



Det juridiske rammeverket for forvaltning av verneområdene – naturmangfoldloven og verneforskriftene

Kompetansedager for nasjonalpark- og områdevernstyrer,
Trondheim 4. mars 2020

Tone Standal Eriksen
Seniorrådgiver

Rammer for forvaltningen



- Naturmangfoldloven
- Verneforskrifter
- Forvaltningsloven
- Forvaltningsplan
- Vedtektene
- Statlige retningslinjer for forvaltning av verneområder

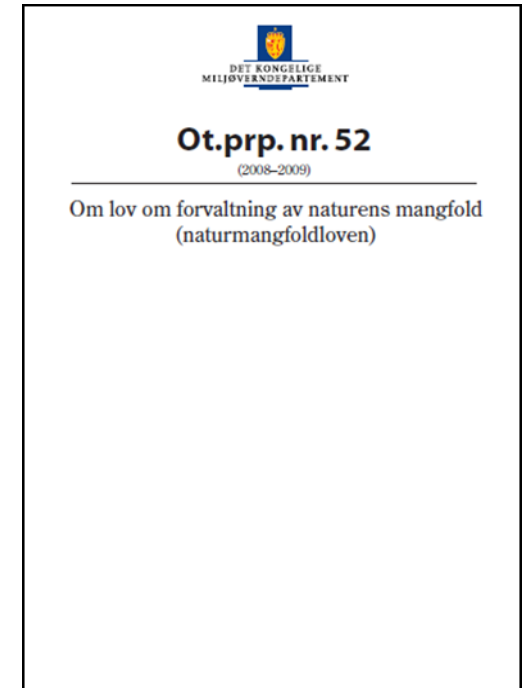


Elehovd, Veggli
Foto: Tone Standal Eriksen

Naturmangfoldloven, 19. juni 2009



- Tverrgående lov som omfatter all natur og alle instanser som forvalter og fatter beslutninger som berører naturmangfold
- **Kap. I** Formål og virkeområde
- **Kap. II** Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk
- Kap. III Artsforvaltning
- Kap. IV Fremmede organismer
- **Kap. V** Områdevern
- Kap. VI Utvalgte naturtyper
- Kap. VII Tilgang til genetisk materiale
- Kap. VIII Myndighet etter loven, tilsyn
- **Kap. IX** Håndheving og sanksjoner
- Kap. X Avsluttende bestemmelser



Formålsbestemmelsen i nml. § 1



- Formål:
 - Å ta vare på naturen
 - Biologiske
 - Landskapsmessige
 - Geologiske
 - Økologiske prosesser
- Hvordan?
 - Ved bærekraftig bruk og vern
- Hvorfor?
 - Egenverdi
 - Betydning for mennesket
 - Viktig ressurs
 - Også som grunnlag for samisk kultur



Lysefjorden Rogaland
Foto: Reidar Hindrum

Områdevern, nml. kapittel V



- Mål for områdevern, § 33
- Forskrifter om verneområder, § 34
- Vernekategoriene, §§ 35-39
- Midlertidig vern, § 45
- Internasjonal status for verneområder, § 40
- Saksbehandlingsregler, §§ 41-43 og § 46
- Tiltak ved igangsatt saksbehandling, § 44
- Skjøtsel av verneområder, § 47
- Dispensasjon fra verneforskrifter, § 48
- Utenforliggende virksomhet som kan medføre skade inn i et verneområde, § 49
- Erstatningsregler, §§ 50-51



Mål for områdevern, nml. § 33

- Variasjonsbredden av naturtyper og landskap
- Arter og genetisk mangfold
- Truet natur og økologiske funksjonsområder for prioriterte arter
- Større intakte økosystemer
- Områder med særskilte naturhistoriske verdier, ofte geologi
- Kulturlandskap
- Økologiske og landskapsmessige sammenhenger
- Referanseområder



Områdevern, kap. V

- Viktig virkemiddel for å sikre naturens mangfold
- Opprettes ved kgl.res.
- Geografisk avgrenset
- Egen forskrift med egen formålsbestemmelse for hvert område, vernekartet en del av forskriften
- Kan vernes mot alle typer virksomhet
- Varig vern
- Sektorovergripende regler
- Dispensasjonshjemler
- Grunneier beholder eiendomsretten

Verneforskrifter

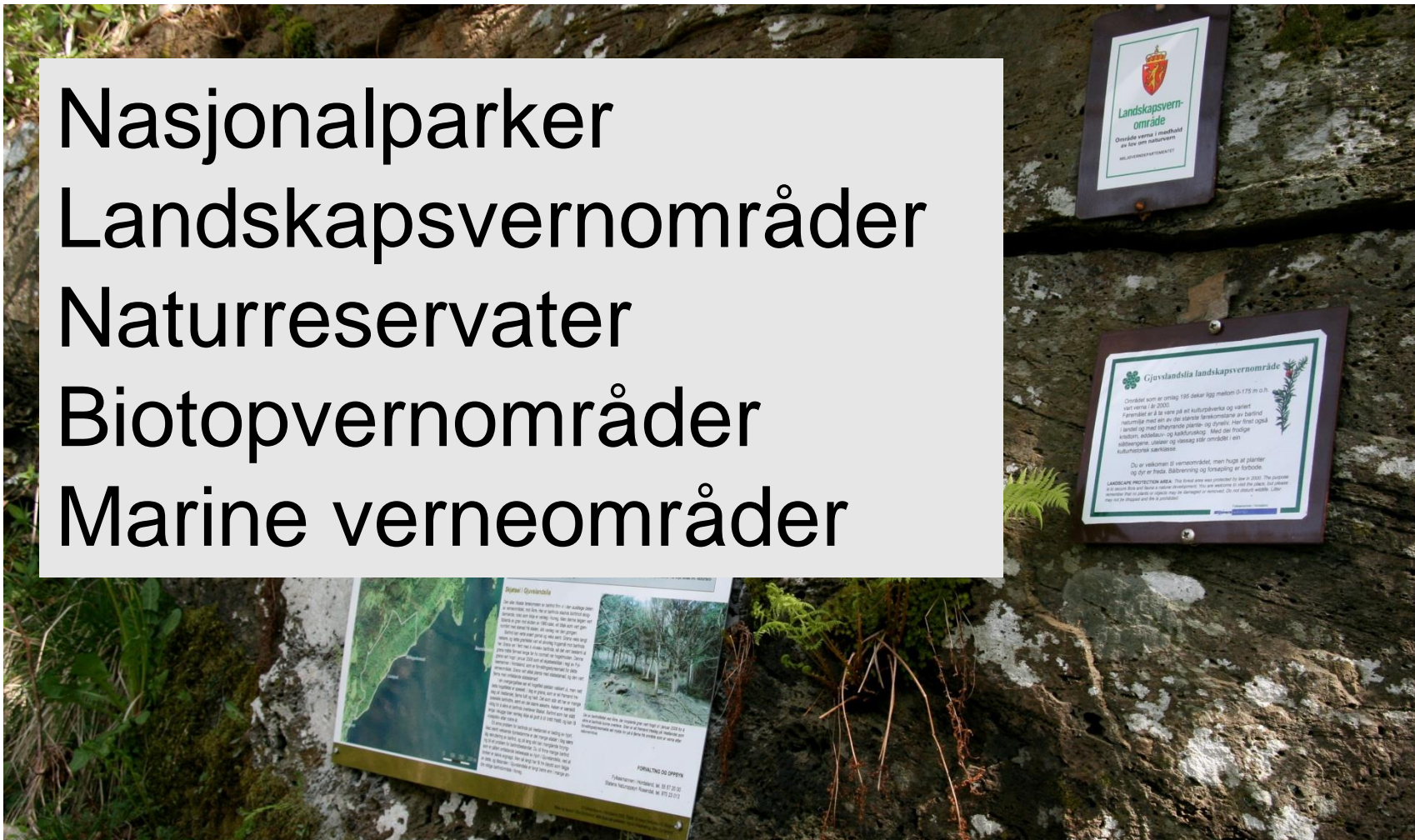


- Verneforskriften setter de rettslige rammene for verneområdet.
- Verneforskriften gjelder parallelt med annet lovverk, og en søknad vil ofte måtte behandles etter flere lovverk. Behandles som hovedregel først etter verneforskriften
- Ved motstrid mellom flere regelverk vil strengeste regelverk gjelde
- Endringer i en verneforskrift må skje ved ny forskrift
- Egen formålsbestemmelse - viktig for forvaltningen

Vernekategoriene



Nasjonalparker
Landskapsvernområder
Naturreservater
Biotopvernområder
Marine verneområder



Nasjonalparker, nml. § 35

Større naturområder som inneholder særegne eller representative økosystemer eller landskap

Uten tyngre naturinngrep

Forbud mot varig påvirkning av naturmiljø og kulturminner

Sikre uforstyrret opplevelse av naturen

Ferdseil til fots som hovedregel tillatt



Landskapsvernområder, nml. § 36



- Natur- eller kulturlandskap av økologisk, kulturell eller opplevelsesmessig verdi, eller som er identitetsskapende
- Forbud mot tiltak som kan endre landskapets særpreg eller karakter vesentlig
- Pågående bruk kan fortsette innenfor forskriftens rammer
- Går foran reguleringsplan



Endalen landskapsvernområde, Midtre Gauldal
Foto: Trond Simensen

Naturresevater, nml. § 37



Strengeste verneform. Kan totalfredes mot all virksomhet, tiltak og ferdsel

Vilkår:

- Truet, sjelden eller sårbar natur
- Representerer en bestemt type natur
- særlig betydning for biologisk mangfold
- Spesiell geologisk forekomst
- Særskilt naturvitenskapelig verdi

Kan verne områder som kan få slike verneverdier

I et naturresevat må ingen foreta noe som forringer verneverdiene angitt i verneformålet



Vindfall i gammel skog
Foto: Bård Løken, Scanpix

Biotopvernområder, nml. § 38



Område som har eller kan få særskilt betydning for en eller flere bestemte arter.

Restaureringsområder kan fastsettes.

Artene behøver ikke å være fredet

Kan fastsette forbud mot virksomhet og ferdsel som kan påvirke eller forstyrre artene eller dens livsbetingelser.



Foto: Bård Bredesen

Marine verneområder, nml. § 39



- Rene marine verneområder for å beskytte marine verdier, herunder naturverdier som er økologiske betingelser for landlevende arter.
- Tilpasset forholdene i sjø
- Ikke forringe verneverdier angitt i verneformålet.
- Vern på tvers av sektorer
- Kun regulering av fiske - havressursloven



Fjæresjørose Rennesøy Rogaland
Foto: Morten Ekker

Vernekategorier som ikke ble videreført i naturmangfoldloven



- Følgende vernekategorier ble ikke videreført fra naturvernloven av 1970 (N) til naturmangfoldloven i 2009:
 - Naturminne, N § 11
 - Plante- og plantefredningsområder (biotopvern) N § 13 eller § 14 og § 9
 - Plante- og dyrelivsfredningsområder, N § 13 og § 14
 - Vassdragsvernområde (ble aldri brukt), N § 11a
- Viktig å merke seg at verneområder som ble opprettet med hjemmel i naturvernloven blir stående ved lag inntil videre (*jf. overgangsbestemmelsen i nml. § 77*)



Mer informasjon

- Opprettelse av verneområder etter naturmangfoldloven, Veileder M-481
- <https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/2016/januar-2016/opprettelse-av-verneomrader-etter-naturmangfoldloven/>



VEILEDER

M-481 | 2016

Opprettelse av verneområder etter naturmangfoldloven





Utenforliggende virksomhet som kan medføre skade i et verneområde, NML § 49

- Gjelder for tiltak som trenger tillatelser etter annen lovgivning
- Innvirkning på verneverdier
- Beslutninger fattes av kommunene og sektormyndighetene
- Hensynet til verneverdiene tillegges vekt

Oppbygging av verneforskrifter



- Geografisk avgrensning
- Verneområdets formål
- Vernebestemmelser:
 - forbud mot inngrep, motorferdsel ol.
 - unntak fra forbudsbestemmelsen
 - dispensasjon fra forbudsbestemmelser
- Generell dispensasjonsbestemmelse (nml. § 48)
- Skjøtselbestemmelse (nml. § 47)
- Forvaltningsplan



Kvanndalen landskapsvernområde, Suldal
Foto: Reidar Johan Sandal



Tolkning av verneforskrifter

Noen tolkningsmomenter:

- Ordlyden
- Forarbeidene, foredrag til kongelig resolusjon
- Formålet
- Rettspraksis
- Forvaltningspraksis
- Forvaltningsplanen
- Litteratur

Forvaltningsplaner



- Praktisk hjelpemiddel for å opprettholde og fremme verneformålet.
- Sikre en helhetlig forvaltning, ved å gi retningslinjer for bruk, informasjon, skjøtsel og eventuell tilrettelegging mv
- Tolkning vernebestemmelsene.
- Retningslinjer for praktisering av vernebestemmelsene
- **Forvaltningsplanen må holde seg innenfor verneforskriftens rammer**

Dispensasjon fra verneforskriften



- En forskrift kan ikke fravikes med mindre forskriften eller hjemmelsloven gir adgang til det (fvl. § 40).
- Forskriftene blitt til etter en grundig prosess - lojalitet



Reinsdyr, SVR, Valle
Foto: Reidar Johan Sandal



Spesifiserte dispensasjonsbestemmelser

- Viser konkrete aktiviteter eller tiltak som forvaltningsmyndigheten kan gi dispensasjon til
- Gir ofte uttrykk for konkrete avveininger av bruker- eller eierinteresser
- Eksempel: *Kan gi dispensasjon til nødvendig motorferdsel for transport av utstyr til hytte*
- Er vilkårene for å gi dispensasjon oppfylt?
- Motorferdsel nødvendig? Formålet frakt av utstyr?
- Kan-hjemmel. Hvis vilkårene er oppfylt skal det vurderes om det skal gis dispensasjon og eventuelle vilkår

Den generelle dispensasjonsbestemmelsen, nml. § 48



Kan gjøre unntak i 3 tilfeller:

- Ikke i strid med verneformålet og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig
- Sikkerhetshensyn
- Vesentlige samfunnsmessige interesser

Saksbehandlingsbestemmelser i fjerde ledd



Sigdal
Foto: Tone Standal Eriksen

Forvaltningslovens saksbehandlingsregler



Almindelige regler om saksbehandlingen (kap. III)

- Veiledningsplikt, §11
- Foreløpig svar, §11a

Om saksforberedelse ved enkeltvedtak (kap. IV)

Fvl. § 16 Forhåndsvarsel

Fvl. § 17 Forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt

Om vedtaket (kap. V)

- Fvl. § 23 Formene for enkeltvedtak
- Fvl. § 24 Når enkeltvedtak skal grunngis
- Fvl. § 25 Begrunnelsens innhold
- Fvl. § 27 Underretning om vedtaket

Klage og omgjøring (kap. VI)

HUSK: Naturmangfoldloven supplerer forvaltningslovens krav til utredning og begrunnelse

Nml. kapittel II, bestemmelser om bærekraftig bruk



- § 4 forvaltningsmål for naturtyper og økosystemer
- § 5 forvaltningsmål for arter
- § 6 generell aktsomhetsplikt
- § 7 prinsipper for offentlig beslutningstaking §§ 8-12
- § 8 kunnskapsgrunnlaget
- § 9 føre-var- prinsippet
- § 10 økosystembelastning
- § 11 kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver
- § 12 miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder
- § 13 kvalitetsnormer for naturmangfold
- § 14 vektlegging av andre viktige samfunnsinteresser og samiske interesser

Miljørettslige prinsipper, nml. kap. II



Prinsippene gjelder for alle offentlige myndigheter, og skal legges til grunn som retningslinjer i skjønnsutøvelse (§ 7)

- Kunnskapsgrunnlaget (§ 8)
- Førre-var-prinsippet (§ 9)
- Økosystemtilnærming og samlet belastning (§ 10)
- Kostandene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver (§ 11)
- Miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder (§ 12)

Dersom styret gjør endringer i forhold til forvalters innstilling, redegjør dersom prinsippene er vurdert annerledes



Villrein og jerv, Ormsa- Bykle
Foto: Reidar Johan Sandal

Mer informasjon

- Veileder fra Klima- og miljødepartementet om naturmangfoldloven kapittel II
- Kom mars 2016



Innholdet i en dispensasjon



- Hjemmel for å fatte vedtaket
- Vilkårene for å gi dispensasjon oppfylt
- Betydning for verneformål og verneverdier
- Begrunnelse, vurdering om det bør gis
- Miljørettsprinsippene
- Vilkår, viktig at er tydelige
- Tidsavgrensing, kan være flerårige
- Utsatt iverksettelse
- Opplyst om nødvendigheten av å innhente tillatelse fra annen myndighet og/eller part



Raudsildre, Dydraheio lvo - Suldal
Foto: Reidar Johan Sandal

Klagebehandling



- Saksforberedelse i klagesak, §33
 - Vilkår for klage oppfylt?
 - Klagers anførsler vurdert?
 - Hvordan anførslene er vurdert
- Klageinstansens kompetanse, §34
- Oversendelse til Miljødirektoratet



Rago nasjonalpark
Foto: Hanne Etnestad

Omgjøring, forvaltningsloven § 35



- Verneområdestyret kan omgjøre eget vedtak uten klage når:

- ✓ vedtaket ikke er til skade for noen eller
- ✓ vedtaket ikke er kommet frem eller
- ✓ vedtaket må anses ugyldig

- Overordnet myndighet kan omgjøre styrets vedtak uten klage:

- ✓ på samme vilkår som over eller
- ✓ når hensynet til offentlige interesser tilsier det - knappe tidsfrister



Steinsbuskardet
Foto: Reidar Johan Sandal



Miljøvedtaksregisteret

- Plikt til å publisere enkeltvedtak på bestemte områder fra 1. april, jf. forskrift om Miljøvedtaksregisteret
- Eksempler finnes i Miljøvedtaksregisteret, www.miljovedtak.no



Mer informasjon

Rundskriv om forvaltning av verneforskrifter,
Veileder M106-2014

<https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/2014/januar-2014/rundskriv-om-forvaltning-av-verneforskrifter/>





Skjøtsel, nml. § 47

Hvis hjemmel i nml. § 47:

- Trenger ikke tillatelse fra grunneier
- Trenger ikke dispensasjon fra verneforskriften
- Nødvendig motorferdsel ifm skjøtselen tillatt
 - I verneområdet
 - Når det er nødvendig, også på eiendom utenfor verneområdet, jfr. nml. § 72 3. ledd

Skjøtsel, forts.



Tiltak for å opprettholde eller oppnå den natur- eller kultur-tilstand som er formålet med vernet herunder:

- Fjerning av vegetasjon
- Fjerning av fremmede treslag
- Kanalisering av ferdsel
- Restaurering etter naturinngrep

Grensemerking

Gjelder bare skjøtsel forvaltningsmyndigheten står for

Ikke hjemmel til alle slike tiltak som nevnt ovenfor (mer om dette senere)

Ikke enkeltvedtak



Skjøtsel forts.

Nml. § 47 gir ikke hjemmel til:

- Tiltak som innebærer høsting av naturlige ressurser
- **Tiltak som innebærer vesentlig endring av naturtilstanden slik den var da vernearbeidet tok til, jf. § 42 (kunngjøring av påtenkt verneforslag) eller § 45 første ledd (midlertidig vern av bestemt angitte områder)**

Ikke hjemmel til å pålegge private å utføre skjøtelsoppgaver

Kan ikke medføre nye rådighetsreguleringer for grunneieren

Dersom det ikke hjemmel i nml. § 47:



- Avtale/tillatelse fra grunneier

Eller

- Ekspropriasjon etter oregningsloven § 2 første ledd nr 55
 - Ny hjemmel vedtatt ifm NML
 - Retten til å utøve skjøtselen, **ikke** eiendomsrett

Og

- Dispensasjon fra vernereglene (hvis strid med vernebestemmelsene)



NML § 47 – hvem kan foreta skjøtselen



Forvaltningsmyndigheten behøver ikke utføre skjøtselen selv. Kan

- inngå avtale med grunneier (se neste punkt), interesserte organisasjoner eller andre
- kjøpe tjenester av næringsdrivende fagfolk
- overlate til andre offentlige myndigheter (ikke en bloc)

Håndheving og sanksjoner, NML kap.IX



- Retting og avbøtende tiltak
 - Uforutsette miljøkonsekvenser av lovlig virksomhet
 - Direkte gjennomføring
 - Bruk av andres eiendom ved gjennomføring av tiltak
 - Tvangsmulkt
 - Miljøerstatning, Overtredelsesgebyr
 - Anmeldelse
-
- <https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/2016/januar-2016/opprettelse-av-verneomrader-etter-naturmangfoldloven/>



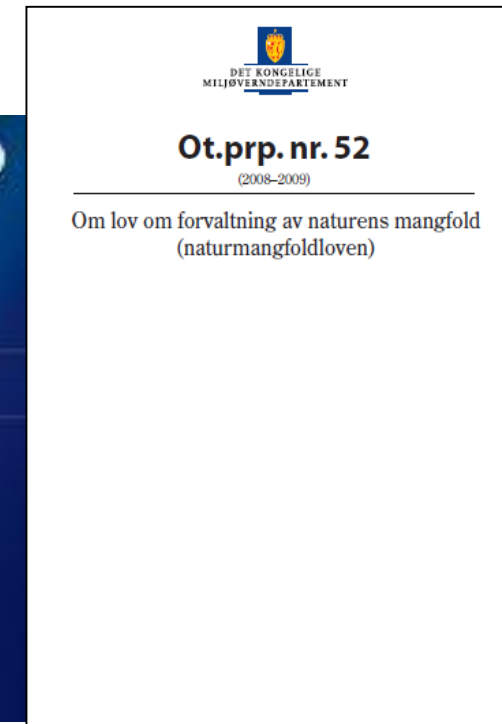
Oppfølging av ulovlige forhold i verneområder



Annen veiledning:



- Ot. prp. nr. 52 - kapittel 21 - merknader til hver enkelt bestemmelse
- Naturmangfoldloven kommentarutgave, Inge Lorange Backer





Mer informasjon

- Oversikt over rundskriv og veiledere som gjelder ved forvaltning av verneområder
- <http://tema.miljodirektoratet.no/no/Tema/For-offentlig-sektor/Opprettelse-og-forvaltning-av-verneomrader/Forvaltning-av-verneomrader/Rundskriv-og-veiledere-som-gjelder-ved-forvaltning-av-verneomrader/>



MILJØ-
DIREKTORATET

