

Miljøverndepartementet
Avdeling for naturforvaltning
Postboks 8013 Dep.
0030 OSLO

e-post: oivind.dannevig@md.dep.no

Deres ref: 12/5835

Vår ref: mcg

Dato: 18. februar 2013

HØRINGSUTTAELSE – FORSLAG OM ENDRINGER I NATURMANGFOLDLOVEN OG NATUROPPSYNSLOVEN

Det vises til Miljøverndepartementets høringsbrev av 19. desember 2012, samt til e-post av 6. februar 2013 hvor vi fikk utsatt høringsfristen til 18. februar 2013.

NORSKOG vil med dette gi noen innspill til departementets forslag om endringer.

Til pkt. 1: Endringer i naturmangfoldloven

a. Naturmangfoldloven § 34

➤ **NORSKOG** har ingen særlige merknader til forslaget.

b. Naturmangfoldloven § 36

Departementet har foreslått følgende nye ordlyd i § 36 annet ledd:

«I et landskapsvernområde må det ikke settes i verk tiltak som *alene eller sammen med eksisterende og fremtidige tiltak* kan endre det vernede landskapets særpreg eller karakter vesentlig. I forskriften kan det gis bestemmelser om *tiltak som alene eller sammen med eksisterende og fremtidige tiltak* kan endre landskapets særpreg eller karakter vesentlig, om krav til landskapsmessig tilpassing, og om ferdsel som ikke skjer til fots. Pågående virksomhet kan fortsette og utvikles innenfor rammen av første punktum. Nye tiltak skal tilpasses landskapet.» (Ny tekst i kursiv).

Forslaget er begrunnet i et ønske om å presisere rettstilstanden og for å harmonisere bestemmelsen med § 34.

Landskapsvern er en mild verneform, og i slike områder skal igangværende drift kunne fortsette som før, innen gitte rammer.

Dagens bestemmelser i § 34 og § 36 gir etter vårt syn tilstrekkelig hjemmel for å hensynte en samlet vurdering, jf. ordlyden i § 36 annet ledd fjerde punktum: «*Det skal legges vekt på den samlede virkning av tiltakene i området.*»

Det vises også til hjemmelen i § 34 fjerde ledd, hvor man i forskrift kan «forby eller regulere virksomhet eller ferdsel som i seg selv eller sammen med annen bruk kan motvirke formålet med vernet».

Det mest oppsiktsvekkende ved forslaget er at departementet vil at *fremtidige tiltak* skal legges til grunn for vurderingen av om det skal kunne settes i gang nye tiltak. Kriteriet *fremtidige tiltak* er ikke nærmere gjort rede for i høringsnotatet. I praksis – etter ordlyden – vil alle tiltak kunne nektes på bakgrunn av at eventuelle fremtidige (andre) tiltak, vurdert samlet, vil kunne endre det vernede landskapets særpreg eller karakter. Dette er etter vårt syn ikke en presisering av rettstilstanden. Dette er en utvidelse av forvaltningens skjønnsgrunnlag og som burde vært gjort nærmere rede for i høringsbrevet.

- **NORSKOG** støtter ikke forslaget til endring av annet ledd i § 36 da vi mener at loven i dag gir tilstrekkelig hjemmel for å se flere tiltak i sammenheng og at begrepet *fremtidige tiltak* vil gi større begrensninger enn hva begrunnelsen for landskapsvernområder tilsier.

c. Naturmangfoldloven § 53

I dag går reglene om områdevern foran reglene om utvalgte naturtyper. Etter departementets oppfatning er dette uheldig da man kan ha utvalgte naturtyper i f.eks. et landskapsvernområde, og da vil ev. utvalgte naturtyper innen dette området mangle (tilstrekkelig) vern.

Det er ikke opplyst om at dette er et problem i praksis, og det legges til grunn i forarbeidene til naturmangfoldloven at bevaringen av utvalgte naturtyper i de aller fleste tilfeller vil ha tilstrekkelig beskyttelse i kraft av selve områdevernet. Forslaget fra MD vil bl.a. medføre at det for jord- og skogbrukstiltak i vernområder, vil gjelde en alminnelig meldeplikt til kommunen også for tiltak/drift som normalt *ikke* krever slik meldeplikt, dersom tiltaket berører forekomster av utvalgte naturtyper.

Slik vi ser det, vil dette medføre større byrde enn nytte, og gjøre et allerede vanskelig tilgjengelig regelverk, ytterligere vanskelig å følge. Grunneiere har et tungt ansvar mht. å overholde reglene i naturmangfoldloven. For å opprettholde motivasjonen og å unngå feilnavigering i dette regelverket, bør miljøforvaltningen være varsomme med å ilagge krav som oppleves som unødvendig byrdefulle.

- **NORSKOG** fraråder at man endrer § 53 som foreslått og viser til at behovet for endring ikke er tilstrekkelig underbygget.

d. Naturmangfoldloven § 62

Endringen gjelder lovfesting av eksisterende praksis, og NORSKOG har ingen særlige merknader til forslaget om endringer i denne paragrafen.

e. Naturmangfoldloven § 77

Forslaget til endring av § 77 er en konsekvens av ev. endringer i § 34 fjerde ledd og § 36 annet ledd. Det vises til våre merknader til disse over.

Til pkt. 2: Endring i lov om statlig naturoppsyn

b. Lov om fritids- og småbåter § 40 som ny § 2 første ledd nr. 8

Forslaget om å innlemme lov om fritids- og småbåter § 40 til listen over lover som naturoppsynet skal føre kontroll med, støttes av NORSKOG.

c. Nærmere angivelse av tilsynskompetansen

Statens naturoppsyn utfører viktige oppgaver mht. miljøovervåking og kontroll. Dette er allment respektert, og også grunneiere har stor forståelse for dette oppdraget, og vårt generelle inntrykk er at det er få konflikter mellom grunneiere og SNO. Med andre ord så fungerer regelverket rimelig godt.

Forslaget som er fremmet i naturoppsynsloven § 3 mht. hvilke fullmakter naturoppsynet skal ha, beskrives som en «klargjøring og presisering» av gjeldende praksis. Slik vi ser det, går imidlertid forslaget mye lenger enn hva dagens rettsgrunnlag hjemler. Dette burde vært redegjort nærmere for i høringsbrevet.

Forslagets § 3: *Oppsynets tilsynsfullmakter*

Under utøvelse av tilsynet skal den som blir kontrollert gi oppsynet nødvendig bistand og opplysninger.

Når det er nødvendig for utøvelse av tilsynet, og det ikke etter sakens art og forholdene ellers vil være et uforholdsmessig inngrep, kan oppsynet:

- *stans person, kjøretøy og fartøy*
- *kreve fremlagt tillatelser, dispensasjoner mv. som er påkrevet etter de lover oppsynet fører tilsyn med*
- *kreve opplysninger om navn, fødselsdato og adresse, samt fremlagt dokumentasjon som kan bekrefte disse opplysningene*
- *pålegge den som blir kontrollert å ikke forlate stedet før kontrollen er avsluttet*
- *ha uhindret adgang til private veier, herunder veier stengt ved bom eller lignende*
- *ha uhindret adgang til innmark, med unntak av hustomt*
- *bortvise personer, kjøretøy og fartøy fra områder ved overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av første og annet ledd.*

Tilsynsbestemmelsene innskrenker ikke tilsynsadgangen som følger av særlovene nevnt i første ledd.

Oppsynet har rett til å ferdes med bruk av motorkjøretøy, båt eller luftfartøy når dette er nødvendig for utføring av oppsynets oppgaver. Motorferdsel skal skje så skånsomt og begrenset som forholdene tillater.

Med bøter eller fengsel inntil 3 måneder straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelsene i første og annet ledd.

I forhold til dagens tilsynshjemler i særlovene nevnt i naturoppsynsloven § 2, innebærer en slik ny, generell lovhjemmel, en klar utvidelse av fullmaktene, bl.a:

Legitimasjonsplikt

- *kreve opplysninger om navn, fødselsdato og adresse, samt fremlagt dokumentasjon som kan bekrefte disse opplysningene*

Dette innebærer at alle som ferdes i ut- og innmark til enhver tid skal kunne legitimere seg for tilsynspersonell. Dette går ut over kravene man har etter straffeloven § 333, hvor man har plikt til å oppgi navn, fødselsdata, adresse mv. til offentlig myndighet.

Det er ingen alminnelig legitimasjonsplikt i Norge, og departementet har ikke redegjort nærmere for hvorfor legitimasjonsplikten skal gjelde overfor SNO, og ikke iht. straffelovens bestemmelser.

Pålegg om ikke å forlate stedet

- *pålegge den som blir kontrollert å ikke forlate stedet før kontrollen er avsluttet*

Forslaget er en utvidelse i forhold til dagens regler, og er ment som en hjemmel for å kunne holde tilbake tilsynsobjektet en kort stund. Generelt mener vi at det bør utvises varsomhet med å gi hjemler for tvangstiltak til sivilt tilsynspersonell, og savner en vurdering opp mot straffeprosesslovens regler om dette.

Gi uhindret tilgang til private veier mv.

- *ha uhindret adgang til private veier, herunder veier stengt ved bom eller lignende*

Bestemmelsen innebærer slik vi ser det en utvidelse i forhold til dagens hjemmelsgrunnlag. Departementet viser til naturoppsynsloven § 2 sjette ledd som gir tilsynet rett til å ferdes med motorkjøretøy, og til forarbeidene som tilsier at slik ferdsel kan skje selv om grunneier motsetter seg det, jf. Ot. prp. Nr. 52 (2008 – 2009) s 461.

Uttalelsene her kan imidlertid ikke tas til inntekt for en generell tillatelse for oppsynet til å ferdes på alle private veier og anlegg under ethvert tilsyns- eller kontrolloppdrag. Det lovmessige grunnlaget for å benytte private veier til tilsyn, er med andre ord vagt.

I naturmangfoldloven nyanseres det mellom «tilsyn» i § 63 og «gransking» i § 64. Det er kun når vilkårene for å foreta *gransking* etter § 64, at tilsynsmyndigheten har «uhindret adgang» til private veier mv. Ved alminnelig *tilsyn* iht. § 63 er medvirkningen hos kontrollobjektet begrenset til å gi «nødvendig bistand og opplysninger».

Om gransking sies det i forarbeidene (Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s 447):

Første punktum gjelder tilsynsmyndighetens eller politiets adgang til privat eiendom for å utføre gjøremål etter loven. Med «eiendom» menes her grunn- og vannarealer og bygninger, konstruksjoner og anlegg. Bestemmelsen vil særlig ha betydning i forhold til innmark og private veier. Det er i utgangspunktet tilsynsmyndigheten eller politiet som bestemmer hvordan tilgangen skal skje, f.eks. tidspunkt og ev. transportmiddel. Men dette må skje i samsvar med hovedprinsippet for utførelse av tilsyn etter § 63 første ledd og med rimelig hensyn til eieren og § 63 annet ledd tredje punktum med vekt på fore et så effektivt tilsyn som forholdene tilsier med minst mulig belastning for miljøet.

Det er videre en forutsetning at det på en eiendom foregår virksomhet som kan påvirke naturmangfoldet eller at naturmangfoldet på stedet kan antas å være påvirket. Bestemmelsen hjemler dermed adgang til eiendom selv om det ennå ikke har oppstått miljøskade på eiendommen. Tilsynsmyndighetens kontroll kan dermed være av forebyggende karakter, og f.eks. ta sikte på å kontrollere om vilkår for en tillatelse blir overholdt. Bestemmelsen gir også hjemmel for adgang til andre eiendommer dersom dette er nødvendig for å komme frem til den eiendom som skal granskes. Kriteriet «kan» innebærer at det må være opp til forvaltningens skjønn dersom tilsynsmyndigheten f.eks. skal kunne kreve å få lagt frem og granske dokumenter eller annet materiale etter § 64 annet punktum. Dette innebærer at det er et krav om saklig grunn for å iverksette gransking.» (Vår understrekning).

Det fremstår som rimelig klart at det skal noe mer enn alminnelig tilsyn til for å kreve uhindret adgang til private veier mv. Denne problemstillingen er overhodet ikke berørt i høringsnotatet.

Det er *særlovene* som redegjør for hvilke oppgaver tilsynet har, jf. f.eks. naturmangfoldloven § 63, markaloven § 17, lakse- og innlandsfiskeloven § 42 og utøvelsesforskriften til viltloven § 37. Hvilke avveininger tilsynspersonellet skal gjøre mht. for eksempel nødvendighetskriteriet i forslaget § 3 annet ledd, må foretas med bakgrunn i *særlovenes* formål. Det samme gjelder tilsynspersonellets vurdering av om det foreligger saklig grunn for kontroll. Forslaget som nå foreligger skiller ikke mellom gransking og tilsyn, og departementet utvider med dette retten til *uhindret adgang* til private veier og innmark, uten en nærmere vurdering opp mot *særlovene*.

Utøvelse av kontroll av offentlig myndighet må ha et klart hjemmelsgrunnlag. Departementets forslag er et prisverdig forsøk på å rydde opp i dagens noe uklare rettstilstand. Men på bakgrunn av de problemstillinger som melder seg mht. for eksempel om kontrollen innebærer et rent tilsyn, eller en nærmere gransking, burde forslaget vært bedre utredet.

Straff

Videre foreslås innført en egen straffehjemmel for overtredelse av § 3, uten en nærmere redegjørelse av om overtredelsene allerede rammes av straffelovens bestemmelser. En grunneier som nekter å åpne veibommen for tilsynsmyndighetene, fordi veien er i dårlig stand pga. teleløsning, vil etter forslaget kunne straffes for dette, uavhengig av tilsynsmyndighetenes behov for å benytte veien (alminnelig tilsyn eller en mer akutt hendelse/granskning).


Som nevnt innledningsvis er vårt inntrykk at SNO og grunneiere normalt finner løsninger for hvordan bruk av private veier mv. skal skje i forbindelse med tilsyn, gjerne gjennom en skriftlig avtale. Slik vil man også kunne avtale begrenset eller ingen bruk av veien under teleløsning eller andre tilfeller hvor det ikke bør kjøres på veien. Vi er også kjent med at SNO, etter nærmere avtale med grunneier, betaler veiavgifter for bruk av private veier.

- **NORSKOG** er positive til en opprydding i regelverket, men støtter ikke forslaget slik det står. Vi mener at fullmaktshjemmelen må skille mellom ulike typer kontroll, og at det kun er ved granskning, og hvor det foreligger en begrunnet mistanke om brudd på loven, eller i det minste en saklig grunn for nærmere undersøkelse, at de utvidede hjemlene skal kunne benyttes.
- **NORSKOG** støtter ikke forslaget om straffehjemmel for brudd på § 3. Slik forslaget er utformet, vil det være umulig for en grunneier f.eks. å hindre bruk av privat vei, uten å risikere straff, da grunnlaget for kontrollen helt ut ligger i en skjønnsavveining hos tilsynsmyndigheten.

Vi mener at forslagene som er fremmet ikke er tilstrekkelig godt begrunnet, og man har heller ikke gått inn på problemstillinger som f.eks. hensynet til legalitetsprinsippet og forholdet til politiets fullmakter. Av den grunn mener vi at departementet bør gå gjennom forslagene på ny, og med ny høringsrunde.

Med vennlig hilsen
NORSKOG


Arne Rørå
Adm. Direktør


Mari C. Gjølstad
Næringspolitisk sjef