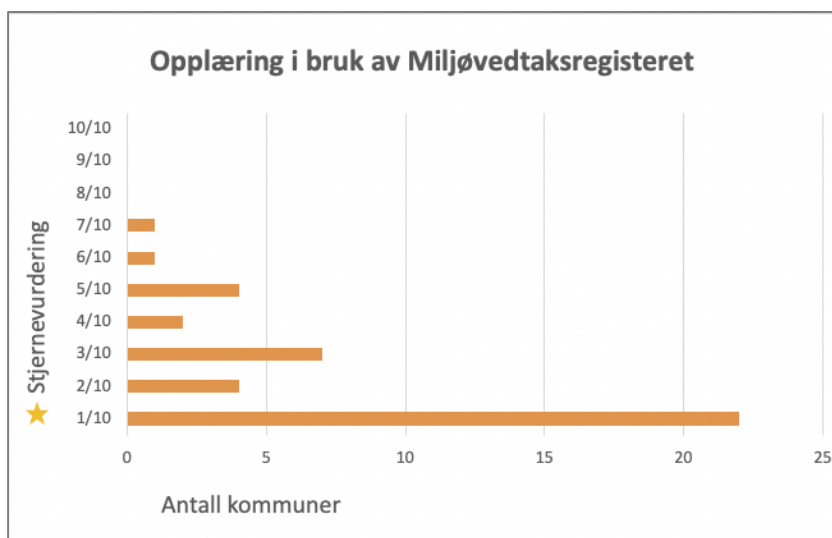
På spørsmål om hvorvidt de ulike kommunene i spørreundersøkelsen hadde opprettet bruker for registrering i Miljøvedtaksregisteret, responderte over 40 %, dvs. 17 kommuner, at de *ikke* har opprettet en bruker til formålet (Figur 5). Ytterligere ti av kommunene (24 %) *vet ikke* om de har opprettet en bruker. Bare 14 kommuner (34 %) svarte at de visste at bruker for registrering i Miljøvedtaksregisteret var opprettet (Figur 5).

Kommunene ble gitt muligheten til skriftlig utdypning av spørsmålet om opprettelse av bruker (se Vedlegg 3 for alle svarene). Av de fem svarene som ble mottatt, uttrykte en resipient at deres kommune ikke hadde rapportert inn saker fordi det endelige utfallet i vedtaket ga ivaretagelse av UN-forekomsten. En annen kommune svarte at en forgjenger i stillingen muligens hadde gjort registreringer av tidligere vedtak.



Figur 5. Fordelingen (%) av kommuner (n=41) som har opprettet bruker for registrering i Miljøvedtaksregisteret (blå), ikke har opprettet bruker (rød), og resipientene som ikke vet om det er opprettet bruker (grønn).

På spørsmålet om kommunene har fått tilstrekkelig med opplæring i bruk av Miljøvedtaksregisteret viser kommunene en overordnet lav tilfredshet. Hele 22 av de 41 forespurte kommunene (54 %) ga kun én stjerne av ti stjerner (Figur 6), syv kommuner (17%) ga tre stjerner, mens kun seks kommuner (15 %) ga fem eller flere stjerner. Den høyeste stjernevurderingen som ble gitt av resipientene er syv av ti stjerner. Kommunenes gjennomsnittlige stjernevurdering er 2,2 stjerner.



Figur 6. Kommunenes (n=41) stjernevurderinger på mottatt opplæring i bruk av Miljøvedtaksregisteret. Stjernevurderingen er gradert fra dårligst (1/10) til best (10/10).

På spørsmål om kommunene (n=41) rapporterer enkeltvedtak som omhandler UN i Miljøvedtaksregisteret, svarte fem kommuner at de oppfyller pliktene om registrering av vedtak i registeret, dvs. 12 % av alle kommunene (Figur 7). Ni kommuner oppfyller ikke pliktene (22 %), videre vet 11 deltakere ikke om kommunen oppfyller pliktene om rapportering (Figur 7). Det er 27 % av kommunene som aldri har behandlet saker som omfatter UN i kommunal saksgang.



Figur 7. Diagrammet viser kommunenes (n=41) oppfølging av pliktene om rapportering av enkeltvedtak i Miljøvedtaksregisteret. Størrelsen på kakestykkene viser prosentvis (%) antall kommuner som velger de ulike svaralternativene vist i farger.

3.2.3 Kommunenes forslag til forbedringer i rapporteringsrutiner

Manglende opplæring og veiledning synes å være hovedgrunner til at kommunene ikke, eller bare i begrenset grad, bruker Miljøvedtaksregisteret. Svarene på spørsmål om (kommunenes) forslag til forbedring av rapporteringsrutinene viser at kommunene i høyest grad ønsker kursing, opplæring og veiledning i bruk av Miljøvedtaksregisteret (Tabell 5). Fire kommuner vektla ønsker om enkle digitale løsninger for registrering, gjerne med dataintegring der flere databaser knyttes opp mot hverandre (eks. Artskart

og Naturbase). Økt kapasitet og mer ressurser innen miljøforvaltningen er også et uttrykt ønske fra flere (Tabell 5, Vedlegg 4).

Tabell 5. Utdrag av resipientenes forslag til forbedring i kommunenes rapporteringsrutiner (alle kommunenes forslag er i Vedlegg 4).

Vi har foreløpig kun behandlet en ulovlighetssak	Nye tiltak registreres i matrikkelen. Dersom denne knyttes opp mot naturbase og eller artskart vil man få oversikt.
Økt kapasitet innen miljøforvaltning. Sette tiltakshaver ansvarlig for rapportering til nasjonalt register (Likt grunnforurensningsdatabasen).	Det er svært sjeldent at vi havner i en situasjon som er relevant i forhold til dette lovverket. Vi har forholdsvis mange trær som kommer under kategorien hule eiker, men vi har foreløpig ikke hatt noen konflikter de 4 årene jeg har jobbet i kommunen.
Det etableres alt for mange slike ordninger. Dette er et bomskudd.	Der er uheldig at det ikke er høring før tillatelsen gis, men klagerett på tillatelsen. Søker fjerner gjerne treet så fort tillatelsen er i hende.
Bedre kartlegging og sammenstilling av allerede kartlagte gamle eiker	Kjenner dessverre for dårlig til hva som finnes i dag- enkle, digitale rapporteringer er alltid å foretrekke, gjerne gjennom ØKS.
Nye tiltak registreres i matrikkelen. Dersom denne knyttes opp mot naturbase og eller artskart vil man få oversikt.	Dataintegring
Kommunen har et mangfold av oppgaver og nye oppgaver/rutiner er vanskelig å integrere i en travel hverdag	Opplæring, opplæring, kursing

3.3 Resultater kommunale enkeltvedtak

Oppsummering:

Gjennom innsamling av kommunenes enkeltvedtak fra Miljøvedtaksregisteret (n=24) og en gjennomgang av alle relevante enkeltvedtak i stikkprøvekommuner (n=11), er det funnet at det er innvilget tillatelser til inngrep i UN hule eiker i nesten halvparten av de behandlede sakene (Figur 8) i perioden 01.04.2014 - 15.09.2020. Det er flest vedtak knyttet til samfunnssektoren «Bygning, konstruksjon og anlegg» (Figur 9), som også har fått dispensasjon til flest nedbygginger av UN-forekomster.

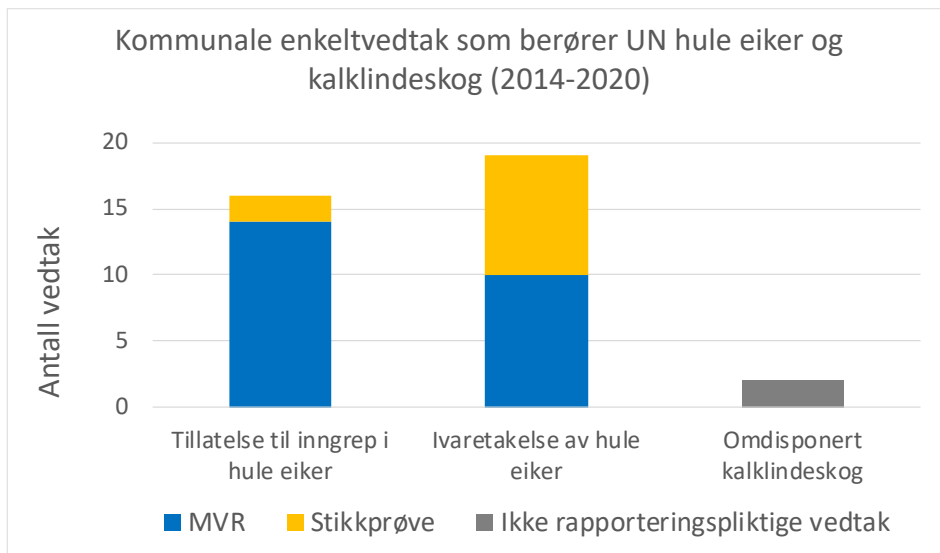
Kommunenes kunngjøring av vedtak om dispensasjon fra forskriften i områdene de forvalter synes å være svært lav (Figur 10). Kun fem av 41 kommuner (12 %) oppgir at de kunngjør vedtak knyttet til nedbygging av UN i en normalt lest avis på stedet. Tre enkeltvedtak er påklaget (av studiens 35 enkeltvedtak). Av de tre påklagede vedtakene ble ett vedtak omgjort fra førstegangs vedtak, mens de to øvrige ble opprettholdt (Tabell 6).

3.3.1 Tillatelser og avslag i kommunale enkeltvedtak

Det er innvilget 16 tillatelser til inngrep, mot 19 ivaretagelser av forekomstene gjennom kommunale enkeltvedtak funnet i denne studien. Dette gir et tap på 46 % av UN hule eiker i kommunal forvaltningssammenheng siden 2014 (Figur 8).

Av de kommunale enkeltvedtakene som er hentet fra Miljøvedtaksregisteret (n= 24), har 14 av vedtakene gitt dispensasjon til hogst. Dette tilsvarer et tap av UN hule eiker på 58 % (Figur 8).

For UN kalklindeskog ble ingen kommunale enkeltvedtak funnet innrapportert til Miljøvedtaksregisteret, og heller ikke fra kontroll-gjennomgangen av alle enkeltvedtak i stikkprøvekommunene. Det ble imidlertid oppdaget to enkeltvedtak (annen myndighets ansvar) knyttet til omdisponert areal av kalklindeskog i stikkprøvekommunene (Figur 8). Disse var begge ikke-rapporteringspliktige enkeltvedtak knyttet til sanksjoner for ulovlig hogst i kalklindeskog.

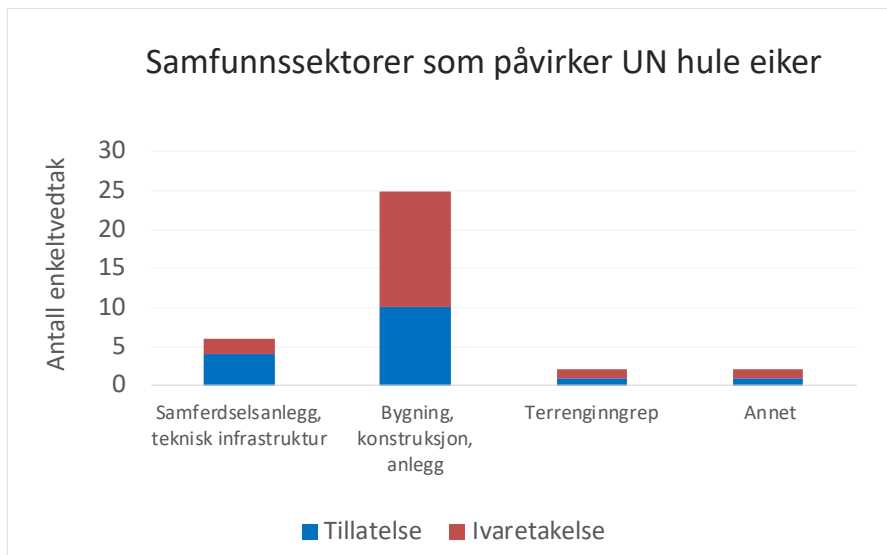


Figur 8. Antall kommunale enkeltvedtak som berører UN hule eiker og kalklindeskog i Norge (n=37). Blå indikerer antall enkeltvedtak funnet gjennom stikkprøvekommunene (n=11), rødt viser kommunale enkeltvedtak som er registrert i Miljøvedtaksregisteret (n=24).

3.3.2 Samfunnssektorer som påvirker UN hule eiker

Samfunnssektorer som i størst grad preger forvaltningen av UN hule eiker er i følge de kommunale enkeltvedtakene «Bygning, konstruksjon og anlegg». Denne sektoren er knyttet til 25 enkeltvedtak som omhandler UN hule eiker (Figur 9). Av disse 25 enkeltvedtakene knyttet til bygg og anleggssektoren, ble det gitt dispensasjon til inngrep i 40 % av sakene (Figur 9).

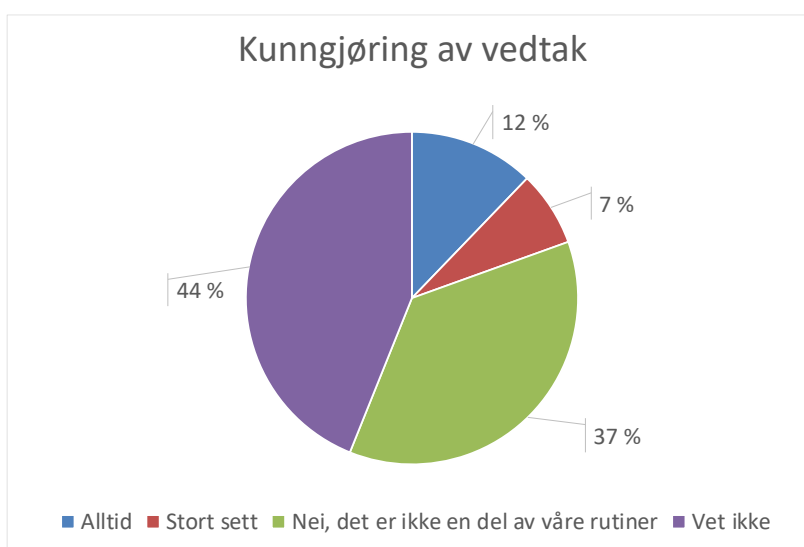
Seks enkeltvedtak i sektoren «Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur» omhandler også UN hule eiker. Her ble det gitt dispensasjon til inngrep i hele 67 % av sakene (Figur 9). «Terrenginngrep» og andre formål i «Annet» har en lik fordeling av bevaring og tillatelse til inngrep, med kun to saker i hver kategori som er relatert til UN hule eiker



Figur 9. Ulike samfunnssektors påvirkning i saker som omhandler UN hule eiker (n=35). Utfallene av vedtakene er markert i blått (tillatelse til inngrep i UN) og rødt (ivaretakelse av UN).

3.3.3 Kunngjøring av UN-vedtak og påklagede enkeltvedtak

Fem av 41 kommuner (12 %) oppgir at de kunngjør vedtak knyttet til nedbygging av UN i en normalt lest avis på stedet, i følge spørreundersøkelsen. Tre av 41 kommuner kunngjør vedtakene «stort sett». Det er hele 15 kommuner (37 %) som aldri underretter om nedbygging av UN gjennom media, og omtrent like mange (18) kommuner som ikke vet om de annonserer disse vedtakene (Figur 10).



Figur 10. Kommunenes rutiner om underretting av vedtak i en avis (n=41). Ulike farger viser ulike svaralternativer: grønn (nei), fiolett (vet ikke), blå (alltid) og rød farge (stort sett).

Av alle de kommunale enkeltvedtakene som omhandlet UN hule eiker (n=35) var kun tre saker påklaget. Av de tre påklagede vedtakene ble ett vedtak omgjort fra førstegangs vedtak, mens de to øvrige ble opprettholdt (Tabell 6).

Tabell 6. Påklagede enkeltvedtak som berører UN forekomster av hule eiker funnet gjennom enkeltvedtak i Miljøvedtaksregisteret.

Første gangs utfall/ samfunnssektor	Klage	Klageinstans og avgjørende utfall
Tillatelse (Bygning, konstruksjon, anlegg)	Ni klager på vedtaket, der i blant av ett politisk parti, Naturvernforbundet, ulike vel-foreninger og flere privatpersoner.	Tillatelse etter FM
Tillatelse (Terrenginngrep)	Klage fra privatperson med tilknytning til forekomsten	Tillatelse etter FM
Tillatelse (Bygning, konstruksjon, anlegg)	Seks klager der i blant av FM miljøvernavdeling, politisk parti, enkeltpersoner og grupper av mennesker.	Ivaretagelse etter FM i annet fylke, (myndighet delegert av Kommunal- og regionaldepartementet /Miljøverndepartementet).

4 Diskusjon

4.1 Feilkilder

Spørreundersøkelsen som ble brukt for datainnsamling i studien ble sendt til administrasjonen i 112 kommuner, og bedt videresendt til ansvarlig fagperson for naturmangfold. Spørreundersøkelsen i dette studiet er utført anonymt og det finnes derfor ingen garanti for at resipient er riktig person i kommunen til å besvare meningsmålingen, dette anses for øvrig som lite sannsynlig, og betraktes ikke som en vesentlig feilkilde.

Deltakerskjevhet er der i mot et metodisk problem som kan ha oppstått i denne studien, og som gjerne oppstår i spørreundersøkelser med liten/begrenset svarfrekvens (Helsebiblioteket, 2017). I denne studien er det mottatt svar fra litt over 1/3 av kommunene, og det kan for eksempel spekuleres i hvorvidt svarkommunene er de som har behandlet flest saker som omfatter UN, og dermed har størst interesse i problemstillingen? eller om det er kommunene med de mest engasjerte miljørådgiverne som har besvart? Dersom utfallet av spørreundersøkelsen er et produkt av kommuner som stort sett gjør det 'bedre' enn gjennomsnittet, anser jeg uansett studiens resultat som gyldig, ettersom resultatet allerede viser generelt liten kunnskap om regelverket og en sterk underrapportering av enkeltvedtak.

Det er gjort systematisk innhenting av enkeltvedtak gjennom søk i Miljøvedtaksregisteret UN hule eiker og kalklindeskog for datainnsamling. Det ble imidlertid funnet at fire kommuner har registrert vedtak feil ved å velge en annen kategori enn UN hule eiker når vedtakene ble registrert i registeret (Miljødirektoratet, 2014). Feilregistreringen kan føre til et metodisk problem og eventuelle mangelfulle data dersom det er flere feilregistreringer knyttet til UN som ikke er fanget opp. For eksempel ligger enkeltvedtak knyttet til UN hule eiker i temakategori «Store, gamle trær» og «parklandskap». Feilen er forsøkt kontrollert gjennom systematisk gjennomgang av vedtak i registeret, og det anses som lite sannsynlig at vedtak kan ha blitt oversett. Målet med gjennomgangen av vedtak er blant annet å gi et omfang av graden av manglende registrering av vedtak. Ettersom det også er gjort systematiske stikkprøver i gitte kontrollgruppe-kommuner, vil disse to parameterne forhåpentligvis sammen kunne gi en indikasjon hvor mye data som 'tapes' pga. slike feil.

Kontrollgruppen består av kun seks stikkprøvekommuner, en utvalgsskjevhet med liten kontrollgruppe i forhold til hoved-populasjonen kan gi en lav presisjon på utfallet (Whitlock, 2015). Utvalget er først og fremst valgt for å representere kommuner med størst arealer/flest forekomster av UN hule eiker og kalklindeskog. Ved å velge de viktigste kommunene for naturtypene, kan også innsamlet data si noe om den faktiske tilstanden til naturtypene, og vil slik sett fungere som et representativt utvalg.

Validiteten av innsamlet data fra stikkprøvekommunene (kontrollgruppen) er avhengig at kontaktpersonen husker vedtak bakover i tid, eller har rådført seg med kontaktpersoner som husker vedtak bakover i tid. I retrospektive studier er hukommelsesskjevhet (recall bias) en feilkilde som kan ha oppstått som følge av personers manglende evne til å huske korrekt (Helsebiblioteket, 2017). Spesielt er det gjort studier som viser at det er hendelser med positivt utfall som glemmes i høyest grad (Edwards, Rapee, & Franklin, 2003). I denne studien har stikkprøvekommunene meldt om flere vedtak med positivt utfall enn det er rapportert om vedtak som nedbygging av UN, og problemstillingen vurderes ikke som en faktor som ville gjort særlig endring i resultatet.

4.2 Kunnskapsgrunnlaget basert på kartlagte forekomster av UN

En kunnskapsbasert forvaltning av UN skal etter NML § 8 baseres på god vitenskapelig kunnskap om naturtypenes utbredelse og økologiske tilstand. Med et godt kunnskapsgrunnlag basert på oppdatert kartleggingsdata av UN-forekomster kan kommuner og utbyggere enkelt ta hensyn til UN-forekomstene når ulike tiltak skal planlegges og realiseres (KMD, 2015b). Løsningen vil være å implementere UN-forekomstene i planleggingen allerede i kommuneplanens arealdel, eller lage kommunedelplaner som synliggjør UN, og slik kunne la viktige naturverdier stå ved å velge bort lokaliteter i planprosessene (Miljødirektoratet, 2020d).

I denne studien ble det funnet nær halvparten av kommunene har kartlagt UN hule eiker godt, (dvs. 60-100 % dekning av forekomstene) (Figur 3).

I en studie bestilt av Klima- og miljødepartementet i 2014 påpeker flere kommuner (gjennom spørreundersøkelser) at det er vanskelig å ta hensyn til UN hule eiker i arealplanleggingen når det fortsatt finnes arealer som ikke er kartlagt (Hårklau et al. 2014). I den samme studien fra 2014, estimerte mer enn 40 % av kommunene at de hadde kartlagt 60 % eller mindre av UN forekomstene hule eiker (Hårklau et al. 2014). Resultatet fra 2014 har den samme graden av kartlagte forekomster som vi finner i dette

studiet, der også 40 % av kommunene har anslått at de har kartlagt 60 % eller mindre av UN hule eiker (Figur 3). Dette understreker et fortsatt stort behov for kartlegging av UN hule eiker ettersom nær halvparten av kommunene anser sin kunnskapsstatus som mangelfull.

UN kalklindeskog blir i rapporten «Nasjonal overvåking av kalklindeskog og kalklindeskogsopper» (Brandrud, Evju, & Skarpaas, 2014) er vurdert som i stor grad fullkartlagt over hele landet. Dette står i kontrast til spørreundersøkelsens resultat der kun to av 12 kommuner mener at forekomstene i deres kommuner er full-kartlagt (Figur 4). Kommunenes kunnskapsgrunnlag om UN hule eiker og kalklindeskog kan gjennom denne studien virke noe lav, svært få kommuner gir tilbakemelding på at de har full kjennskap til UN-forekomstene i kommunen. Dette møter kanskje ikke forvaltningsmålene i § 4 om at naturtyper ivaretas innenfor deres naturlige utbredelsesområde, det kan i alle fall ikke sies å være i tråd med de utarbeidede handlingsplanene der fullstendig kartlegging av UN-forekomster er prioritert mål (Tabell 2 og 4).

4.3 Rapporteringsrutiner til Miljøvedtaksregisteret

Av deltakerne i denne undersøkelsen rapporterer kun 14 av 41 resipienter at de med sikkerhet har opprettet bruker for registrering i Miljøvedtaksregisteret (Figur 5). På spørsmål om kommunene (n=41) rapporterer enkeltvedtak som omhandler UN i Miljøvedtaksregisteret, svarte bare fem kommuner at de oppfyller pliktene om registrering (Figur 7). Basert på kontrollgruppens registreringer av vedtak finnes det et estimert mørketall på kommuner som rapporterer vedtak til Miljøvedtaksregisteret på hele 33 % .

Det er ikke funnet noen studier som kan relateres til mørketall og rapporteringstrender relevant for denne studien. Det er allikevel interessant å evaluere resultatet slik det fremstår, ettersom Miljøvedtaksregisteret skal fungere som et verktøy for å overvåke den totale tilstanden av UN, og samtidig gi oss en oversikt over forvaltningspraksisen (DN-håndbok 31, 2011). Miljøvedtaksregisteret bør slik sett også kunne være et verktøy for å evaluere behovet for eventuelle endringer i denne praksisen.

Kommunene skal rapportere enkeltvedtak med begge utfall (avslag/ivaretagelse) så lenge saken angår UN (jf. § 3). Gjennom spørreundersøkelsen ble det av en kommune respondert: «så vidt jeg har oversikt over har endelige vedtak tatt hensyn til hul eik slik at det ikke har vært noe å rapportere» (Vedlegg 3). Denne respondentens kommentar kan

gjenspeile enkelte kommuners mangel på kunnskap om regelverket, og derfor også bekrefte den lave gjennomsnittlige stjernevurdering som ble gitt i spørsmål om kommunene har mottatt tilstrekkelig med opplæring av fylkesmann i bruk av registeret (Figur 6).

I en spørreundersøkelse til kommunene i 2014 vurderte rundt 26 % av respondentene at kommunen deres har tilstrekkelig kunnskap om UN- regelverket (Svein Erik Hårklau, 2014). Det er ikke funnet grunn til å tro at kunnskapsnivået ligger på et signifikant høyere nivå i dag, gjennom responsen fra kommunene i vår studie. Den lave deltakelsen i bruk av Miljøvedtaksregisteret understøttes blant annet av Miljødirektoratets rundskriv til alle kommunene 23.01.2020, der de påminner kommunene om opprettelse av brukere for registrering i Miljøvedtaksregisteret, siden det «synes som at Miljøvedtaksregisteret ikke er like kjent for alle myndigheter som har plikt til å registrere vedtak» (Miljødirektoratet, 2020c).

Om vi forsøker å finne ut hvor mye naturverdier knyttet til UN som er omdisponert de siste årene vil vi trolig ikke kunne finne svaret. Mange kommuner mangler kompetanse og/eller rapporteringsrutiner for registrering i Miljøvedtaksregisteret, som er nødvendig for en overordnet oversikt over den samlede tilstanden til UN. Dette står i kontrast til målene i § 4 om å bremse tapet av arter og bedre ivareta naturmangfoldet, ettersom nødvendig kunnskap om naturtypenes utvikling er manglende.

4.4 Kommunenes respons på rapporteringsrutinene

Kommunesektorens organisasjon (KS) finner en økende etterspørsel etter mer effektivisering gjennom digitalisering i kommunal sektor, ifølge en oppsummerende rapport om tilstanden i kommune-Norge (KS, 2019). De konkluderer, kanskje ikke så overraskende, med at bedre løsninger vil gi forvaltningen mulighet til å integrere administrative oppgaver, og på sikt gjøre rapporteringsrutiner enklere og mer effektivt. Både utviklingen og behovet bekrefte av respondentene i spørreundersøkelsen i denne studien. På spørsmål om kommunenes rapporteringsrutiner gir kommunene uttrykk for et behov for effektivisering gjennom enkle digitale løsninger (Tabell 5, Vedlegg 4), økt kapasitet og mer ressurser innen miljøforvaltning, og å sikre bedre informasjon gjennom opplæring og kursing.

Ny teknologi vil automatisere 23 % av de administrative jobbene i svensk offentlig forvaltning de neste 20 årene, ifølge beregninger utført på Sveriges kommuner og

Landsting (Annergård, 2018). Selv om tallene ikke er direkte overførbare til norske kommuner gir de en indikasjon på en utvikling vi også ser i Norge.

Et eksempel på digitale løsninger i Norge er Rogalands-kommunenes «data-sjø», et felles system for lagring og deling av dokumenter på tvers av sektorer. Løsningen gir effektivt innsyn i dokumenter og data innen alle sektorer, og på tvers av kommuner (Digi, 2020). Tross stort fokus på digitalisering og effektivisering har mange kommuner ikke kommet langt med dette arbeidet. Ved utgangen av 2017 hadde omtrent 40 % av norske kommuner ikke igangsatt IKT-prosjekter (Informasjons- og kommunikasjonsteknologi) innen kunstig intelligens, eller laget nye løsninger for automatisering (Mellbye & Gierloff, 2018).

Undersøkelser har vist at 42 % av kommunene i Norge har ansatte med manglende kompetanse som i svært stor- eller ganske stor grad er til hinder for utviklingen av kommunens digitale tjenester i dag (Rybalka, Røgeberg, & Dyngen, 2019). Respondentene i vår studie uttrykker et ønske om nettopp mer opplæring og kursing gjennom spørreundersøkelsen. Kommunene har fått hovedansvar for gjennomføring av de nasjonale målene om ivaretagelse av naturmangfoldet gjennom forvaltningen av UN, men får samtidig kontinuerlig reduserte midler til gjennomføringen gjennom tildelingsbrevene fra Klima- og miljødepartementet (fra 2014). Problemstillingen bekreftes av Riksrevisjonens kontroll i 2017 (om miljømyndighetenes etterlevelse av naturmangfoldlovens bestemmelser). Revisjonsrapporten viser til tydelige styringssignaler om reduserte bevilgninger og påfølgende lavere forventninger til arbeidet med å redusere tap av arter (Riksrevisjonen, 2017). Dette strider indirekte mot hensikten i forvaltningsmålet i § 4, ettersom tilstrekkelig kapasitet til å følge opp de pålagte oppgavene som angår UN og NML er avgjørende for å stanse tapet av naturmangfold. Det er muligheter for å bruke digitale løsninger for å løse oppgaver mer effektivt og hensiktsmessig, men det krever oppfølging fra sentralt hold med økte bevilgninger og ressurser. Økte ressurser til kompetanseheving og utvikling av løsninger som fungerer «på bakkeplan» kan være en investering som vil gi forvaltningen bedre grunnlag for å utføre oppgavene sine.

4.5 Enkeltvedtakenes utfall og samfunnssektorene som påvirker

I denne studien ble det funnet at 46 % av enkeltvedtakene som omfatter UN hule eiker får dispensasjon til hogst (Figur 8). «Bygning, konstruksjon og anlegg» er sektoren som medfører flest nedbygginger av UN hule eiker, med sektoren «samferdselsanlegg og

teknisk infrastruktur» som den nest viktigste årsaken til hogst av UN hule eiker (Figur 9). Dette er i tråd med hva som ble beskrevet gjennom handlingsplanen for UN hule eiker som de største truslene mot hul eik (DN-håndbok 1, 2012). I handlingsplanen ble det satt som mål å hindre at ulike menneskelige aktiviteter forringer tilstanden av hule eiker (Tabell 2). Det er tydelig gjennom studien at dette målet ikke nås ettersom nær halvparten av vedtakene av UN hule eiker godkjennes for omdisponering til næring, bolig og samferdselsformål. Det kan i denne sammenhengen være hensiktsmessig å stille spørsmålstegn ved om det kommunale selvstyret går foran de nasjonale målene om bevaring av naturmangfold. Lokalt selvstyre kan føre til variasjoner i prioriteringer i de ulike kommunene, der lokale næringsinteresser og velvilje ovenfor grunneier og innbyggere kan ha tendens til å gå foran nasjonale naturinteresser. Det blir som når «bukken passer havresekken», mener Bugge i sin Lærebok i miljøforvaltningsrett når han omtaler arealforvaltningen i Norge (Schütz, 2011).

Det er vanskelig å se for seg at hensikten i NML (om å bremse tapet av arter og bedre ivareta naturmangfoldet) blir ivaretatt når det blir gitt nær 50 % dispensasjoner til hogst av UN hule eiker i forbindelse med kommunal planlegging og saksbehandling. En svakhet ved Miljøvedtaksregisterets rapporteringssystem som ble oppdaget gjennom denne studien, er mangel på krav om registrering av antall trær (UN hule eiker) som blir berørt, eller hvor stort areal (UN kalklindeskog) som skal omdisponeres i den vedtatte planen (Miljødirektoratet, 2014). Dersom et vedtak om hogst av en eik gjennomføres, til tross for bevaring av flere andre eiker, vil enkeltvedtaket registreres som «tillatelse til inngrep», men ikke utdype antall trær som omdisponeres. Reglene om registrering gir da en mangel på spesifikk og kvantitativ informasjon, slik at målet i forskrift om Miljøvedtaksregisteret, om å overvåke den totale tilstanden for UN i Norge, sikre kunnskapen, samt overvåke den samlede belastningen blir utfordret. Det kan dermed være flere trær som er unntatt hogst enn trær omdisponert skjult i datasettet som er brukt i denne studien. Gjennom lite beskrivende vedtaksdokumenter (se eksempel i Vedlegg 5), er det videre tilnærmet umulig å etterse enkeltvedtakene for kvantifisering av berørte forekomster og å tilegne seg en helhetlig, overordnet oversikt over tilstanden av UN på landskapsnivå.

Dersom Miljøvedtaksregisteret skal ha en funksjon etter hensikten bør det, (med forutsetning om at registeret fungerer etter dagens hensikt) legges inn flere målbare parametere for å kunne overvåke den samlede belastningen av naturtypene. På den måten vil Miljøvedtaksregisteret også kunne fylle behovet som et verktøy for å evaluering av

forvaltningen. Enkel datainnsamling på temaer som allerede er kartlagt i saksgangen kan inkludere:

- Kommunens kunnskapsgrunnlag om UN-forekomstene (informasjon om kvaliteten av naturtypen og forekomstens betydning for den samlede utbredelsen)
- Hvor stor del av UN-forekomstene som berøres i inngrepet (areal/antall)
- Om det er gjennomføres avbøtende tiltak eller kompenserende tiltak som følge av inngrepet.

Dette forutsetter god opplæring i registeret, og påfølgende ressurser til å gjennomføre oppgavene i kommunene, men det vil i større grad møte målsetningene om å sikre kunnskapen om naturtypenes utbredelse og overvåke den samlede belastningen.

I denne studien fant vi ingen enkeltvedtak som omfattet UN kalklindeskog. Mangel på registrerte vedtak kan tyde på at forskrift om UN kan ha økt aktsomheten i forvaltningen av naturtypen, og at målet i handlingsplanen, om å unngå omdisponering av arealer med kalklindeskog til annen bruk er oppfattet av aktører i arealsaker. Det er samtidig langt færre forekomster av UN kalklindeskog enn det er av UN hule eiker. Det er derfor en naturlig årsak til at færre forekomster av UN kalklindeskog søkes helt eller delvis omdisponert. De to ulovlige hogstene av UN kalklindeskog som ble funnet i denne studien, er uheldige unntak fra dette bildet, og skyldes med stor sannsynlighet manglende informasjon om kalklindeskogers status som UN. I store virksomheter som kommuner og statsforetak bør man tilse at informasjon om naturverdier og forvaltning av disse overføres til personer som skal utføre manuelt arbeid i og ved naturtypene.

4.6 Kunngjøring og klageadgang

I denne studien er det funnet at fem av 41 kommuner kunngjør vedtak knyttet til omdisponering av UN i en normalt lest avis på stedet, disse utgjør 12 % av utvalget. Tre av kommunene (7 %) kunngjør vedtakene «stort sett» (Figur 10). Resultatet i denne undersøkelsen gir grunn til å tro at kommunene har nedprioritert innbyggernes reelle innflytelse ved å ikke kunngjøre vedtak offentlig i en avis etter reglene i NML. Det gir allmenheten generelt (med noen få unntak) lite kontroll på beslutningsprosessene som omfatter UN i kommunene.

Studien viser at tre kommunale enkeltvedtak er påklaget siden 2014, av disse er alle innsigelser på vedtak om nedbygging av UN. Det gis medhold i en innsigelse, to vedtak

oppretholdes av overordna myndighet (FM) (Tabell 6). Fylkesmann er i sin saksgang pliktig til å legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret og handlefriheten i kommunal arealplanlegging (Foss, 2019; KMD, 2017).

Hovedvekten av forvaltningen av UN er gitt til kommunene, men det kan i denne studien se ut som at uklarheter i reglene rundt UN ikke bare fører til mangel på medbestemmelse i lokaldemokratiet, men også utelater et av kommunens «kontrollorgan» i prosessen om forvaltningen av viktig natur (KMD, 2015). Dette gir en risiko for at hensyn til naturmangfoldet ikke ivaretas godt nok etter hensikten i NML.

4.7 Oppsummering og konklusjon

Denne studien konkluderer med at det er en sterk underrapportering av kommunale vedtak til Miljøvedtaksregisteret. Miljøvedtaksregisteret fungerer derfor ikke etter hensikten, og er i mindre grad enn forventet egnet til å dokumentere erfaringene med kommunal forvaltning av UN. Videre har det vært et vesentlig tap av UN verneobjekter hule eiker selv etter at forskrift om UN trådte i kraft. Forskrift om UN har allikevel i noen grad økt aktsomheten i forvaltningen av disse naturtypene, og trolig ville langt flere lokaliteter med UN være tapt dersom ikke forskriften trådte i kraft. Ettersom kommunene spiller en svært viktig rolle i arbeidet med å forvalte og stanse tapet av naturmangfold, er det et klart behov for bedre kunnskap i kommunene om de viktige naturverdiene kommunene forvalter, og hvilke forvaltningsverktøy kommunene har til rådighet for å ivareta disse.

Det ville være interessant med en større og mer gjennomgående analyse av alle kommunale enkeltvedtak som berører alle de ulike UN-kategoriene, for å se om den kommunale forvaltningen møter målene i NML. En slik analyse vil også vært til hjelp for å analysere om noen UN naturtyper forvaltes bedre enn andre, og hva årsaken til det kan være. Det ville videre vært svært interessant med en analyse som også gjennomgår forvaltningspraksisen med prioriterte arter, et annet virkemiddel som er opprettet gjennom NML. Forvaltningsmyndighet for prioriterte arter er delegert til Fylkesmann, til forskjell fra UN som er forvaltet gjennom kommunen. Ved å sammenlikne forvaltningsstrategiene (kommunal vs. regional) av disse spesielt viktige naturtypene og artene, ville vi fått en bedre innsikt i hvordan ordningene kan innrettes for at naturen skal forvaltes best mulig etter målene i NML.

Referanser

- Annergård M., M., N. (2018). *Automatisering av arbete Möjligheter och utmaningar för kommuner, landsting och regioner* Retrieved from <https://webbutik.skr.se/bilder/artiklar/pdf/5408.pdf?issuusi=ignore>
- Artsdatabanken. (2018). Norsk Rødliste for naturtyper 2018 [Press release]. Retrieved from https://www.artsdatabanken.no/Pages/259153/Antall_naturtyper_paa_Roedlista
- Artsdatabanken. (2020). Artskart 2.0. Retrieved from <https://artskart.artsdatabanken.no/app>
- Brandrud, T. E. (2010). *Kartlegging av jordboende sopp med vekt på rødlistearter i utvalgte verneområder i Telemark 2009 : Kalkområdet i Bamble-Porsgrunn, samt Jomfruland, Kragerø* (Vol. 593). Retrieved from <https://www.nina.no/archive/nina/PppBasePdf/rapport/2010/593.pdf>
- Brandrud, T. E., Evju, M., & Skarpaas, O. (2014). *Nasjonal overvåking av kalklindeskog og kalklindeskogsopper. Beskrivelse av overvåkingsopplegg fra ARKO-prosjektet*(Vol. 1057). Retrieved from <https://www.nina.no/archive/nina/PppBasePdf/rapport/2014/1057.pdf>
- Ceballos, G., Ehrlich, P. R., & Dirzo, R. (2017). Biological annihilation via the ongoing sixth mass extinction signaled by vertebrate population losses and declines. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, *114*(30), E6089-E6096. Retrieved from <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5544311/>
- Digi, R. (2020). Datasjø skaper nye muligheter. *Digi Rogaland*. Retrieved from <https://digi.rogaland.no/2020/11/03/datasjo-skaper-nye-muligheter/>
- DN-1. (2012). *Handlingsplan for utvalgt naturtype hule eiker*. Retrieved from https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/dirnat2/attachme nt/2762/dn-rapport-1-2012_net.pdf
- DN-8. (2011). *Handlingsplan for kalklindeskog*. Retrieved from <https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/publikasjoner-fra-dirnat/dn-rapporter/handlingsplan-for-kalklindeskog/>
- DN-13. (2007). *DN-håndbok 13 2.utgave 2006 (oppdatert 2007)*. Kartlegging av naturtyper - verdisetting av biologisk mangfold. Direktoratet for naturforvaltning. <https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/publikasjoner-fra-dirnat/dn-handboker/kartlegging-av-naturtyper---verdisetting-av-biologisk-mangfold/>
- DN-31. (2011). *Veileder til forskrift om utvalgte naturtyper.* : Direktoratet for naturforvaltning Retrieved from <https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/publikasjoner-fra-dirnat/dn-handboker/veileder-til-forskrifter-om-utvalgte-naturtyper/>
- Edwards, S. L., Rapee, R. M., & Franklin, J. (2003). Postevent rumination and recall bias for a social performance event in high and low socially anxious individuals. *Cognitive Therapy and Research*, *27*(6), 603-617. Retrieved from <https://link.springer.com/article/10.1023/A:1026395526858>
- Eidbo-Hansen, E. (2020, 17. april 2020, kl. 07:10). Fikk kjempebot for ulovlig hogst - nå er beløpet endret. *Telemark Arbeiderblad (TA)*. Retrieved from

- <https://www.ta.no/fikk-kjempebot-for-ulovlig-hogst-na-er-belopet-endret/s/5-50-918095?session=36f660f8-4a96-4870-b5c8-32ac3b920478>
- Esri. (2020). arcGIS Pro 2.6.1 ESRI Inc.
- Evju, M. B., V., Blom, H. H., Brandrud, T. E., Bratli, H., Nordén, B., Sverdrup-Thygeson, A. & Ødegaard, F. (2015). Oaser for artsmangfoldet – hotspot-habitater for rødlistearter. In: Norsk Institutt for Naturforskning (NINA).
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), 2 C.F.R. (1970).
- Foss, P.-K. (2019). *Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker*. Retrieved from: <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2018-2019/undersokelse-av-behandling-av-innsigelser-i-plansaker/>
- Framstad, E., Bendiksen, E. (2018). Sterk kalkrik edellauvskog, Skog. Norsk rødliste for naturtyper 2018. . *Norsk rødliste for naturtyper*. Retrieved from <https://artsdatabanken.no/RLN2018/365>
- Framstad, E., Blindheim, T., Granhus, A., Nowell, M., Sverdrup-Thygeson, A., & Framstad, E. (2017). Evaluering av norsk skogvern i 2016. Dekning av mål for skogvernet og behov for supplerende vern. In: Norsk institutt for naturforskning (NINA).
- Helsebiblioteket. (Ed.) (2017). ISBN nr. 978-82-8121-339-5.
- Hårklau, S. E., Haaverstad, K. T., & Skrindo, A. (2017). *Evaluering av pilotprosjekter innen økologisk kompensasjon*. Retrieved from <https://vegvesen.brage.unit.no/vegvesen-xmlui/handle/11250/2670552>
- IPBES. (2019). *Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*. Retrieved from https://ipbes.net/sites/default/files/inline/files/ipbes_global_assessment_report_summary_for_policymakers.pdf
- KMD, (2015b). Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, (2015-2016). Stortingsmelding Natur for livet Norsk handlingsplan for naturmangfold Meld.St.14.
- KMD. (2016). *Veileder. Naturmangfoldloven kapittel II Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk*. (T-1554 B). Retrieved from <https://lovdata.no/static/RDEP/t-2016-1554.pdf>
- Rundskriv H-9/17 Endringer i forvaltningslova, tvistelova m.m. (overprøvingskompetanse m.m.), (2017).
- KMD. (2018). *Reguleringsplanveileder*. Regjeringen.no Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/reguleringsplanveileder/id2609532/?ch=8>
- KMD. (2019). Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/contentassets/cc2c53c65af24b8ea560c0156d885703/nasjonale-forventninger-2019-bm.pdf>
- KS. (2019). STATUS KOMMUNE 2019, Der folk bor. Retrieved from <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/demokrati-og-styring/lokaldemokrati/010419-KS-status-kommune-2019.pdf>
- Lid & Lid. (2017). *Norsk flora*.
- Stortingsmelding 14, Retrieved from Natur for livet Norsk handlingsplan for naturmangfold (2015-2016), (2015).

- <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-20152016/id2468099/>
- Mellbye, C., & Gierloff, C. (2018). Smarte kommuner—Hva er gevinstpotensialet? *Oslo: Menon Economics*. Hentet February, 15, 2019. Retrieved from <https://www.menon.no/publication/smarte-kommuner-gevinstpotensialet/>
- Microsoft. (2020). Microsoft Excel for Mac.
- Miljøvedtaksregisteret. En veileder i registrering av vedtak, (2014). Retrieved from <https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/2014/april-2014/miljovedtaksregisteret---en-veileder-i-registrering-av-vedtak/>
- Miljødirektoratet. (2020a). Kartkatalog. *Naturtyper - utvalgte*. Retrieved from <https://kartkatalog.miljodirektoratet.no/Dataset/Details/1007?fbclid=IwAR3Ob7-BkJnoz8ptAlvH4vgl5Hx9GeYJBMWxtVFB08Mcz9qKxyjGsDcmgwM>
- Miljødirektoratet. (2020b). Miljøvedtaksregisteret Retrieved from <https://www.miljovedtak.no/Forside/Om>
- Miljødirektoratet. (2020c). *Registrering av vedtak i Miljøvedtaksregisteret*. Trondheim: Miljødirektoratet, Hege Langeland
- Miljødirektoratet. (2020d). *Vis fram naturmangfoldet i kommunale planer!* Retrieved from <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2020/april-2020/vis-fram-naturmangfoldet-i-kommunale-planer/>
- Miljøvedtaksregisteret. (2013). *Forskrift om Miljøvedtaksregisteret*. (FOR-2013-06-14-643). Retrieved from <https://lovdata.no/forskrift/2013-06-14-643>
- Mong, C. E. (2005). Foryngelse hos lind *Tilia cordata* i Sør-Norge. In: Norsk institutt for skogforskning. <https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/bitstream/handle/11250/2659325/Skogforskningen-Aktuelt-2005-04.pdf?sequence=1>
- Naturbase. (2020). Naturbase. Retrieved from <https://kart.naturbase.no/>
- Naturtypeforskriften. (2011). *Forskrift om utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven*. (FOR-2011-05-13-512). Lovdata: Klima- og miljødepartementet Retrieved from <https://lovdata.no/forskrift/2011-05-13-512>
- Riksrevisjonen. (2017). *Revisjonsrapport for 2017 om miljømyndighetenes etterlevelse av naturmangfoldlovens bestemmelser om truede arter og naturtyper*. Retrieved from <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2018-2019/revisjonsrapport2017miljomyndighetenesetterlevelseavnaturmangfoldslovensbestemmelseromtruedearter.pdf>
- Rybalka, M., Røgeberg, O., & Dyngen, Ø. Å. (2019). Digitalisering i kommunene. Overblikk over tilstanden i 2018. Retrieved from https://www.ssb.no/teknologi-og-innovasjon/artikler-og-publikasjoner/_attachment/388777?_ts=16b457fdd00
- Sánchez-Bayo, F., & Wyckhuys, K. A. (2019). Worldwide decline of the entomofauna: A review of its drivers. *Biological Conservation*, 232, 8-27. Retrieved from <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0006320718313636>
- Sandberg, T. (2018, 6. april 2018). Slipper unna miljøerstatning. *Dagsavisen (DA)*. Retrieved from <https://www.dagsavisen.no/nyheter/innenriks/slipper-unna-miljoerstatning-1.1124807>
- Schütz, S. E. (2011). *Hans Chr. Bugge: Lærebok i miljøforvaltningsrett, 2. utg* [S.294] *Tidsskrift for Rettsvitenskap* (Vol. 124, pp. 284-300 ER). Retrieved from <http://www.idunn.no/tfr/2011/02/art06>
- Survio. (2012). Retrieved from <https://www.survio.com/no/>

- Svein Erik Hårklau, G. D., Annbjørg Backer Lied, Ingrid Norén, Vegard Meland og Brian Glover. (2014). *Gjennomgang av praktiseringen av Naturmangfoldloven*
Retrieved from
https://www.regjeringen.no/contentassets/e5c0a87769ef4f119444bb4c722e3024/gjennomgang_av_praktisering_av_naturmangfoldloven_2014.pdf
- Sverdrup Thygeson, A., Evju, M., Skarpaas, O., Jacobsen, R. M., & Birkemoe, T. (2018). Nasjonal overvåking av hule eiker: Resultat første omløp og forslag til videreføring. *MINA fagrapport*, 50, 33. Retrieved from
https://static02.nmbu.no/mina/publikasjoner/mina_fagrapport/pdf/mif50.pdf
- Torbjørn Lange, G. D. (2017). *Presisering om avgrensning av den utvalgte naturtypen "hule eiker" mot eiker som står i produktiv skog*. Miljødirektoratet Landbruksdirektoratet Retrieved from <https://www.hule-eiker.no/Documents/Hule-eiker/Dokumenter/Presisering-av-produktiv-skog-fellesbrev%20KLD-LMD%2002-11-17.pdf>
- Verdens naturfond. (2020). *Living Planet Report 2020 -Bending the curve of biodiversity loss*. Retrieved from Gland, Switzerland.:
<https://www.zsl.org/sites/default/files/LPR%202020%20Full%20report.pdf>
- Whitlock, M. C. S., Dolph. (2015). *The analysis of biological data. 2nd edition.*: Roberts & Company, Greenwood Village, CO, USA.

Vedlegg.

Vedlegg 1. Referanser brukt i oppgaven med søkeord, antall hits, og brukte referenter.

Database	Søkeord	Antall treff	Søkekriterier	Referanse
Oria	Utvalgte Naturtyper	108	År 2011-2020	Hatlevoll, K.et al.(2019)
Oria	kalklindeskog	66		DN- håndbok 8. (2011)
Oria	kalklindeskog	66		Brandrud, T. E., Evju, M., & Skarpaas, O. (2014).
Oria	Brandrud	150	År 2009-2012	Brandrud, T. E. (2010).
Oria	Arealendringer	5	Fulltekstdokumenter	<i>Naturen</i> , 137(3), 90-103.
Google	Kommunal forvaltning av utvalgte naturtyper	53 900		DN- håndbok 31(2011)
Google	Praktisering av naturmangfoldloven	28 600		Hårklau et.al (2014)
Google Scholar	Digitalisering i kommunene	16 600		Rybalka et.al (2019)
Google Scholar	Recall bias positive events	884 000		Edwards et.al (2003)

Vedlegg 2. Spørreundersøkelse sendt til 112 kommuner med forekomst av eik og lind.

Har din kommune opprettet bruker for registrering av enkeltvedtak i Miljøvedtaksregisteret? For å registrere vedtak i Miljøvedtaksregisteret etter NML § 68 må saksbehandler være registrert som bruker i Miljøvedtaksregisteret

- Ja
- Nei
- Vet ikke

Har din kommune fått tilstrekkelig med opplæring i bruk av Miljøvedtaksregisteret? (Økende skala der ti er best). Alle enkeltvedtak som berører forekomster av utvalgte naturtyper etter NML skal registreres i Miljøvedtaksregisteret. Fylkesmannen kan gi veiledning i bruk av det offentlige registeret.

1 ★	2 ★	3 ★	4 ★	5 ★	6 ★	7 ★	8 ★	9 ★	10 ★
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	------

Oppfyller din kommune pliktene om rapportering av enkeltvedtak som omhandler utvalgte naturtyper gjennom miljøvedtaksregisteret? Alle enkeltvedtak som berører forekomster av utvalgte naturtyper skal registreres i Miljøvedtaksregisteret. Registreringsplikten etter NMLs § 68 gjelder både når det gis tillatelse og når det gis avslag til inngrep i naturtypen.

- Ja
- Nei
- Vet ikke
- Vi har aldri behandlet saker som berører utvalgte naturtyper
- Annet

Hvor stor del av det totale arealet utvalgt naturtype kalklindeskog vil du anta er kartlagt i kommunen? Kartlagte forekomster skal være registrert i Naturbase (evnt. Artskart).

- 0-50 %
- 50-80 %
- 80-100 %
- Kalklindeskog finnes ikke i kommunen

Hvor stor del av det totale arealet utvalgt naturtype hul eik vil du anta er kartlagt i kommunen? Kartlagte forekomster skal være registrert i Naturbase (evnt. Artskart).

- 0-20 %
- 20-40 %
- 40-60 %
- 60-80 %
- 80-100 %
- Hul eik finnes ikke i kommunen

Kunngjør din kommune vedtak om tillatelse til inngrep i en utvalgt naturtype i en lokal avis? Tillatelse til tiltak i forekomster av en utvalgt naturtype skal i henhold til NML § 56 kunngjøres i minst en avis som er alminnelig lest på stedet.

- Alltid
- Stort sett
- Nei, det er ikke en del av våre rutiner
- Vet ikke

Har din kommune forslag til forbedringer som vil gjøre det enklere for kommunal forvaltning å etablere gode rapporteringsrutiner?

- Skriv ett eller noen få ord.

Vedlegg 3. Respons på spørreundersøkelse: har din kommune opprettet bruker i Miljøvedtaksregisteret?


Kun gjennomført skjøtsel etter søknad til fylkesmannen, også mottatt tilskudd til skjøtsel, har via fylkesmannen fått opplyst at dette ikke skal registreres.	Regionalt landbrukskontor har tatt ansvar for dette på våre vegne. Vi har spesielt mange UN kalksjø og nedbørsfelt omfatter stor deler.	Så vidt jeg har oversikt over har endelige vedtak tatt hensyn til hul eik slik at det ikke har vært noe å rapportere
Vi har hatt en sak vedrørende eik som lå i grenseland kulturlandskap/ produktiv skog.	Min forgjenger har muligens registrert slike vedtak.	

Vedlegg 4. Respons på spørreundersøkelse: kommunenes forslag til forbedringer i rapporteringsrutinene.

Vi har foreløpig kun behandlet en ulovlighetssak	Opplæring, opplæring, kursing
Vi har kun ei kjent hul eik i kommunen, så dette er ikke veldig aktuelt.	Nye tiltak registreres i matrikkelen. Dersom denne knyttes opp mot naturbase og eller artskart vil man få oversikt.
Opplæring	Veiledning fra FM?
Vi har ikke slike rutiner. Kanskje fylkesmannen kan ta initiativ til å dele andre kommuners "gode" rutiner med kommuner som ikke har eller som bør forbedre sine?	Økt kapasitet innen miljøforvaltning. Sette tiltakshaver ansvarlig for rapportering til nasjonalt register (Likt grunnforurensningsdatabasen).
Nei x5	Dataintegring x2
Vi har ikke rapporter noe ennå, så vi kjenner ikke til om det kunne vært enklere å gjøre	Kjenner dessverre for dårlig til hva som finnes i dag- enkle, digitale rapporteringer er alltid å foretrekke, gjerne gjennom ØKS.
Usikker på kartlegging- om denne naturtypen er kartlagt	Må fangast opp i sakshandsamarsystem!
Miljøvedtaksregisteret må gjøres mer kjent og FM må sørge for opplæring av de som skal bruke det.	Eksempelvis ved reguleringsplanprosesser tar det lang tid før selve vedtaket blir gjort, og først da skal det rapporteres (?) Årlig påminnelse til kommunene kan være en god løsning
Kommunen har et mangfold av oppgaver og nye oppgaver/rutiner er vanskelig å integrere i en travel hverdag	Opplæring, gjerne fra fylkesmannens miljøvernnavdeling er påkrevd samt nye rutiner.
Har ikkje noko erfaring endå.	Bli påminna i sakshandsaming
Det etableres alt for mange slike ordninger. Dette er et bomskudd.	Rutinebank er under utarbeiding
Der er uheldig at det ikke er høring før tillatelsen gis, men klagerett på tillatelsen. Søker fjerner gjerne treet så fort tillatelsen er i hende.	Kommunen har ikkje eigen stilling til å handtera nml. Dermed blir dette tema lite prioritert.
.	N
Lage mål/veileder på rapporteringsrutiner og kommunisere det til kommuner	Bedre kartlegging og sammenstilling av allerede kartlagte gamle eiker
Meir informasjon og opplæring frå FM. Setje fokus på det innanfor den kommunale organisasjonen slik at vi rapporterer på dette når vi har saker. Lage egne prosedyrer til liks med andre saker i kommunen. Tips frå dei som har fått dette til på ein god og enkel måte,	Det er svært sjeldent at vi havner i en situasjon som er relevant i forhold til dette lovverket. Vi har forholdsvis mange trær som kommer under kategorien hule eiker, men vi har foreløpig ikke hatt noen konflikter de 4 årene jeg har jobbet i kommunen.

Klare rutiner når det gjelder nedbørsfelt til UN kalksjø	Temaet bør løftes fra regionale myndigheter innimellom, for å gi en påminnelse om dette, og for å informere nyansatte i kommunen.
Mer ressurser.	Nei, har for lite eller ikkje erfaring

Vedlegg 5. Eksempel på sakspapirer uten tilstrekkelig med informasjon, hentet fra Miljøvedtaksregisteret.

	Asker kommune	L.nr.: 34199/19 S.nr.: 17/1688 Dato: 12.04.2019 Saksbeh.:Alna Iden Tveit
Utvalg Kommunestyret Møtedato 09.04.2019	Utvalgssak 27/19	
Saksprotokoll - Forslag til reguleringsplan for nye Risenga ishall - sluttbehandling		
Behandling:		
Trond Jerve (H) foreslo følgende:		
<i>«Punkt 2) og 3) foreslås fremmet som oversendelsesforslag.»</i>		
Marit Meyer (V) fremmet følgende oversendelsesforslag:		
<i>«Asker kommuner ser på ordning med møtebusser fra kollektivknutepunkt ifm kampavvikling og andre større arrangementer i Asker ishall i forbindelse med slutføringen av prosjektet.»</i>		
Innstillingens punkt 1 ble enstemmig vedtatt.		
Innstillingens punkter 2 og 3, samt Meyers forslag, ble vedtatt oversendt, uten realitetsbehandling.		
Vedtak:		
1. Kommunen vedtar med hjemmel i plan- og bygningsloven § 12-12 privat detaljregulering for ny Risenga ishall, som vist på plankart datert 29.3.2019 og bestemmelser datert 22.3.2019 med følgende endringer:		
<ul style="list-style-type: none"> • §2.1- siste ledd, endres til «Utbygging av ny ishall kan ikke finne sted før rundkjøring i Røykenveien/Bleikerveien er opparbeidet eller sikret opparbeidet. Sikring innebærer at det er inngått en utbyggingsavtale hvor kostnadsfordeling og tidspunkt for gjennomføring er avklart» 		