



Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2013/3 NAT-VE-HEH
Arkivkode:
423.0

Dato:
04.02.2013

Høringsuttalelse - endringer i naturmangfoldloven og naturoppsynsloven

Vi viser til brev fra Miljøverndepartementet (MD) datert 19.12.2012 vedrørende foreslåtte endringer i naturmangfoldloven og naturoppsynsloven.

I Bemerkninger til endringer i naturmangfoldloven

Direktoratet for naturforvaltning tiltrer de foreslåtte endringene i naturmangfoldloven §§ 34, 36, 53, 62 og 77, med de bemerkninger som følger under. Endringene anses i all hovedsak som en tydeliggjøring og presisering av gjeldende rettstilstand.

Naturmangfoldloven § 34

Den foreslåtte tilføyelsen er en presisering av eksisterende hjemmelsgrunnlag for regulering av verneområder, som eksisterende nml § 34, 4.ledd, 1.pkt hvor Kongen i forskriften «*kan forby eller regulere virksomhet eller ferdsel som i seg selv eller sammen med annen bruk kan motvirke formålet med vernet*». Direktoratet er av den oppfatning at dagens nml § 34, og de spesielle bestemmelsene i nml §§ 35-39, som regulerer de enkelte vernekategoriene, hjemler adgang til å forskriftsregulere søknadsplikt for nærmere angitte tiltak. Den foreslåtte tilføyelsen tydeliggjør hjemmelen.

De aktuelle bestemmelsene i nml §§ 34-39 er videre tatt inn i nml § 75 om straff, slik at brudd på søknadsplikten kan straffesanksjoneres. Etter direktoratets oppfatning anses det derfor klart at hvor en verneforskrift angir at et konkret tiltak må omsøkes, vil en unnløstelse av å søke om dette tiltaket kunne straffesanksjoneres. En eventuell tvil anses i hovedsak å knytte seg til tiltak som ikke er belagt med en direkte søknadsplikt, men hvor tiltak forbys dersom det oppfyller en vurderingsnorm som for eksempel «*...kan endre det vernede landskapets særpreg eller karakter vesentlig...*» (som er en vanlig vurderingsnorm for landskapsvernområder), og det kan fremstå som usikkert hvorvidt denne er oppfylt eller ikke. Hvorvidt man i slike tilfeller kan straffesanksjonere manglende søknad anses imidlertid ikke å ha årsak i manglende hjemmel i nml., men at selve verneforskriften i det enkelte tilfelle kan være upresist utformet.

Naturmangfoldloven § 36

Landskapsvern er trolig den verneform hvor man i praksis oftest støter på utfordringer i forhold til hvilke tiltak som skal tillates og ikke. Tiltak som ikke kan tillates etter nml § 36, 2.ledd er tiltak «*...som kan endre det vernede landskapets særpreg eller karakter vesentlig*». Som redegjort for i



departementets høringsbrev er det sikker praksis for og helt nødvendig at man i denne vurderingen hensyntar også øvrige tiltak, både eksisterende og fremtidige, og ikke bare det aktuelle tiltaket, for å kunne vurdere påvirkningen på landskapets særpreg eller karakter. Dette fremgår også av vurderingstemaet etter nml § 10 om samlet belastning. Skulle bare det enkelte tiltaket vurderes helt isolert og uavhengig av eksisterende og planlagte tiltak, ville denne verneformen i realiteten være uten et langsiktig vern. Det er derfor viktig at innholdet i vurderingstemaet gjøres tydelig og synlig. Dette anses også å ha en positiv effekt ift å skape økt forståelse utad ved at vurderingsmomentene tydeliggjøres allerede i loven.

Naturmangfoldloven § 53

I høringsbrevet foreslås nml § 54, fjerde ledd gitt ny tilføyelse. Henvisningen antas å være feilskrift for nml § 53, fjerde ledd.

For øvrig tiltres departementets forslag. Direktoratet støtter betydningen av at utvalgte naturtyper gis samme vern i verneområder som utenfor.

Naturmangfoldloven § 62

I høringsbrevet foreslås nml § 62, *annet ledd*, annet punktum gitt ny tilføyelse. Henvisningen antas å være feilskrift for nml § 62, *tredje ledd*, annet punktum. Direktoratet er for øvrig enig i departementets beskrivelse og tiltrer forslaget til endring.

Naturmangfoldloven § 77

Det foreslåtte tillegget i § 77 første ledd, annet punktum, omhandler de foreslåtte endringene i nml §§ 34 og 36. Idet endringene av direktoratet anses som tydeliggjøring av allerede eksisterende hjemler og praksis, kan det ikke sees at det er nødvendig at endringene tas inn i § 77. Økt grad av henvisning til enkeltbestemmelser som kun innebærer en presisering og tydeliggjøring av gjeldende rett, kan etter vår oppfatning videre bidra til å skape usikkerhet i forhold til betydningen av de bestemmelser som ikke er tatt inn i § 77, men som like fullt gjelder også for eldre vernevedtak.

II Bemerkninger til endringer i naturoppsynsloven

1. Innledning

Naturoppsynsloven § 2 gir oppsynet lovhjemmel for å utføre oppgaven med å kontrollere at miljølovene som er nevnt i bestemmelsens første ledd, blir overholdt. Enkelte av særlovene som er nevnt i naturoppsynsloven § 2, hjemler i tillegg egne kontrollfullmakter for oppsynet, mens andre ikke har slike bestemmelser. Endringsforslaget medfører at naturoppsynsloven får presisert generelle fellesbestemmelser om oppsynets adgang til kontroll og omfanget av kontrollinngrepet, som gjelder samtlige lover som er nevnt i § 2. Kontrolladgangen som følger av særlovgivningen vil bestå som før, og supplere og utfylle de nye bestemmelsene.

Direktoratet for naturforvaltning ser utelukkende positive virkninger av at departementet nå foreslår en lovfestet presisering av oppsynets inngreps- og kontrollfullmakter. Statens naturoppsyn er et statlig tilsyn, og tilsynsfullmaktene bør derfor rollemessig være av samme rettslige karakter som andre statlige tilsyns fullmakter, og avgrenset mot andre myndigheters rolle, for eksempel mot politi- og påtalerollen. At oppsynets kontrollfullmakter for eksempel er tydelig avgrenset mot bruk av fysisk makt, samsvarer godt med hvordan direktoratet oppfatter tilsynsrollen.



Direktoratet kan slutte seg til forslaget om endringer i naturoppsynsloven, blant annet gjennom inntak av småbåtloven § 40. På enkelte områder reiser endringene likevel noen uavklarte praktiske spørsmål knyttet til hvilke fullmakter oppsynet trenger for å utføre sine oppgaver på en effektiv og god måte. Direktoratet tar i det følgende opp enkelte spørsmål om myndighetsinnhold, kontrolleffektivitet og adgangen til å kontrollere alle forhold av betydning for lovligheten av den aktivitet som kontrolleres.

Før vi knytter nærmere kommentarer til lovforslaget gjør vi for ordens skyld oppmerksom på at forslaget til ny § 3, 3.ledd: «...som følger av særlovene nevnt i første ledd», antas å være feilskrift for «...som nevnt i § 2».

2. Kommentarer til forslaget

2.1 Flere aktører i oppsynet

Etter de føringer som er gitt av departementet, skal en del av oppsynet med overholdelsen av de lover som er nevnt i naturoppsynsloven § 2, utføres ved at Statens naturoppsyn (SNO) kjøper oppsynstjenester fra andre oppsyn som har oppgaver på bestemte arealer. De største tjenestekjøpsaktørene er Statskog og Fjelltjenesten i Nordland og Troms, fjellstyrene og bygdeallmenningene. SNO har inngått langsiktige avtaler om årlige tjenestekjøp med disse aktørene, og det er opprettet en egen post i statsbudsjettet for dette formålet i Kap. 1426 Statens naturoppsyn, post 21 Spesielle driftsutgifter. Disse aktørene inngår på denne måten i det statlige naturoppsynets organisering av miljøvernmyndighetens oppsyn. Personellet tildeles personlige tjenestebevis som gir myndighet til å utføre oppsyn i medhold av naturoppsynsloven og de lover som er nevnt i lovens § 2, og opptrer på det statlige naturoppsynets vegne under oppsynet. Tjenestebeviset angir også myndighetens begrensning i tid og geografisk utstrekning.

Oppsyn som er tildelt slikt oppdrag og tjenestebevis, utøver i regelen samme myndighet som det statlige naturoppsynets egne ansatte. Direktoratet regner med at forslaget ikke medfører noen endring i denne situasjonen.

2.2 Særlig om forholdet til naturmangfoldloven §§ 63-65

Stansing og tilbakehold

Forslaget innebærer at regler om tilsyn og kontroll som finnes i særlovene som er nevnt i naturoppsynsloven § 2 skal gjelde som før. Dette medfører at nml §§ 63-65 dels overlapper, dels supplerer de foreslåtte fellesreglene. På noen områder synes reglene i §§ 63-65 å gi oppsynet noe mer omfattende fullmakter enn de nye fellesreglene gir.

Grunnvilkåret for at reglene i nml §§ 63-65 kommer til anvendelse under tilsynet, er at den virksomhet det føres tilsyn med eller den situasjon som kontrolleres, omfattes av lovens ramme og aktsomhetsplikten i § 6, og/eller at virksomheten kan påvirke naturmangfoldet. Av forarbeidene fremgår at kontroll etter bestemmelsene også kan foretas i forebyggende øyemed. I enkelte tilfeller kan det oppstå tvil om hvilke regelsett som kan anvendes. Vi vil nevne et praktisk tilfelle som eksemplifiserer dette:

- Forslaget legger til grunn at plikten til å stanse og til å medvirke under kontrollen kan anvendes under rutinekontroll med overholdelsen av lovene som er nevnt i naturoppsynsloven § 2. Reglene kan følgelig anvendes under rutinekontroll med motorferdsel i utmark. Forslaget er tydelig på at stansingsretten har begrensninger, og at



oppsynet ikke i medhold av de nye reglene kan gå til det skritt å nappe ut tenningsnøkkelen fra et kjøretøy for å hindre føreren i å stikke av og undra seg kontroll.

Skjer kontrollen etter reglene i nml §§ 63-65, er det et tolkningsspørsmål om hvor langt oppsynet kan gå i stansingen, jf. Inge Lorange Backer: Naturmangfoldloven, s. 529.

Det ville være ønskelig om fellesreglene på dette området var overensstemmende med stansingsregelen i nml § 63.

Helhetlig lovlighetskontroll

Videre legger departementet i forslaget til grunn at den nye kontrollhjemmelen i naturoppsynsloven bare gjelder lover som er nevnt i § 2, og at hjemmelen derfor under kontroll med motorferdsel i utmark ikke medfører adgang til å kontrollere alle forhold knyttet til om kjøringen er lovlig, for eksempel førerkort, vognkort og andre forhold regulert i medhold av vegtrafikkloven. Direktoratet mener forslaget på dette området burde tatt mer hensyn til behovet for helhetlig kontroll med lovligheten av kjøringen, og til at utnyttelsen av kontrollressursene på dette området burde være så god som mulig:

- Det kan virke som en uhensiktsmessig løsning at det kontrollpersonellet som rent faktisk hver dag befinner seg ute i terrenget og kan kontrollere motorferdselen der, bare skal kunne kontrollere den delen av lovligheten som knytter seg til motorferdselsloven, og være avskåret fra å foreta en helhetlig kontroll av om kjøringen er lovlig. Ordningen medfører i praksis at dersom alle forhold av betydning for lovligheten av kjøringen skal kunne kontrolleres, er oppsynet avhengig av å be politiet om bistand under kontrollen. Etter direktoratets mening bør de kontrollressurser som faktisk er ute og gjør kontroll, kunne kontrollere alle forhold av betydning for lovligheten av kjøringen, herunder også om fører har gyldig førerkort og vognkort, om kjøretøyet er lovlig registrert og evt. andre forhold som hører inn under vegtrafikklovgivningen.

Ut fra hensynet til kontrolleffektivitet vil det framstå lite rasjonelt om oppsynet har hjemmel til å kontrollere om føreren har dispensasjon for kjøringen, men ikke om føreren har gyldig førerkort eller vognkort.

Det er derfor ønskelig at departementet vurderer en endring i den foreslåtte § 3 i naturoppsynsloven, som gir oppsynet hjemmel til å kontrollere alle dokumenter av betydning for lovligheten av kjøringen, herunder førerkort, vognkort m.v. Bestemmelsens annet ledd, annet kulepunkt kan for eksempel lyde slik:

Kreve fremlagt tillatelser, dispensasjoner mv. som er påkrevet etter de lover oppsynet fører tilsyn med, samt andre dokumenter av betydning for lovligheten av den virksomhet som utøves

Tilgangen til private veier og innmark

Direktoratets erfaring er at grunneiere og publikum ellers ikke alltid er klar over at naturoppsynsloven § 2, sjette ledd, gir oppsynet en alminnelig adgang til bruk av skånsom motorferdsel når dette er nødvendig for utøvelse av oppsynets oppgaver. Det virker også som om oppsynets og politiets rett etter nml § 64 til uhindret adgang til eiendom der det foregår virksomhet som kan påvirke naturmangfoldet, eller der naturmangfoldet kan antas å være påvirket, ikke er særlig godt kjent.

Rettspedagogiske hensyn taler derfor etter direktoratets mening for at forslaget om at oppsynet skal ha nødvendig adgang til private veier og innmark tas inn i fellesreglene i naturoppsynsloven § 3, selv om



en lignende adgang allerede er gjeldende rett etter nml § 64, og i betydelig utstrekning overlapper bestemmelsen. At adgangen nå blir gjeldende for tilsyn med samtlige lover som er nevnt i naturoppsynsloven § 2, er også en forbedring og fjerner i mange tilfeller behovet for å vurdere om nml § 64 kommer til anvendelse i det aktuelle tilfellet.

3. Bortvise personer, kjøretøy og fartøy

Direktoratet slutter seg til forslaget om at oppsynet gis en bortvisningsrett. Denne retten vil kunne bli en praktisk håndhevingsregel i oppsynsarbeidet, og vil gi oppsynspersonellet større autoritet i en oppsynssituasjon enn om man kun var henvist til å veilede om rettsreglene og påpeke plikten til etterleve dem. En bortvisningsrett fremstår i mange tilfeller dessuten som en forbedret, tilpasset og naturlig reaksjon på aktuelle overtredelser.

Et praktisk spørsmål som direktoratet kort vil nevne, er hvor langt adgangen til å bortvise personer, kjøretøy og fartøy rekker.

Av hensyn til effekten av håndhevingsregelen er det nødvendig at pålegget om å fjerne seg fra et bestemt område etterkommes raskt, og at pålegget også inkluderer fjerning av alle eiendeler, medfølgende utstyr og eventuelt avfall osv. Bare slik kan bortvisningsretten bli effektiv og sikre at ulovligheten avbrytes.

4. Samarbeid med politiet

Naturoppsynsloven bestemmer at oppsynet kan gis begrenset politimyndighet, og regulerer samarbeidsforholdet til politiet. Samarbeidet mellom SNO og politiet er videre fastlagt i fellesnotatet «Politiet og Statens naturoppsyn – roller, samarbeid, rettslige- og begrepsmessige avklaringer» av 31.8.2005. Notatet er gjennomgått og godkjent av Miljøverndepartementet, Justisdepartementet og Riksadvokaten.

Det samlede kontrollarbeidet i SNO har i de senere år ført til et antall anmeldelser til politiet som varierer fra ca. 600 til ca. 1000 anmeldelser årlig. Samarbeidet med politiet er derfor omfattende.

Selv om oppsynet kan tildeles begrenset politimyndighet, bør oppsynets ordinære fullmakter når det gjelder tilsyn og kontroll uten at det foreligger noe mistankegrunnlag, være mest mulig klare og entydige. Den som blir kontrollert, har rett til å vite om det er forvaltningsmessig tilsyn som pågår, eller om det foreligger begrunnet mistanke om at vedkommende har begått noe straffbart. Oppsynet må skille skarpt i forhold til når det handler på egne kontrollfullmakter, og når det går over til å handle på vegne av politiet.

I det daglige oppsynsarbeidet krever dette bevissthet, men byr ikke på særlige problemer. Forslaget vil likevel bidra til å klargjøre og konkretisere hva som ligger innenfor oppsynets egne kontrollfullmakter, og når det er nødvendig å ta begrenset politimyndighet i bruk.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene til nye fellesregler for tilsyn og kontroll medfører ingen økonomiske eller administrative konsekvenser.

Direktoratet vil likevel nevne at inkludering av småbåtloven § 40 i naturoppsynsloven § 2, innebærer en ny kontrolloppgave som Statens naturoppsyn ikke kjenner omfanget av.



Direktoratet har heller ikke vært høringsinstans til departementets høringsbrev av 15.1.2013 Endring i småbåtloven om bruk av vannscootere, og har dermed ikke foretatt noen kartlegging av kontrolloppgavene dette medfører. Føringsene så langt fra departementet selv og fra Riksadvokaten peker mot en streng håndhevelse av forskriften, noe som kan bli ressurskrevende.

Direktoratet forutsetter derfor at dette drøftes nærmere – for eksempel på kommende halvårsmøte - med Statens naturoppsyn, slik at ressursbehovet kan synliggjøres i det kommende arbeidet med statsbudsjettet Kap. 146 Statens naturoppsyn.

Med hilsen

Direktoratet for naturforvaltning

Berit Lein

Direktør avdeling for naturbruk og vern

Reidar Andersen

Direktør Statens naturoppsyn