

Miljøverndepartementet
Avdeling for naturforvaltning
Pb. 8013 Dep
0030 OSLO

Deres ref: 12/5835

Vår ref: 118562-296/1003

Oslo, 4. februar 2013

HØRINGSUTTALELSE ENDRINGER I NATURMANGFOLDLOVEN OG NATUROPPSYNSLOVEN

Det vises til Miljøverndepartementets høringsbrev 19. desember 2012 vedrørende overnevnte.

Nedenfor følger høringsuttalelse fra Utmarkskommunenes Sammenslutning (USS), www.utmark.no. USS organiserer 81 kommuner med sterke interesser i forvaltning av naturmiljøet, og de to lovene det foreslås endringer i tilhører det sentrale rettslige og organisatoriske rammeverket for medlemskommunene.

1 ENDRINGER I NATURMANGFOLDLOVEN

1.1 Naturmangfoldlovens § 34 om verneforskrifter – presisering av søknadsplikt

Departementet foreslår en presisering i loven av at bestemte tiltak i verneområdet kan pålegges søknadsplikt, med derpå følgende adgang til å straffesanksjonere overtredelse av søknadsplikten. En lovendring som foreslått vil bare innebære en lovfesting av gjeldende praksis.

USS finner det hensiktsmessig at praksis med søknadsplikt for tiltak i verneområder lovfestes, og at det med dette også etableres sikker lovhjemmel for å påtale og sanksjonere brudd på søknadsplikten for tiltak som krever tillatelse. Endringsforslaget samsvarer med god lovgivningsskikk ved at bestemmelsens innhold tydeliggjøres for publikum.

1.2 Naturmangfoldloven § 36 om landskapsvernområder

I dagens bestemmelse i § 36 annet ledd, står det at «i et landskapsvernområde må det ikke settes i verk tiltak som kan endre det vernede landskapets særpreg eller karakter vesentlig.» Dette er foreslått endret til at det ikke må settes i verk tiltak som *alene eller sammen med eksisterende og fremtidige tiltak* kan endre landskapets særpreg eller karakter vesentlig. Det står i høringsbrevet at endringene i § 36 kun er en justering av ordlyden som skal presisere rettstilstanden og lovfeste eksisterende praksis. Forslaget til lovendring er begrunnet slik av departementet:

«Presiseringen innebærer en klargjøring av at det i forskrifter for landskapsvernområder også kan gis bestemmelser om tiltak som isolert ikke kan endre det vernede landskapets særpreg eller

karakter vesentlig, dersom slike tiltak sett i sammenheng med andre tiltak kan gi en vesentlig endring.»

USS er uenig i forslaget til lovendring av to grunner:

For det første inneholder dagens lov allerede de nødvendige hjemler for å ta hensyn til de såkalte sumvirkninger: Det heter i § 36 annet ledd fjerde punktum om hva som kan forbys og hva som kan tillates innenfor et landskapsvernområde: *«Det skal legges vekt på **den samlede virkning av tiltakene i området.**»* Dette er fulgt opp i forskriftshjemmelsbestemmelsen i § 34 fjerde ledd slik: *«Innenfor den rammen som gjelder for den enkelte vernekategori, kan Kongen i forskriften forby eller regulere virksomhet eller ferdsel som i seg selv **eller sammen med annen bruk** kan motvirke formålet med vernet.»* (Uthevelser gjort her).

For det andre er det USS syn at departementets forslag ikke bare er en «*harmonisering*» og «*presisering*» av rettstilstanden, men at forslaget innebærer en reell utvidelse av forbudsadgangen: Departementet foreslår inntatt adgang til å forby tiltak som «*alene eller sammen med eksisterende og fremtidige tiltak*» kan endre landskapets særpreg eller karakter vesentlig. *Nærmest ethvert tiltak* vil kunne bidra til slik endring av et landskap dersom det skal kunne tas i betraktning «*fremtidige tiltak*» uten nærmere angivelse, konkretisering eller lignende av hva slike fremtidige tiltak vil kunne innebære.

Det må tas i betraktning at landskapsvern er den «mildeste» verneformen, som i stor grad gjelder landskap i aktiv bruk. Bosetting og landbruksdrift innenfor landskapsvernområdet er vanlig, og ofte nødvendige forutsetninger for å ivareta landskapsverdiene. Landskapsvernområder innebærer etter gjeldende rett betydelige restriksjoner for både boliger og næringsaktivitet, og dersom det fortsatt skal opprettholdes bosetting og mulighet for rasjonell drift innenfor området må det være adgang til å gjennomføre nødvendige tiltak i form av moderniseringer og oppgraderinger. Fraflytting og bruksnedlegging vil være den største trusselen for verneverdiene i mange landskapsvernområder. USS mener dagens ordlyd er tilstrekkelig for å ivareta landskapets særpreg og verneverdier, uten at det utelukker tiltak som isolert sett ikke har slik vesentlig betydning på verneverdiene. USS mener det heller bør legges til grunn en restriktiv holdning til det totale *omfanget* av tiltak der det er nødvendig. Og hjemmel for dette inneholder dagens lov- og forskriftsverk.

Miljøverndepartementet viser i sitt høringsforslag til at det følger av naturmangfoldlovens § 34 fjerde ledd første punktum at det innenfor den rammen som gjelder for den enkelte vernekategori, kan gis forskriftsbestemmelser med regulering av virksomhet som i seg selv eller sammen med annen bruk kan motvirke formålet med vernet. Departementet argumenterer for at endringene i § 36 derfor er en presisering av gjeldende rettstilstand, og en harmonisering av de to bestemmelsene. USS er uenig i dette.

I § 34 fjerde ledd om forskrifter for verneområder står det (vår utheving):

*«Innenfor den rammen som gjelder for den enkelte vernekategori, **kan** Kongen i forskriften forby eller regulere virksomhet eller ferdsel som i seg selv eller sammen med annen bruk kan motvirke formålet med vernet.»*

I forslag til ny § 36 annet ledd om landskapsvernområder står det (vår utheving):

*«I et landskapsvernområde **må** det ikke settes i verk tiltak som alene eller sammen med eksisterende og fremtidige tiltak kan endre landskapets særpreg eller karakter vesentlig».*

Det er en vesentlig forskjell på at det for alle typer verneområder *kan* forskriftsfestes et strengt forbud mot tiltak, og at det med dette forslaget vil lovfestes et strengt forbud mot tiltak for alle landskapsvernområdene på et generelt grunnlag. I stedet for å øke restriksjonsnivået for landskapsvernområder generelt, bør det heller vurderes for det enkelte verneområdet hva som er det nødvendige restriksjonsnivå for tiltak. Myndighetene har hjemmel i dagens § 34 til å nedfelle tilsvarende restriksjonsnivå som her er foreslått i forskriftene til de landskapsvernområder hvor det er nødvendig.

1.3 Naturmangfoldloven § 53 – utvalgte naturtyper i verneområdene

Loven i sin nåværende form sier at utvalgte naturtyper *innenfor verneområdene* ikke er omfattet av ordningen med utvalgte naturtyper og tilhørende forskrift, fordi man har forutsatt at vernet også ivaretar utvalgte naturtyper innenfor verneområdene. Fordi det viser seg at verneforskriftene i enkelte tilfeller ikke fanger opp ivaretagelsen av utvalgte naturtyper, foreslås det at forskriftene for utvalgte naturtyper også skal gjelde i verneområdene.

Departementet skriver at manglende beskyttelse for utvalgte naturtyper gjelder for *visse verneområder* hvor de utvalgte naturtypene ikke er gitt særskilt vern. USS reiser spørsmål ved hvor utbredt dette er, og om mangel på særskilt fokus på de utvalgte naturtyper i verneforskriftene utgjør noen betydelig og reell trussel mot ivaretagelse av naturtypene også innenfor verneområdene. Hensynet til ivaretagelse av de helhetlige natur- og landskapsverdier innenfor verneområdet vil normalt også beskytte de utvalgte naturtypene som befinner seg der, uavhengig av om hensynet til den utvalgte naturtypen er spesifisert i verneforskriften. Det generelle restriksjonsnivået for nye tiltak innenfor alle vernekategorier vil normalt ikke gi rom for inngrep av den type eller omfang som truer naturtypene innenfor verneområdet, selv om det ikke kan utelukkes i enkelte tilfeller.

Forslaget innebærer at forskriften om utvalgte naturtyper gjelder parallelt med verneforskriftene for de aktuelle arealer innenfor verneområdet, og kan skape et mer komplisert regelverk som i de fleste tilfeller vil overlappe hverandre. For de tilfellene hvor verneforskriftene ikke gir tilstrekkelig beskyttelse av utvalgte naturtyper innenfor verneområdet, mener USS det i stedet bør vurderes å innarbeide dette i verneforskrift og verneplan, og underlegge verneområdestyrets forvaltning og myndighet. Det vil gi et mer oversiktlig regelverk og forvaltning for rettighetshavere og brukere i verneområdet.

USS finner det også lovteknisk uheldig at det skal etableres to forskriftssett med vern av naturmiljø som formål innenfor samme område.

Naturmangfoldloven § 53 fjerde ledd sier at *«rettslig bindende plan etter plan- og bygningsloven som avklarer arealbruken for en forekomst av en utvalgt naturtype og som er vedtatt etter at forskrift etter § 52 er gitt, går foran reglene i første til tredje ledd.»*

USS mener gjeldende ordning er best i samsvar med dette. Verneområder vedtatt som statlige arealplaner avklarer arealbruk for forekomstene av utvalgte naturtyper som befinner seg innenfor verneområdet, og bør også i henhold til dette gå foran reglene for utvalgte naturtyper.

1.4 Naturmangfoldloven § 62 – fylkesmennenes klagerett over verneområdestyrenes vedtak

Departementet foreslår presisert i loven at fylkesmannen i henhold til gjeldende praksis har klagerett over verneområdestyrenes vedtak. Dette er en tydeliggjøring av etablert praksis.

USS vil i denne sammenhengen påpeke at det er uryddig at verneområdestyrenes sekretariat (verneområdeforvalteren) har sitt ansettelsesforhold hos organ med klagerett på saksbehandlingen og vedtakene som fattes av verneområdestyrene. Verneområdeforvalteren er underlagt styrets instruksjonsmyndighet når det gjelder forvaltningen, og forbereder og skriver forslag til vedtak for styret. Dette kan sette verneområdeforvalteren i en vanskelig situasjon dersom det oppstår uenighet mellom verneområdestyret og fylkesmannen. Ved sterk uenighet kan dette føre til lojalitetskonflikt og mistillit i flere relasjoner. Det kan være vanskelig for verneområdeforvalteren å saksbehandle i tråd med verneområdestyrets ønsker dersom det er i strid med arbeidsgivers syn. Videre kan det danne grobunn for mistillit mellom styret og sekretariat dersom styret fatter et vedtak i strid med verneområdeforvalterens tilråding, og dette etterfølges av klage fra verneområdeforvalterens arbeidsgiver.

USS vil understreke at dette er en svært uheldig ordning, og ber departementet revurdere ansettelsesforholdene for verneområdeforvalterne. Det er naturlig at verneområdeforvalteren er formelt ansatt i de kommuner som utgjør verneområdestyret. Slik er det i modellen som ble etablert for Trillemarka-Rollagsfjell i 2008. En slik ordning er ikke til hinder for at det kan etableres samarbeidsløsninger hvor verneområdeforvalteren har sin kontorplass i et større fagmiljø.

Ved en slik endring blir den organiseringen av klageordningen som departementet foreslår også korrekt og i tråd med vanlige forvaltningsrettslige prinsipper.

1.5 Naturmangfoldlovens § 77 om overgangsbestemmelsen

USS har ingen kommentar til departementets forslag om at de foreslåtte lovendringer gis virkning også på eldre vernevedtak.

2 ENDRINGER I LOV OM STATLIG NATUROPPSYN

USS har ingen innvendinger til at det i henhold til gjeldende rettstilstand også fremgår av naturoppsynsloven at SNO har tilsynsmyndighet i henhold til lov om fritids- og småbåter.

USS støtter videre at det inntas en ny § 3 som lister opp og klargjør SNOs tilsynsfullmakter etter gjeldende rett.

Som forvaltningsmyndighet ønsker kommunene et effektivt tilsyn som sikrer at de vedtak som treffes av kommuner og verneområdestyrer blir etterfulgt, og USS støtter derfor en styrking og effektivisering av SNOs tilsynsfunksjon. For å sikre en effektiv håndhevelse, støtter USS at det innføres hjemmel til å straffe personer som nekter å medvirke ved tilsyn og kontroll.

2.1 SNOs oppgaver

Ved en gjennomgang av naturoppsynsloven, mener USS det ville vært hensiktsmessig å trekke et tydeligere skille mellom verneområdestyrerne som forvaltningsmyndighet og SNO som tilsynsorgan. Departementet er kjent med at forslag om dette har vært fremmet tidligere både fra USS og fra annet hold. USS mener dette kan bidra til å styrke andre viktige oppgaver i SNO, både tilsynsfunksjonen og registreringsoppgaver, som f.eks. kadaverundersøkelser og rovviltregistreringer.

I naturoppsynsloven § 2 tredje ledd heter det at SNO, i tillegg til oppsynsvirksomhet, skal: *”drive veiledning og informasjon, samtidig som det kan drive skjøtsel, registrering og dokumentasjon.”*

SNOs rolle utover tilsynsvirksomheten er også beskrevet i forarbeidene, i Ot.prp. nr. 30 (1995-96) om lov om statlig naturoppsyn (SNO-loven) s. 12:

”Formålet med oppsynet er å ivareta nasjonale miljøverdier. En viktig del av dette arbeidet vil være å forebygge og avdekke miljøkriminalitet, utføre registrerings- og dokumentasjonsarbeid samt løse skjøtels- og driftsoppgaver (...).”

SNO utfører i dag flere oppgaver som det er naturlig å overføre til de nye verneområdestyrerne, som nå er rett forvaltningsorgan for ivaretagelse av miljøverdiene i verneområdene, herunder skjøtels- og driftsoppgaver.

En gjennomgang av oppgavefordelingen har også støtte i de forutsetninger lovgiver ga uttrykk for da naturoppsynsloven ble vedtatt, jf. Ot.prp. nr. 30 (1995-96) om lov om statlig naturoppsyn s. 12:

”Det er viktig med en kontinuerlig vurdering av organiseringen og kompetansen i forhold til de oppgaver som skal løses. Gjennomgangen som nå er foretatt, har vist at det er behov for visse endringer. Det gjelder spesielt organiseringen internt i miljøvernforvaltningen og samarbeidet med andre aktører. Departementet vil samtidig presisere at det vil være behov for en løpende vurdering av ansvars- og arbeidsdeling, organisering, lokalisering, og kompetansebehov etter hvert som virksomheten utvikles og eventuelt nye oppgaver kommer til i fremtiden.”

Stortinget uttalte videre om SNO-loven i Innst. O. nr. 64 (1995-96):

”Komiteen viser til at spørsmålet om forvaltningen av våre større verneområder ble tatt opp i St.meld. nr. 62 (1991-1992), Landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge. Det ble her slått fast at forvaltningen av nasjonalparkene fortsatt bør være et statlig ansvar, men det ble samtidig bedt om at departementet kom tilbake til Stortinget med forslag til hvordan en kan sikre lokal medvirkning og medbestemmelse.

Komiteen mener at organiseringen av et statlig naturoppsyn må sees i en viss sammenheng med måten en organiserer forvaltningen av nasjonalparkene og andre større verneområder. Komiteen ba derfor i et brev av 27. mars 1996 om at departementet skulle gi en redegjørelse om forholdet mellom forvaltning og oppsyn. Komiteen mottok et svar 16. april 1996 som gir en bred gjennomgang av eksisterende forvaltningsmodeller og erfaringene med disse. Svaret gir også uttrykk for at en i fremtiden vil vurdere valg av forvaltningsmodell i forbindelse med den enkelte vernesak og at en derfor ikke kan peke på en bestemt forvaltningsmodell som skal gjelde overalt.

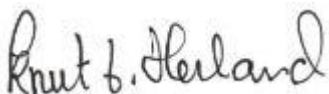
*Komiteen er enig i dette, men vil i den forbindelse peke på at også organiseringen av et statlig naturoppsyn må ta hensyn til ulikheter mellom de enkelte verneområdene og ulikheter i forvaltningsmodeller som er valgt for disse. Komiteen mener at det med begrensede ressurser til å ivareta viktige forvaltnings- og oppsynsfunksjoner er viktig at en samordner dette arbeidet slik at **mest mulig innsats skjer ute i verneområdene og minst mulig skjer som vekst i sentraladministrasjonen.**" (Uthevet her)*

Det er USS sitt syn at tiden er inne til å foreta en slik gjennomgang i henhold til det som også var lovgivers forutsetninger og uttalte intensjon da naturoppsynsloven ble vedtatt. For å unngå dobbeltarbeid når de nye forvaltningsorganene nå er på plass, bør verneområdestyrene overta ansvaret for de løpende skjøtsels-, informasjons- og tilretteleggingstiltak, mens SNO får en mer *rendyrket tilsynsfunksjon*. Videre kan SNO bidra til koordinering av større skjøtselstiltak. En slik oppgavefordeling vil også styrke SNO som tilsynsorgan og frigjøre ressurser til viktige oppgaver som oppsynsvirksomhet og registrerings- og registreringer.

For å sikre et effektivt tilsyn er det også viktig at SNO i statsallmenningene hvor fjellstyrene driver fjelloppsyn etter fjellova, samordner sitt tilsyn med fjellstyrene gjennom samarbeid og økt kjøp av oppsynstjenester i fra fjellstyrene.

Med vennlig hilsen

Utmarkskommunenes Sammenslutning



Knut Herland
leder