



MILJØ-
DIREKTORATET

VEILEDER

M-481 | 2016

Opprettelse av verneområder etter naturmangfoldloven



KOLOFON

Utførende institusjon

Miljødirektoratet

Oppdragstakers prosjektansvarlig

Kontaktperson i Miljødirektoratet

M-nummer

481

År

2016

Sidetall

60

Miljødirektoratets kontraktnummer

Utgiver

Miljødirektoratet

Prosjektet er finansiert av

Forfatter(e)

Miljødirektoratet

Tittel

Opprettelse av verneområder etter naturmangfoldloven

Sammendrag - summary

Veilederen inneholder en omtale av de ulike verneformene ved områdevern etter naturmangfoldloven kap. V, og saksbehandlingsregler ved opprettelse av verneområder. Veilederen gir også retningslinjer for utforming av verneforskrifter og regulering av ulike brukerinteresser, avgrensning av verneområder og erstatning ved opprettelse av verneområder.

Guidelines about administrative procedure and regulations regarding protected areas.

4 emneord

Verneområder, naturmangfoldloven, saksbehandling, verneforskrifter

4 subject words

Protected areas, Nature Diversity Act, administrative procedure, regulations regarding protected areas

Forsidefoto

Tjern i fjellskog. Fra Lurudalen i Blåfjella-Skjækerfjella nasjonalpark. Foto: Bård Løken/Scanpix

Innhold

Innhold.....	2
1. Innledning.....	5
1.1 Mål med områdevern	5
2. Lovverk	6
2.1 Naturmangfoldloven	6
2.2 Verneformer.....	9
2.2.1 Nasjonalpark	9
2.2.2 Landskapsvernområde	10
2.2.3 Naturresevat	11
2.2.4 Biotopvernområde.....	12
2.2.5 Marine verneområder	13
2.3 Vern og beskyttelse av natur etter annet regelverk	14
2.3.1 Plan- og bygningsloven	14
2.3.2 Kulturminneloven.....	15
2.3.3 Skogbrukslova	15
2.3.4 Havressurslova	16
2.3.5 Administrativt vern.....	16
2.4 Internasjonale miljøavtaler	16
2.4.1 Viktigste miljøavtaler av betydning for områdevern.....	16
2.4.2 Internasjonal status for verneområder	17
3. Saksbehandling ved opprettelse av verneområder	18
3.1 Forvaltningslovens saksbehandlingsregler	18
3.2 Naturmangfoldlovens saksbehandlingsregler	18
3.2.1 Informasjon og medvirkning	20
3.2.2 Frivillig vern av skog	20
3.2.3 Konsultasjon med samiske interesser.....	21
3.3 Miljørettsprinsippene i naturmangfoldloven.....	21
3.4 Konsekvensutredning for store verneområder	23
3.4.1 Konsekvensutredningens innhold	24
3.5 Hensynssone etter plan- og bygningsloven.....	25
3.6 Midlertidig vern.....	26
4. Verneforskrifter	28
4.1 Generelt om verneforskrifter	28
4.2 Verneformål	29

4.3 Vern av naturmiljø og landskap.....	29
4.4 Vern av plante- og dyreliv	30
4.5 Forbud mot inngrep	30
4.6 Bestemmelser om bruk av området	31
4.7 Bygninger og innretninger	31
4.7.1 Vedlikehold, ombygging og tilbygg	31
4.7.2 Nye bygninger og innretninger	32
4.8 Masseuttak.....	33
4.9 Forurensning og avfall	33
4.10 Kulturminner	33
4.11 Ferdsel og friluftsliv	33
4.11.1Ferdsl	34
4.11.2Friluftsliv i naturreservater.....	34
4.11.3Friluftsliv i nasjonalparker og landskapsvernområder	34
4.12 Veier og kjørespor.....	36
4.12.1Vedlikehold av eksisterende veier og kjørespor	36
4.12.2Nye vegar/kjørespor	36
4.13 Motorferdsel.....	37
4.14 Unntak for ferdsel for bestemte formål.....	37
4.15 Jord- og skogbruk	38
4.16 Samisk reindrift.....	39
4.17 Jakt og fiske.....	39
4.18 Forvaltning av rovvilt	40
4.19 Reiseliv	40
4.20 Vassdrags- og energianlegg	41
4.21 Virksomhet i sjø	42
4.22 Kystverkets anlegg	43
5. Avgrensning av verneområdet	44
5.1 Generelt.....	44
5.2 Grensebeskrivelse og grensegang.....	44
5.3 Kart som viser høringsforslag.....	45
5.4 Vernekart	45
5.5 Merking av vernegrenser	46
5.6 Gjennomføring av grensemerking	47
5.6.1 Grensemerking i jordskifteretten.....	47
5.6.2 Grensemerking ved bruk av private firma	48
5.6.3 Avvik mellom vernekart og grensemerking	48
5.6.4 Oppdatering av Naturbase	49

5.7	Oppsetting av verneskilt	50
6.	Kunngjøring av vernevedtak	51
7.	Erstatning for vern	52
7.1	Erstatning til eiere og rettighetshavere	52
7.2	Fristen for krav og tilbud om erstatning	53
7.2.1	Oppfriskning - forlengelse av frist	53
7.2.2	Erstatningsforhandlinger	54
7.3	Avtale om erstatning	55
7.4	Utbetaling av erstatning og dekning av saksomkostninger	55
8.	Endring av vernevedtak	57
8.1	Endringer	57
8.2	Myndighet lagt til Miljødirektoratet	57
8.2.1	Mindre endringer i gjeldende verneforskrifter	57
8.2.1	Oppheving av eldre fredninger	58
8.3	Saksgang ved endring av verneforskrifter	58
8.3.1	Grenseendringer	59

1. Innledning

Områdevern gir et konkret område en bestemt rettslig status med formål å sikre naturverdiene i området. Områdevern bidrar til å ta vare på arter, naturtyper og økosystemer, og er derfor et viktig virkemiddel for å sikre naturens mangfold. Områdevern innebærer at det foretas en avveining mellom bruk og vern på et generelt grunnlag, og at naturverdiene normalt skal gå foran andre interesser.

1.1 Mål med områdevern

Det overordnede målet med områdevern er å ta vare på naturverdier. Formålet med det enkelte verneområde kan være knyttet til å ta vare på arter, landskap, naturtyper og/eller økosystem, samt å ivareta den naturvitenskapelige verdien området har. I nasjonalparker er også formålet å sikre naturområder av hensynet til friluftslivet. Verneområder kan ikke opprettes for å ivareta eller opprettholde bestemte næringer. Likevel kan ulike typer bruk, som for eksempel beite, ha bidratt til utvikling av de naturverdiene som en ønsker å ta vare på gjennom opprettelsen av verneområdet. Slik bruk vil da være en viktig forutsetning for å fremme formålet med vernet. I en del områder med samisk reindrift, er det lagt til grunn at opprettelsen av verneområdet også skal bidra til å sikre naturgrunlaget for videre samisk reindriftnæring.

Utgangspunktet for forvaltning av norsk natur er at naturens mangfold og økologiske funksjoner skal ivaretas på lang sikt. For mange verneområder er målet å ta vare på natur som er lite påvirket av menneskelig aktivitet. Urørt natur gir mulighet til å studere og oppleve økologiske prosesser hvor mennesket selv ikke former hele miljøet. Kvalitetene i urørt natur har en sentral plass i naturvernet.

Store deler av norsk natur har gjennom generasjoner blitt påvirket av menneskets bruk. Dette preger både vegetasjon og landskap, og det har bidratt til utvikling av kulturmarker og kulturlandskap med økosystemer og artssammensetninger som har et stort biologisk mangfold. Både for urørte områder og kulturpåvirkede områder innebærer vern en sikring av naturtilstanden mot skadelig fremtidig bruk. Bare bruk som ikke innebærer en fare for verneverdiene kan være tillatt i et verneområde.

Ved områdevern kan alle påvirkninger som truer naturverdiene reguleres. Områdevern gir et helhetlig regelverk som gjelder for alle som har interesser i området. Verneplanprosessen skal legge til rette for samarbeid med grunneiere, rettighetshavere, næringsinteresser, lokalbefolkning og berørte myndigheter, slik at alle interesser kan bli hørt og vurdert. Lokalsamfunnets bruk av naturressursene har i mange områder bidratt til å skape de verdiene en ønsker å ta vare på gjennom vern. Det er derfor viktig at verneplanprosessen bidrar til å etablere arenaer for aktiv deltakelse fra de som har lokal kunnskap om verneverdiene og bruken av områdene.

2. Lovverk

Reglene om områdevern finnes i naturmangfoldloven kapittel V. Også andre lover har bestemmelser om vern og annen beskyttelse av natur. I tillegg er det vedtatt en rekke internasjonale konvensjoner som har betydning for arbeidet med områdevern i Norge.

2.1 Naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven (lov 19.6.2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold) gjelder for all natur og alle myndigheter som forvalter natur, eller som treffer beslutninger med konsekvenser for natur.

Naturmangfoldlovens formålsbestemmelse er generell og overordnet med tanke på at loven omfatter både vern og bærekraftig bruk av naturen.

Målet er at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser skal tas vare på for fremtiden. Bestemmelsen bygger videre på naturen som en grunnleggende forutsetning for menneskenes liv, helse, næringsvirksomhet, kultur og trivsel. Lovens formål er i samsvar med viktige internasjonale forpliktelser om å ivareta naturverdier, blant annet konvensjonen om biologisk mangfold og andre internasjonale avtaler.

§ 1. (lovens formål)

Lovens formål er at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur.

Loven skal bidra til å nå det nasjonale målet om å stanse tap av biologisk mangfold, samt å bevare naturmangfoldet i et langsiktig perspektiv.

Reglene om områdevern finnes i naturmangfoldloven kapittel V.

Kapitlet inneholder bestemmelser om forskrifter om verneområder, de ulike verneformene, saksbehandling ved opprettelse av verneområder, midlertidig vern, skjøtsel av verneområder, dispensasjon fra vernevedtak og erstatning for vern.

NATURMANGFOLDLOVEN KAPITTEL V. OMRÅDEVERN

§ 33 angir mål for områdevern.

§ 34 gir bestemmelser om forskrifter for verneområder og hva forskriften skal gi regler om.

§§ 35-39 omhandler de ulike verneformene.

§ 40 åpner for at Kongen ved forskrift kan gi verneområder internasjonal status.

§§ 41-44, samt § 46 gir bestemmelser om saksbehandlingen ved verneprosessen.

§ 45 omhandler midlertidig vern.

§ 47 omhandler skjøtsel av verneområder.

§ 48 åpner for at det på visse vilkår kan gis dispensasjon fra et vernevedtak.

§ 49 regulerer tilfeller der virksomhet utenfor verneområdet kan medføre skade inn i et verneområde.

§§ 50 og 51 omhandler erstatning for vern og fremgangsmåten ved fastsettelse av erstatning.

Naturmangfoldloven har en egen bestemmelse om mål for områdevern. Dette omfatter både mål for det samlede områdevernet og mål som er aktuelle for det enkelte verneområde.

Det følger av bestemmelsen i lovens § 33 at verneområder på land, i vassdrag og i sjø skal bidra til bevaring av:

- variasjonsbredden av naturtyper og landskap,
- arter og genetisk mangfold,
- truet natur og økologiske funksjonsområder for prioriterte arter,
- større intakte økosystemer, også slik at de kan være tilgjengelige for enkelt friluftsliv,
- områder med særskilte naturhistoriske verdier,
- natur preget av menneskers bruk gjennom tidene (kulturlandskap) eller som også har kulturhistoriske verdier, og tilrettelegging for bruk som bidrar til å opprettholde naturverdiene.
- økologiske og landskapsmessige sammenhenger nasjonalt og internasjonalt, eller
- referanseområder for å følge utviklingen i naturen.

Opplistingen i naturmangfoldloven § 33 første ledd er ikke uttømmende, men angir de mest sentrale målene ved opprettelse av verneområder. Det forutsettes at et verneområde som opprettes som et minimum bidrar til ett av de nevnte målene. Målene gjelder uavhengig av vernekategori, men noen mål kan være særlig aktuelle for bestemte vernekategorier.

Hovedbegrunnelsen for vernet må ligge innenfor målene som er nevnt i bestemmelsen. For mange verneområder vil flere av målene være aktuelle. Andre hensyn kan komme inn som et tillegg, men kan ikke være et selvstendig mål eller hovedbegrunnelsen for vernet. Dette kan for eksempel være at vernet gir grunnlag for en bestandsutvikling som kan beskattes, eller at

området kan utgjøre en turistattraksjon. Et annet hensyn kan være å sikre opplevelsesverdiene for friluftsliv.

§ 33. (mål for områdevern)

Verneområder på land, i vassdrag og i sjø etter dette kapittel skal bidra til bevaring av

- a) variasjonsbredden av naturtyper og landskap,
- b) arter og genetisk mangfold,
- c) truet natur og økologiske funksjonsområder for prioriterte arter,
- d) større intakte økosystemer, også slik at de kan være tilgjengelige for enkelt friluftsliv,
- e) områder med særskilte naturhistoriske verdier,
- f) natur preget av menneskers bruk gjennom tidene (kulturlandskap) eller som også har kulturhistoriske verdier, og tilrettelegging for bruk som bidrar til å opprettholde naturverdiene,
- g) økologiske og landskapsmessige sammenhenger nasjonalt og internasjonalt, eller
- h) referanseområder for å følge utviklingen i naturen.

Når det etter en annen lov treffes vedtak om å beskytte naturen i et område, bør det legges vekt på målene i første ledd. Inngår slike vedtak etter annen lov i en plan som omfatter områder beskyttet ved vedtak etter denne loven, kan Kongen gi regler for å sikre at beskyttelsen etter de forskjellige lovene samordnes i forhold til målet med planen.

2.2 Verneformer

Naturmangfoldlovens verneformer er angitt i §§ 35-39. Verneformene er nasjonalpark, landskapsvernområde, naturreservat, biotopvern og marine verneområder. Vilåårene for opprettelse av verneområder følger av bestemmelsene for den enkelte verneform.

2.2.1 Nasjonalpark

Nasjonalparker opprettes for å ta vare på større naturområder som inneholder særegne eller representative økosystemer eller landskap og som er uten tyngre naturinngrep, jf. naturmangfoldloven § 35. Sentrale motiver ved vern av nasjonalparker er ivaretagelse av villmarkspregede områder, intakte økosystemer, også slik at de kan være tilgjengelige for enkelt friluftsliv. Kulturminner kan inngå som tilleggsbegrunnelse i verneformålet. I områder med samiske interesser er det tatt inn at formålet også omfatter bevaring av det samiske naturgrunnlaget.

I nasjonalparker skal ingen varig påvirkning av naturmiljø eller kulturminner finne sted, med mindre slik påvirkning er en forutsetning for å ivareta verneformålet. Det innebærer at nasjonalparker skal ha et strengt vernnivå. Forskriften skal verne landskapet med planter, dyr, geologiske forekomster og kulturminner mot utbygging, anlegg, forurensning og annen aktivitet som kan skade formålet med vernet og sikre en uforstyrret opplevelse av naturen.

Samtidig med vernevedtaket skal det som utgangspunkt legges frem et utkast til forvaltningsplan for området.

Nasjonalparker kan opprettes både på privat og offentlig grunn. Store verneområder sikrer komplekse økosystem og er en viktig faktor i arbeidet med å hindre utrydding av planter og dyr nasjonalt og internasjonalt. Nasjonalparkene sikrer også store områder for utøving av friluftsliv, naturopplevelse og rekreasjon.

§ 35. (nasjonalparker)

Som nasjonalpark kan vernes større naturområder som inneholder særegne eller representative økosystemer eller landskap og som er uten tyngre naturinngrep.

I nasjonalparker skal ingen varig påvirkning av naturmiljø eller kulturminner finne sted, med mindre slik påvirkning er en forutsetning for å ivareta verneformålet. Forskriften skal verne landskapet med planter, dyr, geologiske forekomster og kulturminner mot utbygging, anlegg, forurensning og annen aktivitet som kan skade formålet med vernet, og sikre en uforstyrret opplevelse av naturen. Ferdsl til fots i samsvar med friluftslovens regler er tillatt. Slik ferdsl kan bare begrenses eller forbys i avgrensede områder i en nasjonalpark, og bare dersom det er nødvendig for å bevare planter eller dyr, kulturminner eller geologiske forekomster.

Utkast til forvaltningsplan skal legges frem samtidig med vernevedtaket. Der det også er aktuelt med skjøtselsplan, skal den inngå i forvaltningsplanen.

2.2.2 Landskapsvernområde

Landskapsvernområder opprettes for å ivareta natur- eller kulturlandskap av økologisk, kulturell eller opplevelsesmessig verdi, eller som er identitetsskapende, jf. naturmangfoldloven § 36. I landskapsvernområder må det ikke iverksettes tiltak som kan endre landskapets særpreg eller karakter vesentlig.

Pågående virksomhet kan fortsette og utvikles så lenge det ikke endrer det vernede landskapets særpreg eller karakter vesentlig. I dette ligger at virksomheten ikke skal motvirke verneformålet. Til landskapet regnes også kulturminner som bidrar til landskapets egenart.

Utkast til forvaltningsplan skal som hovedregel legges frem samtidig med vernevedtaket. Der det er aktuelt med skjøttsplan, skal den inngå i forvaltningsplanen.

Landskapsvernområde er en «mildere» verneform enn nasjonalpark. Dagens landskapsvernområder er forskjellige og mangeartede og med store variasjoner i størrelse, verneformål og påvirkning. De er normalt de mest bruksintensive verneområdene som totalt sett omfatter et bredt spekter av brukerinteresser. Verneformen brukes blant annet for å ta vare på kulturlandskap i aktiv bruk, og mange av landskapsvernområdene kjennetegnes av at det i deler av området drives utstrakt landbruksvirksomhet i form av stølsdrift og beitebruk.

I områder som vernes for å ta vare på verdifulle kulturlandskap vil som regel eksisterende bruk av området både være tillatt og ønskelig, fordi bruk, vedlikehold og skjøtsel vil være nødvendig for å opprettholde verneverdiene.

§ 36. (landskapsvernområder)

Som landskapsvernområde kan vernes natur- eller kulturlandskap av økologisk, kulturell eller opplevelsesmessig verdi, eller som er identitetsskapende. Til landskapet regnes også kulturminner som bidrar til landskapets egenart.

I et landskapsvernområde må det ikke settes i verk tiltak som alene eller sammen med andre tiltak kan endre det vernede landskapets særpreg eller karakter vesentlig. Pågående virksomhet kan fortsette og utvikles innenfor rammen av første punktum. Nye tiltak skal tilpasses landskapet. Det skal legges vekt på den samlede virkning av tiltakene i området. I forskriften kan det gis bestemmelser om hva som alene eller sammen med andre tiltak kan endre landskapets særpreg eller karakter vesentlig, om krav til landskapsmessig tilpassing, og om ferdsel som ikke skjer til fots.

For de deler av landskapsvernområdet der bruk er en vesentlig forutsetning for å ivareta verneformålet, skal det senest samtidig med vedtak om vern etter første ledd legges frem et utkast til plan for skjøtsel for å sikre verneformålet. Planen kan omfatte avtale om bruk av arealer, enkeltelementer og driftsformer. Planen eller avtalen kan inneholde bestemmelser om økonomisk godtgjørelse til private som bidrar til området skjøtsel.

Utkast til forvaltningsplan skal legges frem samtidig med vernevedtaket. Der det også er aktuelt med skjøttsplan, skal den inngå i forvaltningsplanen.

2.2.3 Naturreservat

Naturreservat opprettes i medhold av naturmangfoldloven § 37, og er den strengeste formen for områdevern. Som naturreservat kan vernes områder som inneholder truet, sjelden eller sårbar natur, representerer en bestemt type natur, har særlig betydning for biologisk mangfold, utgjør en spesiell geologisk forekomst eller har særskilt naturvitenskapelig verdi.

Som naturreservat kan også vernes et område som er egnet til ved fri utvikling eller aktive gjenopprettingstiltak å få verneverdier som nevnt ovenfor. Verneformålet i naturreservater er som hovedregel ivaretagelse av helhetlige økosystemer, med alt naturlig plante- og dyreliv og alle naturlige økologiske prosesser.

Det følger av naturmangfoldloven § 37 tredje ledd at i et naturreservat må ingen foreta noe som forringer verneverdiene angitt i verneformålet. Det skal knyttes strenge restriksjoner til bruk i naturreservater. Området skal også vernes mot ethvert tiltak som kan endre naturmiljøet.

Ulike typer naturreservater kan ha forskjellig restriksjonsnivå, avhengig av verneformålet i det enkelte området. Vegetasjon og dyreliv i naturreservater skal vernes mot all skade, ødeleggelse og unødig forstyrrelse.

§ 37. (naturreservater)

Som naturreservat kan vernes områder som

- a) inneholder truet, sjelden eller sårbar natur,
- b) representerer en bestemt type natur,
- c) på annen måte har særlig betydning for biologisk mangfold,
- d) utgjør en spesiell geologisk forekomst, eller
- e) har særskilt naturvitenskapelig verdi.

Som naturreservat kan også vernes et område som er egnet til ved fri utvikling eller aktive gjenopprettingstiltak å få verneverdier som nevnt i første ledd.

I et naturreservat må ingen foreta noe som forringer verneverdiene angitt i verneformålet. Et naturreservat kan totalfredes mot all virksomhet, tiltak og ferdsel. I forskriften kan det gis bestemmelser om vern av kulturminner i reservatet.

Treffes vedtak om reservat som krever aktive gjenopprettingstiltak, eller vedtak om reservat der bruk er en forutsetning for å ivareta verneformålet, skal det samtidig med vernevedtaket legges frem et utkast til plan for skjøtsel for å sikre verneformålet. Planen kan omfatte avtale om bruk av arealer, enkeltelementer og driftsformer. Planen eller avtalen kan inneholde bestemmelser om økonomisk godtgjørelse til private som bidrar til områdetets skjøtsel.

2.2.4 Biotopvernområde

Biotopvernområder er en vernekategori som utelukkende er rettet mot vern av biologisk mangfold. Som biotopvernområde kan vernes et område som har eller kan få særskilt betydning som økologisk funksjonsområde for en eller flere nærmere bestemte arter, jf. naturmangfoldloven § 38.

Biotopvernområder kan være beiteområder, områder for næringsøk, hiområder, myteområder, overnattingsområder, spill- eller parringsområder, trekkveier, yngleområder og leveområder. Vernet må knyttes opp mot en eller flere nærmere bestemte arter. Hvilke arter som omfattes av verneformålet må fremgå av formålet i verneforskriften.

Restriksjonsnivået i biotopvernområder vil variere avhengig av behovene de aktuelle artene har. Biotopfredning kan være hensiktsmessig der forvaltningsprinsippet for arter i naturmangfoldloven § 4 ikke gir tilstrekkelig vern, for eksempel dersom det er behov for å verne livsmiljøet til en art. Dersom behovet er knyttet opp mot ivaretagelse av økologiske funksjonsområder for en rekke ikke spesifiserte arter eller plante- eller dyresamfunn, må ivaretagelse skje gjennom vern av området som naturreservat.

Biotopvernområder må ha en særskilt betydning som økologisk funksjonsområde. Dette innebærer at ikke ethvert økologisk funksjonsområde gir grunnlag for biotopvern. Området må ha eller kunne få egenskaper som gjør at det er viktig for artens/artenes utvikling. Også områder som er sterkt preget av inngrep, kan vernes som biotopvernområde. Dersom den økologiske funksjonen er i behold til tross for inngrepene, kan vern bidra til å sikre området mot ytterligere påvirkning. Formålet med vernet skal være retningsgivende for hvilke forbud som fastsettes i forskriften. Det kan fastsettes forbud mot virksomhet og ferdsel som kan påvirke eller forstyrre bestemte arter og deres livsbetingelser.

§ 38. (biotopvernområder)

Som biotopvernområde kan vernes et område som har eller kan få særskilt betydning som økologisk funksjonsområde for en eller flere nærmere bestemte arter. Det kan fastsettes forbud mot virksomhet eller ferdsel som kan påvirke eller forstyrre arten eller dens livsbetingelser. § 37 fjerde ledd gjelder tilsvarende.

2.2.5 Marine verneområder

Marine verneområder er en egen vernekategori for verneområder i sjø, jf. naturmangfoldloven § 39. Vernekategorien kan benyttes for å beskytte marine naturverdier, det vil si rene marine verneområder. I tillegg kan det etableres marint vern for å sikre naturverdier som er økologiske betingelser for landlevende arter.

Marine verneområder er en generell vernekategori for sjø. Det er etter naturmangfoldloven ikke anledning til å etablere verneområder som nasjonalpark, landskapsvernområde, naturreservat eller biotopvernområde som kun omfatter sjøarealer.

Marine verneområder kan opprettes for en rekke formål. Vilkårene for etablering av marine verneområder samsvarer i stor grad med vilkårene for opprettelse av nasjonalparker, naturreservat og biotopvernområder på land. Som marine verneområder kan det vernes områder som inneholder særegne eller representative økosystemer og som er uten tyngre naturinngrep, områder som inneholder truet, sjelden eller sårbar natur, områder som representerer en bestemt type natur, områder som på annen måte har særlig betydning for biologisk mangfold, områder som utgjør en spesiell geologisk forekomst, har særskilt naturvitenskapelig verdi eller har særskilt betydning som økologisk funksjonsområde for en eller flere nærmere bestemte arter.

I vernevedtaket skal det presiseres om verneverdiene og restriksjonene er knyttet til sjøbunnen, vannsøylen, vannoverflaten eller en kombinasjon av disse. Området kan vernes mot all virksomhet, forurensning, tiltak og bruk, med de begrensninger som følger av folkeretten.

Utnyttelse av viltlevende marine ressurser kan foregå i et marint verneområde når det ikke vil skade eller forringe verneverdiene, og dermed ikke er i strid med verneformålet. Slik utnyttelse skal i tilfelle reguleres av havressursloven innenfor rammene av verneforskriften. Dersom beskyttelsen av det marine området kun består av nærmere bestemte regler om utøving av fiske, skal reguleringen skje i medhold av havressursloven. Området vil da være et «marint beskyttet område» og ikke et verneområde etter naturmangfoldloven kap. V.

§ 39. (marine verneområder)

Det kan opprettes verneområder i sjø for å beskytte marine verneverdier, herunder naturverdier som er økologiske betingelser for landlevende arter.

Som marine verneområder kan vernes områder som

- a) inneholder særegne eller representative økosystemer og som er uten tyngre naturinngrep,
- b) inneholder truet, sjelden eller sårbar natur,
- c) representerer en bestemt type natur,
- d) på annen måte har særlig betydning for biologisk mangfold,
- e) utgjør en spesiell geologisk forekomst,
- f) har særskilt naturvitenskapelig verdi, eller
- g) har særskilt betydning som økologisk funksjonsområde for en eller flere nærmere bestemte arter.

Verneområder i sjø kan opprettes for å oppfylle ett eller flere av målene i § 33 første ledd.

Verneområdet i sjø må angi om verneformålet og restriksjoner gjelder bunn, vannsøyle, overflate eller en kombinasjon av disse. For øvrig gjelder §§ 33, 34 og §§ 40 til 51 tilsvarende så langt de passer.

I et verneområde i sjø må ingen foreta seg noe som forringer verneverdiene angitt i verneformålet. Et verneområde i sjø kan vernes mot all virksomhet, forurensning, tiltak og bruk, med de begrensninger som følger av folkeretten. Restriksjoner på aktivitet skal stå i forhold til verneformålet.

Høsting og annen utnytting av viltlevende marine ressurser reguleres etter havressurslova innenfor rammene av verneforskriften.

Marine områder der beskyttelsen kun består av nærmere bestemte regler om utøving av fiske, fastsettes etter havressurslova.

2.3 Vern og beskyttelse av natur etter annet regelverk

Flere lover har bestemmelser om vern og beskyttelse av natur. Her gis en kort omtale av aktuelle regelverk.

2.3.1 Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven (lov 27.6.2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling) er et redskap for å fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, for samfunnet og for framtidige generasjoner. Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.

Det vil si at loven i tillegg til å ivareta spesielle samfunnshensyn, også skal ivareta hensynet til naturmangfoldet. Plan- og bygningsloven gjelder innenfor verneområdene i tillegg til verneforskriften.

Plan- og bygningsloven gir kommunene flere virkemidler til å utforme arealplaner som åpner for bruk og utnytting, og som samtidig tilgodeser naturmangfoldet. Arealformål, hensynssoner, bestemmelser og retningslinjer er slike virkemidler. Eksempler på aktuelle arealformål som kan ivareta naturmangfoldhensyn er landbruks-, natur- og friluftformål samt reindriftsformål (§ 11-7 annet ledd nr. 5 og § 12-5 annet ledd nr. 5), grønstruktur (§ 11-7 annet ledd nr. 3 og § 12-5 annet ledd nr. 3) og bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsoner (§ 11-7 annet ledd nr. 6 og § 12-5 annet ledd nr. 6).

Ved utlegging av areal til naturvernformål etter § 12-5 annet ledd nr. 5 i reguleringsplan, kan det avsettes områder for naturvern.

Plan- og bygningsloven er et viktig verktøy for å styre utviklingen i randsoner inntil verneområder. Lovens § 11-8 tredje ledd bokstav c gir kommunen mulighet til å fastsette randsonen som hensynssone. I denne sonen kan det gis bestemmelser for å hindre vesentlig forringelse av verneverdiene i verneområdet. Dette forutsetter at bestemmelsene fastsettes samtidig med fastsetting av verneforskrift for nytt område, ved revisjon av forskriften eller samtidig med ny forvaltningsplan eller ved revisjon av denne.

2.3.2 Kulturminneloven

Kulturminneloven (lov 9.6.1978 om kulturminner), gir hjemmel for å ta vare på kulturminner og kulturmiljøer. Med kulturmiljøer menes områder hvor kulturminner inngår som del av en større helhet eller sammenheng. Kulturminneloven og plan- og bygningsloven er de viktigste lovene for å verne kulturminner og kulturmiljø av nasjonal og regional verdi. Kulturminner fra oldtid og middelalder (kulturminner fra før år 1537 og samiske kulturminner eldre enn 100 år, skipsvrak og last eldre enn 100 år, erklærte stående byggverk fra før 1650) er automatisk fredet. I tillegg kan nyere byggverk og anlegg av kulturhistorisk eller arkitektonisk verdi fredes med hjemmel i kulturminneloven § 15. Det er også mulig å frede et kulturmiljø og områder rundt et fredet kulturminne, jf. §§ 20 og 19. Loven gir hjemmel til å gjennomføre skjøtsel som er nødvendig av hensyn til formålet med fredningen, jf. § 21.

Kulturminnelovens § 20 om vern av kulturmiljø overlapper delvis med naturmangfoldlovens bestemmelse om landskapsvernområde i § 36. Begge disse bestemmelsene bør vurderes når det er aktuelt å verne et landskap med både natur- og kulturverdier. Det er viktig å merke seg at det kun er kulturminneloven som gir hjemmel for total bygningsfredning.

2.3.3 Skogbrukslova

Skogbrukslova (lov 27.5.2005 om skogbruk) har som formål å fremme en bærekraftig forvaltning av skogressursene i landet med sikte på aktiv lokal og nasjonal verdiskapning, og å sikre det biologiske mangfoldet, hensyn til landskapet, friluftslivet og kulturverdiene i skogen. Formålsbestemmelsen legger til grunn at skogbruk skal ha en balanse mellom økonomiske verdier, miljøverdier og sosiale verdier.

Loven skal legge til rette for økonomisk virksomhet, men skal samtidig verne om de natur- og miljøverdiene skogen har. Av loven og lovens forarbeider fremgår det at forvaltningen av skogen skal være bærekraftig, både økonomisk, økologisk og i forhold til distriktsinteresser og samfunnsforhold. Loven legger til rette for at ressursene blir forvaltet aktivt og med en økonomisk målsetting. Samtidig er det et mål å legge til rette for skogbruk som tar vare på ressursgrunnlaget og de livsbærende økologiske prosessene, samt å ivareta verdier knyttet til friluftsliv. Loven tar også sikte på å ivareta kulturverdier i skogen.

Skogbrukslova gjelder for all skog og skogsmark, med mindre annet fremgår av vedtatt plan etter plan- og bygningsloven eller forskrift etter naturmangfoldloven. Bestemmelsene i skogbrukslova vil som annet lovverk også gjelde i verneområder, men det vil i mange verneområder settes begrensninger på skogsdrift i verneforskriften. I vernesaker bør forholdet til skogbrukslova klargjøres slik at en unngår uklare regler om dette.

Skogbrukslova angir blant annet at det ved planlegging og bygging av veg i skog skal tas hensyn til viktige miljøverdier og sikre landbruksfaglige helhetsløsninger, jf. § 7.

Ved hogst skal det videre tas hensyn til skogens framtidige produksjon og forynging, samtidig som det skal tas hensyn til miljøverdiene, jf. § 8. I skogområder med viktige miljøverdier knyttet til biologisk mangfold, landskap, friluftsliv eller kulturminner kan det ved forskrift legges spesielle restriksjoner på skogbehandlingen, jf. § 13.

2.3.4 Havressurslova

Havressurslova (lov 6.6.2008 om forvaltning av viltlevande marine ressursar) har som formål å sikre en bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av de viltlevende marine ressursene og det tilhørende genetiske materialet og å medvirke til å sikre sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene.

Havressurslova § 19 gir hjemmel for å opprette marine beskyttede områder der høsting og annen utnyttning av viltlevende marine ressurser er forbudt. Det kan gjøres unntak for høstingsvirksomhet og annen utnyttning som ikke er i strid med formålet med det beskyttede området. Områder som kan beskyttes etter denne bestemmelsen er viktige gyte- og rekrutteringsområder og marine habitater som dyphavsfjell, korallrev og områder som av andre grunner er sårbare og verneverdige. Det kan også opprettes referanseområder, for eksempel for forsknings- og overvåkningsformål, der det er behov for å sammenligne status og utvikling med tilsvarende områder der høstingen ikke er avgrenset. Et område kan beskyttes av hensyn til enkelte bestander, av hensyn til bunnhabitater eller av hensyn til den generelle tilstanden i området. Avgrensingen av det beskyttede området kan knyttes til vannoverflaten, vannsøylen eller havbunnen. Etablering av marine beskyttede områder kan være varig eller tidsavgrenset, avhengig av hva verneformålet er.

I naturmangfoldloven § 39 (marine verneområder) siste ledd slås det fast at når utøving av fiske er den eneste typen virksomhet som må reguleres for å oppnå verneformålet, skal regulering skje etter havressursloven. Tverrsektorielt vern, dvs. vern som retter seg mot flere sektorer, skal være hjemlet i naturmangfoldloven.

2.3.5 Administrativt vern

Et administrativt vern er grunneiers selvpålagte restriksjoner på bruken av eiendommen. En administrativ fredning kan ikke gå lenger i å forby naturinngrep enn eiendomsretten gir rett til. Administrativt vern gir derfor ikke den samme beskyttelsen som vern med hjemmel i naturvern- og naturmangfoldloven.

2.4 Internasjonale miljøavtaler

De internasjonale avtalene har ulik karakter. Noen dekker særlige regionale utfordringer mens andre dekker globalt, noen fokuserer særlig på en spesifikk problemstilling, mens andre har en bredere tilnærming. Mange av miljøavtalene er underlagt FN, fordi et grenseløst samarbeid er nødvendig for å løse problemer som arter seg likedan i mange land.

2.4.1 Viktigste miljøavtaler av betydning for områdevern

Flere internasjonale miljøavtaler har betydning for arbeidet med områdevern i Norge.

De viktigste miljøavtalene av betydning for områdevern er:

- **Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD)** er en global avtale om bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold. Formålet med konvensjonen er tredelt: å bevare det biologiske mangfoldet, sikre bærekraftig bruk av biologiske ressurser og en rimelig og rettferdig fordeling av fordelene som følger av utnyttelse av genetiske ressurser. Konvensjonens arbeid er organisert for å kunne oppnå disse tre målene globalt og nasjonalt.
- **Ramsarkonvensjonen**, den internasjonale våtmarkskonvensjonen, omfatter ivaretagelse av våtmarker i bred forstand; både som leveområde for flora og fauna, og som viktig naturressurs for mange mennesker. Konvensjonens mål er å bidra til bevaring og fornuftig bruk av våtmarker gjennom lokale, nasjonale og globale tiltak og internasjonalt samarbeid, for å bidra til bærekraftig utvikling i hele verden.

- **Bernkonvensjonen**, også kalt den europeiske naturvernkonvensjonen, har som formål å verne om europeiske arter av ville planter og dyr og deres naturlige leveområder. Avtalen gjelder i første rekke vern av arter og områder som krever samarbeid mellom flere stater, og den legger særlig vekt på vern av truede og sårbare arter og dyrearter som trekker over større områder.
- **Bonnkonvensjonen** gir beskyttelse av trekkende arter av ville dyr. Konvensjonen er en rammeavtale som for mange arter først blir forpliktende gjennom spesialavtaler. I første rekke omfattes trekkende arter og bestander av slike som regelmessig krysser nasjonale grenser.
- **Konvensjonen om bevaring av det marine miljø i Nordøst-Atlanteren (OSPAR-konvensjonen)** har som mål å gjennomføre nødvendige tiltak for å beskytte og bevare økosystemene og naturmangfoldet i Nordøst-Atlanteren.
- **Den europeiske landskapskonvensjonen** omfatter alle typer landskap, som by- og bygdelandskap, kyst- og fjellandskap. Den handler om verdifulle landskap, ordinære landskap og om landskap som kan trenge reparasjon. Konvensjonen tar ikke sikte på å hindre endringer i landskapet, men å påvirke endringene i en retning som folk ønsker. Et viktig mål med konvensjonen er å styrke enkeltmenneskets og lokalsamfunnets medvirkning i arbeidet med planlegging, vern og forvaltning av landskap.
- **Verdensarvkonvensjonen** (UNESCOs konvensjon for vern av verdens kultur- og naturarv) er en global avtale som forplikter partslandene til å identifisere, verne, bevare, formidle og overføre til framtidige generasjoner den del av verdensarven som måtte finnes på eget territorium.

2.4.2 Internasjonal status for verneområder

Naturmangfoldloven § 40 gir hjemmel for å gi et verneområde en særskilt status etter en internasjonal konvensjon om vern av natur- eller kulturmiljø. Den status som kan tildeles et verneområde er en status som følger den aktuelle konvensjonen. Dette kan for eksempel være et område etter Ramsarkonvensjonen art. 2 eller verdensarvkonvensjonen art. 11.

Slik status tildeles ved forskrift, og kan gis et område som allerede er vernet, eller som vernes samtidig med tildelingen av slik særskilt status. En slik særskilt status vil ha betydning for forvaltningens skjønnsutøvelse etter verneforskriften, for eksempel ved spørsmål om dispensasjon fra vernebestemmelsene.

§ 40. (internasjonal status for verneområder)

Kongen kan ved forskrift gi et verneområde en særskilt status etter en internasjonal konvensjon om vern av natur- eller kulturmiljø. Den virkning som vedkommende konvensjon tillegger en slik status, gjelder også som norsk rett.

3. Saksbehandling ved opprettelse av verneområder

Forvaltningsloven gir alminnelige regler om saksbehandling ved utarbeidelse av forskrifter. I tillegg har naturmangfoldloven særskilte regler om saksbehandling ved opprettelse av verneområder. Også de generelle saksbehandlingsreglene som omhandler miljørettsprinsippene i naturmangfoldloven kapittel II kommer til anvendelse ved opprettelse av verneområder.

3.1 Forvaltningslovens saksbehandlingsregler

Vedtak om områdevern regnes som forskrifter etter forvaltningsloven. Reglene om høring i forvaltningsloven § 37, og de andre saksbehandlingsreglene i forvaltningslovens kap. VII, gjelder derfor for saksforberedelsen. Siden vedtakene gjennomgående vil ha betydning for bestemte grunneiere eller rettighetshavers rettsstilling, regnes også vedtak om områdevern som enkeltvedtak ovenfor disse. Det betyr at også saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kap. IV til VI får anvendelse.

I tillegg til forvaltningslovens generelle bestemmelser om saksbehandling, gjelder også lovens bestemmelser om krav til habilitet, utredningsplikt, veiledningsplikt mv. som skal sikre en grundig saksbehandling og et godt beslutningsgrunnlag.

3.2 Naturmangfoldlovens saksbehandlingsregler

Naturmangfoldloven har særskilte regler om saksbehandling ved opprettelse av verneområder i §§ 41 til 43. Disse saksbehandlingsreglene gjelder i tillegg til forvaltningslovens generelle regler.

§ 41. (saksbehandling)

Når et arbeid med vern etter dette kapitlet tar til, skal det innenfor rammene av annet til tredje ledd samt §§ 42 og 43 legges til rette for en saksbehandling med best mulig samarbeid med grunneiere, rettighetshavere, berørte næringsinteresser og representanter for lokalbefolkningen, herunder utøvere av samisk kultur og utøvere av samisk næring, kommunen og fylkeskommunen, Sametinget og andre berørte myndigheter. Det samme gjelder når grunneier eller rettighetshaver selv tilbyr områder for vern. Saksbehandlingen skal legge til rette for mest mulig klarhet om verneformål og verneverdier, lokal bruk og kunnskap om verneverdier, avgrensning av området og følger av vernet. Som ledd i saksbehandlingen skal det også innhentes kunnskap om andre mulige verdier i området.

Forholdet til spørsmålet om samtidig oppstart av kommunalt og regionalt planarbeid etter lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen) skal avklares med kommunen og fylkeskommunen. Kongen kan gi forskrift om samordnet behandling av planer etter plan- og bygningsloven og vern etter denne lov.

interesserte får fremmet sine synspunkter på en tilfredsstillende måte. God gjensidig informasjon vil bidra til å dempe konflikter og øke forståelse for vernet.

§ 42. (kunngjøring av påtenkt verneforslag)

Vernemyndigheten skal kunngjøre verneforslaget, med de viktigste følger det antas å få, i minst én avis som er alminnelig lest på stedet. Forslag til verneområder i sjø skal kunngjøres på en måte som er hensiktsmessig for å gjøre berørte interesser kjent med forslaget. Grunneiere og rettighetshavere skal så vidt mulig underrettes ved brev og gis en rimelig frist for å komme med merknader før forslag utformes.

På et tidlig tidspunkt i saksforberedelsen, og i god tid før kunngjøringen, skal det søkes samarbeid med offentlige myndigheter, organisasjoner mv. som har særlig interesse i tiltaket. Utarbeidelse av forskrift skal skje i et samarbeid med berørte sentrale myndigheter.

Det er Fylkesmannen, Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet som er ansvarlige myndigheter for arbeidet med forberedelse av verneforslag etter naturmangfoldloven. Hovedregelen er at Fylkesmannen formelt fremmer verneforslag og tilrår opprettelse av verneområder på bakgrunn av gjennomført høring. Miljødirektoratet skal gi sin tilrådning til Klima- og miljødepartementet på bakgrunn av Fylkesmannens tilrådning. Miljødirektoratets tilrådning er grunnlaget for Klima- og miljødepartementets behandling av verneforslaget.

§ 43. (høring av forslag til verneforskrift)

Forslaget til forskrift skal sendes på høring etter reglene i lov 10. februar 1967 om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 37. Om varsling av grunneiere og rettighetshavere gjelder reglene i forvaltningsloven § 16. Forslaget legges ut til offentlig ettersyn på minst ett lett tilgjengelig sted og kunngjøres i Norsk Lysingsblad og i minst én avis som er alminnelig lest på stedet.

Høringsforslaget skal beskrive området som forslaget omfatter, herunder verneformål og verneverdier, avgrensning av området og andre verdier enn naturverdier, samt de følgene forslaget antas å få, og gi en frist på minst to måneder for uttalelse.

Forslaget legges frem til uttalelse for kommunen, fylkeskommunen og berørte statlige fagorganer, og for Sametinget hvis verneforslaget berører samiske interesser.

Klima- og miljødepartementet har gitt utfyllende bestemmelser til saksbehandlingsreglene i eget rundskriv (Rundskriv T2/15 Saksbehandlingsregler ved områdevern etter naturmangfoldloven). Rundskrivet gjelder ved opprettelse av nye verneområder. Så langt det passer gjelder rundskrivet også ved endring eller revisjon av eksisterende verneforskrifter, og ved utarbeidelse av forvaltningsplaner. Rundskrivet gir nærmere regler om verneplanprosessen, utarbeidelse av verneforslag, konsultasjon med samiske interesser, høring av verneforslag og tilrådning etter gjennomført høring.

3.2.1 Informasjon og medvirkning

Saksbehandlingsreglene i naturmangfoldloven §§ 41 til 43 stiller krav om tilrettelegging for best mulig samarbeid med grunneiere, rettighetshavere, berørte næringsinteresser og representanter for lokalbefolkningen (herunder utøvere av samisk kultur og samisk næring), kommunen og fylkeskommunen, Sametinget og andre berørte myndigheter.

Dette innebærer at myndighetene skal legge til rette for at alle som vil bli berørt av verneforslaget får anledning til å delta i prosessen, for å bringe klarhet både i interessekonflikter og hvordan saksbehandlingen skal gjennomføres. Det er derfor viktig at det settes av tid i startfasen av en verneplanprosess, og at man i arbeidet med utarbeidelse av verneforslag er åpen for, og har nødvendige møter og befaringer med grunneiere, brukere, rettighetshavere, organisasjoner mv. Fylkesmannen må også vurdere behovet for lokale referansegrupper eller rådgivende utvalg. I tillegg til de formelle kravene bør Fylkesmannen vurdere behovet for ytterligere informasjon.

Rundskriv T2/15 om saksbehandling beskriver hvordan medvirkning i verneplanarbeidet kan skje. I en tidlig fase av verneprosessen er det viktig å fremskaffe informasjon om området, aktuelle brukerinteresser og oversikt over eventuelle konflikter. Gjennom god og bred medvirkning er det et mål å komme fram til mest mulig omforente grenser og vernebestemmelser for det aktuelle verneområdet. Medvirkning og innflytelse kan bidra til et eierforhold til både verneområdene og verneplanprosessen, og lokal kunnskap kan også bidra til en bedre verneplanprosess og bedre forvaltning av verneområdet etter vernevedtak. Grunneiere og rettighetshavere har konkrete rettigheter i det området som vurderes for vern. Lokalbefolkningen er en videre krets av de som bor i området. Bestemmelsen i naturmangfoldloven § 41 første ledd innebærer et minimum av hvem som bør trekkes inn i prosessen. Også andre kan trekkes inn i prosessen, for eksempel særlig berørte brukere som ikke faller inn under begrepet "representanter for lokalbefolkningen".

I tillegg til folkemøter i forbindelse med verneplanprosessen, kan Fylkesmannen arrangere åpne kontordager i de berørte kommunene, hvor det er mulig å møte aktuelle saksbehandlere. Det kan være lettere å komme med spørsmål og synspunkter i slike uformelle møter i stedet for på folkemøter med mange deltakere. Behov for utvidet informasjon og medvirkning, og hvem som er berørte interesser, må vurderes konkret i den enkelte verneplanprosess.

3.2.2 Frivillig vern av skog

Frivillig vern innebærer at grunneier tilbyr staten vern av egen skog, og at det før vernevedtak inngås avtale om avgrensning av området, verneforskrifter og erstatning for vern. Når staten og grunneier er kommet til enighet, vil verneforslaget gjennomgå vanlig saksbehandling etter naturmangfoldlovens regler.

De sentrale føringene for arbeidet med skogvern (Miljøverndepartementets brev av 17. 2.2005) er at frivillig vern skal være en viktig strategi i det videre skogvernet, og at arbeidet skal fange opp områder som har høy verneverdi.

For at arbeidet med frivillig vern skal kunne gjennomføres på en mest mulig systematisk måte er det laget prioriteringer for arbeidet. Hovedfokus er å fremskaffe tilbud på områder som har fått høy verdivurdering gjennom de systematiske registreringene av prioriterte skogtyper, som boreal regnskog, bekkekløfter og edellauvskog.

Skogeierforbundet gjennom skogeierforeningene legger forholdene til rette for skogeiere som vil tilby skog til vern, og tar kontakt med skogeiere som har aktuelle arealer for å avklare muligheter for vern. Skogeiere som ønsker å tilby skog for frivillig vern, kan ta kontakt med den lokale skogeierforeningen. Skogeierforbundet samordner seg med NORSKOG der det er aktuelt. Når de aktuelle grunneierne er enige, oversendes tilbud om aktuelle områder til Fylkesmannen med kopi til Miljødirektoratet. Tilbudet skal omfatte kartfesting av området,

eventuell dokumentasjon av miljøverdier, informasjon om involverte grunneiere, informasjon om skogtakster for området og eventuelle vilkår for tilbudet.

Når det foreligger tilbud fra aktuelle grunneiere, vurderer Fylkesmannen tilbudet og gir tilbakemelding til Miljødirektoratet og grunneierne om dette er et tilbud det er aktuelt å vurdere videre. Der det er aktuelt, kan det gjennomføres befaringer eller møter med grunneierne, skogeierforeningene og eventuelt andre. I områder som er aktuelle å vurdere videre, blir det gjennomført naturfaglige og skogfaglige registreringer. Dersom registreringene viser at det er faglig grunnlag for å fremme verneforslag for det aktuelle arealet, innledes forhandlinger med grunneier om avgrensning av området, verneforskrifter og erstatning.

Forhandlingene bygger på forslag til avgrensning av området og forslag til verneforskrift utarbeidet av Fylkesmannen, og på tilgjengelige skogfaglige data. Blir det enighet om erstatning og øvrige vilkår, inngås avtale om frivillig vern. Avtalen inngås mellom grunneier og Miljødirektoratet.

Når det er inngått avtale om frivillig vern, kan det meldes oppstart av verneprosess i medhold av naturmangfoldloven. Saksbehandlingsreglene i naturmangfoldloven §§ 41 - 43 gjelder også for frivillig vern. Saksbehandlingsprosedyrene skal følges, slik at det sikres at alle berørte parter blir hørt i saken. Staten dekker skogeierens nødvendige utgifter til bistand tilsvarende det som er vanlig i forbindelse med erstatningssaker ved ordinære verneprosesser. Ved undertegning av avtale om erstatning og betingelser tar skogeier og staten forbehold om at avtalen må reforhandles dersom høringen fører til at staten ønsker å endre grenser og/eller verneforskrifter dersom dette har betydning for erstatningen.

3.2.3 Konsultasjon med samiske interesser

Som urfolk har samene rett til å bli konsultert i saker som kan få direkte betydning for samiske interesser. Denne retten er nedfelt i ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater artikkel 6.

I henhold til avtale om prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget av 11.5.2005 er Regjeringen, departementer, direktorater og andre underliggende statlige virksomheter forpliktet til å konsultere med Sametinget når det vurderes å innføre lover eller tiltak som kan påvirke samiske interesser direkte. Prosedyrene ble fastsatt ved kongelig resolusjon 1.7.2005. Konsultasjonen skal skje så tidlig som mulig, og Sametinget skal gis full informasjon på alle stadier i behandlingen av en sak. Målet med konsultasjonene er at det skal oppnås enighet om foreslåtte tiltak.

Den 31.1.2007 ble det inngått avtale mellom Sametinget og Miljøverndepartementet om retningslinjer for verneplanarbeid etter naturvernloven i samiske områder. Retningslinjenes formål er å sikre at konsultasjoner i forbindelse med alle forslag om vern i samiske områder skal foregå med en målsetting om å oppnå enighet mellom staten og Sametinget/samiske interesseorganisasjoner/samiske rettighetshavere. Nærmere retningslinjer om konsultasjon med samiske interesser er gitt i rundskrivet om saksbehandling i vernesaker.

3.3 Miljørettsprinsippene i naturmangfoldloven

Også de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven kap. II må vurderes i saksbehandlingen ved opprettelse av verneområder, jf. naturmangfoldloven § 7. Vedtak om områdevern er utøvelse av offentlig myndighet, slik at prinsippene skal legges til grunn som retningslinjer i verneplanprosessen. Vurderingen av prinsippene skal fremgå av beslutningen. Dette innebærer at det i vedtak om vern skal synliggjøres i hvilken grad prinsippene er relevante, hvordan de er vurdert i den enkelte sak, og hvilken vekt de er tillagt.

Bestemmelsen i § 7 er en saksbehandlingsregel som supplerer saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven. Begrunnelsen og omfanget av vurderingene etter §§ 8 - 12 må tilpasses omfanget av dokumentasjon og forholdene i den enkelte sak. Miljørettsprinsippene må trekkes inn på et så tidlig tidspunkt som mulig i verneplanprosessen, og prinsippene vil danne grunnlag for vurdering av omfanget av vern, og restriksjonsnivå i det enkelte verneområde.

Naturmangfoldloven § 8 er viktig ved tilrettelegging av et godt beslutningsgrunnlag i vernesaker. Bestemmelsen pålegger forvaltningen å innhente og legge til grunn kunnskap om natur når det treffes beslutninger som påvirker naturmangfoldet. Kunnskapen som skal brukes, er kunnskap om *landskap, økosystemer, naturtyper og arter*. Her skal man si noe om dagens situasjon og tilstand, utvikling og utbredelse, og mulige påvirkninger på verneverdiene. Dette er en sentral del av begrunnelsen for opprettelse av verneområder.

Spørsmålet om hvor langt man skal gå i å innhente ny kunnskap etter naturmangfoldloven § 8 må avklares på et tidlig tidspunkt i verneplanprosessen. Bestemmelsen må også ses i sammenheng med kravet til konsekvensutredning i større vernesaker, jf. punkt 3.4 under.

Føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9 innebærer for det første at forvaltningen har plikt til av eget tiltak å reagere og gjøre nødvendige grep når det er risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet. I slike tilfeller må forvaltningen vurdere hva som skal gjøres for å unngå irreversibel skade på arten eller naturtypen. Områdevern kan videre være et aktuelt virkemiddel for å søke å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet. Føre-var-prinsippet kan således være begrunnelsen for at man setter i gang en verneplanprosess. I tillegg vil føre-var-betraktninger være viktige i vurderingen av restriksjonsnivå for den enkelte verneforskrift.

Prinsippet om økosystemtilnærming og samlet belastning i naturmangfoldloven § 10 innebærer at et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning økosystemet er eller vil bli utsatt for. Sammen med § 8 gir prinsippet i § 10 kunnskap om de samlede konsekvenser for naturmangfold. Denne kunnskapen er relevant når man utformer regler, og vurderinger etter § 10 kan føre til at hensynet til naturmangfold veier tyngre enn det ville ha gjort ved en vurdering av § 8 alene. Alle påvirkninger skal tas med i vurderingen, både konkrete tiltak og andre påvirkningsfaktorer. Vernebestemmelsene for et område må ta utgangspunkt i hva slags naturmangfold som er på stedet, men også hva slags inngrep og tiltak som finnes i området fra før. Det må også gjøres en konkret vurdering av eventuelle planlagte tiltak i området. Vernebestemmelsene må ta høyde for at mindre enkeltstående tiltak som i seg selv ikke vil skade verneverdiene eller verneformålet, i sum kan innebære at den samlede belastningen blir for stor.

Prinsippet i naturmangfoldloven § 11 om at kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver, er en retningslinje som gir føringer for innholdet i vedtak som kan medføre skade på naturmangfoldet. Prinsippet støtter opp om forvaltningens adgang til å stille vilkår. Aktuelle kostnader kan være kostnader for å fremskaffe kunnskap, kostnader i forbindelse med overvåking av naturtilstanden, eller at tiltakshaver må velge en mer kostbar og tidkrevende teknikk, lokalisering eller driftsform.

Prinsippet om miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder i naturmangfoldloven § 12, innebærer at det skal tas utgangspunkt i driftsmetoder, teknikk og lokalisering som gir de beste samfunnsmessige resultater. Som alminnelig utgangspunkt bør man i vurderingen av § 12 velge den løsningen som er best for naturen. Det må ikke velges løsninger som gjør at forvaltningsmålene i §§ 4 og 5 ikke kan nås.

Prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8 - 12 skal legges til grunn som retningslinjer når det treffes beslutninger som berører naturmangfold, enten beslutningen eller vedtaket treffes etter naturmangfoldloven eller andre lover. Det er viktig at prinsippene i §§ 8 - 12 integreres i og blir en naturlig del av vurderingene omkring opprettelse av verneområder, herunder

avgrensning av området og utarbeidelse av verneforskrifter. Manglende vurdering av miljørettsprinsippene kan medføre at et vedtak blir ugyldig, jf. forvaltningsloven § 41.

3.4 Konsekvensutredning for store verneområder

Plan- og bygningsloven har bestemmelser om konsekvensutredninger som også gjelder ved utarbeidelse av verneforslag for større områder.

Det er gitt en egen forskrift om konsekvensutredninger for tiltak etter sektorlover (forskrift 19.12.2014 nr. 1758) som regulerer hvilke tiltak og planer som omfattes av bestemmelsene om konsekvensutredninger. Det følger av denne forskriften § 2 d, at planer for nasjonalparker og andre verneområder større enn 500 km², eller større enn 250 km² dersom planene fører til en vesentlig endring i dagens bruk for primærnæringene eller reiseliv i lokalsamfunnet, alltid skal konsekvensutredes etter forskriften.

FORSKRIFT OM KONSEKVENSTREDNING FOR TILTAK ETTER SEKTORLOVER

§ 2. (forskriftens saklige virkeområde)

d) planer for nasjonalparker og andre verneområder større enn 500 km², og andre verneområder større enn 250 km² dersom planene fører til en vesentlig endring i dagens bruk for primærnæringene eller reiseliv i lokalsamfunnet.

Miljødirektoratet er ansvarlig myndighet etter bokstav d.

Formålet med bestemmelsene å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av tiltak, og når det tas stilling til om, og på hvilke vilkår, tiltak kan gjennomføres. Saksbehandling etter forskriften skal ivareta krav til utredning og dokumentasjon som følger av annet lovverk og som er relevante for den beslutningen konsekvensutredningen skal ligge til grunn for.

I vernesaker vil størrelsen på arealet vanligvis være avgjørende for om et område skal konsekvensutredes. Dersom det foreslåtte verneområdet er større enn 500 km² skal det alltid gjennomføres konsekvensutredning. For områder mellom 250 - 500 km² forutsetter kravet om konsekvensutredning at planen fører til en vesentlig endring i dagens bruk av området for primærnæringene eller reiseliv i lokalsamfunnet.

I veileder til forskrift om konsekvensutredninger er det ikke gitt noe nærmere presisering av oppfangingskriteriene. I veiledningsmaterieell til tidligere forskrift om konsekvensutredning (Rundskriv T-2/2000) er det sagt at "*Dagens bruk omfatter pågående aktiviteter og aktivitet der det foreligger vedtatte planer ved oppstart av verneplanarbeidet. Med reiseliv i lokalsamfunnet menes reiseliv som drives av aktører i lokalsamfunnet innenfor verneplanens arbeidsgrenser, eller som har direkte økonomisk betydning for lokalsamfunnet. Spørsmål om et tiltak mellom 250 - 500 km² kommer i konflikt med ovenstående kriterier må avklares før melding etter naturvernloven (nå naturmangfoldloven) sendes på høring. Informasjon om dette innhentes fra kommunene.*" For områder mellom 250 - 500 km² er det svært viktig at fylkesmannens vurderinger av behovet for konsekvensutredning kommer klart frem av meldingen om oppstart av verneplanarbeidet.

Dersom et vern ser ut til å få store konsekvenser for dagens bruk i et område som er mindre enn 250 km², kan Fylkesmannen vurdere gjennomføring av en konsekvensutredning selv om

arealkriteriet ikke er oppfylt. Dette kan også være aktuelt dersom planen fører til en vesentlig endring i dagens bruk av området for andre interesser enn primærnæringene eller reiseliv. Selv om det ikke gjennomføres konsekvensutredninger i henhold til reglene i plan- og bygningsloven, har vernemyndighetene plikt til å utrede konsekvensene av et vernetiltak jf. forvaltningsloven § 17.

3.4.1 Konsekvensutredningens innhold

For verneforslag som omfattes av bestemmelsene om konsekvensutredning, skal det tidligst mulig under forberedelsen av verneplanprosessen utarbeides melding med forslag til program for utredningsarbeidet. Meldingen skal gjøre rede for formålet med tiltaket eller planen, beskrive området og hvilke problemstillinger som anses viktig i forhold til miljø og samfunn i den konkrete saken, basert på eksisterende kunnskap. Relevante og realistiske alternativer skal beskrives, og det skal framgå hvordan behandlingen av disse skal ivaretas i utredningsarbeidet, jf. forskriften § 4. Melding med forslag til utredningsprogram skal sendes på høring til berørte myndigheter og interesseorganisasjoner og legges ut til offentlig ettersyn. Krav til konsekvensutredningen følger av forskriftens § 7.

Det er en utfordring å avgrense tema og tidsperspektiv i utredningen. En konsekvensutredning skal være et supplement til den ordinære utredningsplikten etter naturmangfoldloven. Utredningsprogrammet er likevel laget som en samlet utredningsoversikt. Utredningsprogrammet skal derfor omfatte både de kartlegginger som vil bli utført som en del av forberedelsen av verneforslaget og de utredninger KU-bestemmelsene krever. Dette vil som regel foregå parallelt og presenteres i samme dokument. Ved gjennomføring av konsekvensutredning må en sikre at utredningsplikten er oppfylt i tråd med utredningsprogrammet og KU-bestemmelsene.

Kartlegging av naturressurser med tanke på eventuell framtidig virksomhet eller kartlegging av utbyggingsinteresser er ikke en del av konsekvensutredningen. Spørsmål om erstatning som følge av vernet skal heller ikke tas stilling til eller avklares i forbindelse med en konsekvensutredning. Konsekvensutredningen skal basere seg på dagens og planlagt bruk. Dersom det ikke finnes planer om endringer av dagens bruk, skal tidsperspektivet likevel minst være fram til et vedtak om vern finner sted. Er det kjent at det vil bli endringer for eksempel i økonomiske støtteordninger som er avgjørende for bruken av et område på grunn av vernet, skal man ta slike kommende endringer med i betraktningene.

Konsekvensutredningen skal ta utgangspunkt i et konkret verneforslag. For å få konsekvensene best mulig belyst kan det utarbeides alternative verneforslag. For eksempel kan verneforskriftens innhold, verneform eller areal variere der det ligger til rette for dette. Konsekvensene av verneforslaget skal alltid vurderes opp mot konsekvensene av et nullalternativ. Nullalternativet skal beskrive den antatt framtidige situasjonen i det berørte området dersom vern ikke gjennomføres (både det foreslåtte verneområdet og tiliggende områder dersom disse vil bli vesentlig berørt hvis vernet ikke gjennomføres). Nullalternativet bør baseres på eksisterende kunnskap om dagens situasjon og planer, målsettinger og retningslinjer for framtidig utvikling i området, f.eks. kommuneplaner, regionale planer osv., i enkelte områder hvor det er vanskelig å si noe om framtidig utvikling, kan nullalternativet avgrenses til å være en beskrivelse av dagens situasjon i berørte områder.

Konsekvensutredning og verneplanarbeid skal som hovedregel samordnes. Dersom flere alternativer til avgrensning og forskrifter sendes på høring, skal meldingsfasen blant annet bidra til innspill om hvilke alternativer som bør videreføres. Det kan være vanskelig å konkretisere verneform, bestemmelser og avgrensning på dette stadiet i planprosessen. Dersom en ikke har et bedre grunnlag for å skissere restriksjonsnivå, skal en i denne fasen legge standard verneforskrifter til grunn.

3.5 Hensynssone etter plan- og bygningsloven

Målet med områdevern etter naturmangfoldloven er å bevare verneverdier. Vernevedtaket setter derfor begrensninger på aktivitet og tiltak som kan skade eller ødelegge disse verdiene innenfor verneområdet. Samtidig kan en rekke tiltak utenfor verneområdet påvirke verdiene innenfor verneområdet. Inngrep i, og bruk av tilgrensende områder til et verneområde kan ha betydning for verneverdiene både når det gjelder biologisk mangfold, landskap og økologiske prosesser.

Eksempler på tiltak som kan ha betydning for verneverdiene i et verneområde:

- Vassdragsregulering kan få stor betydning for artsmangfold og økologiske prosesser i vann og vannrelaterte økosystemer. Overføring av vann mellom vassdrag kan f.eks. føre til uttørring av våtmark og myr i verneområder og redusere, eventuelt ødelegge verneverdier som er avhengig av naturlig vannføring.
- Etablering av kraftlinjer eller vindmøller rett utenfor et verneområde kan medføre kollisjon med fugl og tap av individer/påvirkning av enkelte bestander. Etablering av større installasjoner som vindkraftanlegg like utenfor vernegrensen kan gi stor visuell endring av landskapet i verneområdet.
- Etablering av landingsplasser for helikopter eller annen aktivitet som medfører mye støy kan forstyrre arter.
- Utbygging av hyttefelt kan berøre trekkveier eller beiteområder for villrein og en utbygging kan derfor påvirke bestanden i et større område.
- Etablering av veger, parkeringsplasser, stier og løyper kan føre til økt ferdsel og kanalisere ferdsel inn i sårbare områder.

Verneforskrifter gjelder ikke for virksomhet som skjer utenfor vernegrensen. Ved avgrensning av verneområder inkluderes normalt ikke buffersoner for å sikre at verneverdiene ikke skades. Gjennom verneplanprosessen bør det derfor vurderes om det i tillegg bør fastsettes hensynssoner i arealer som grenser inntil verneområdet, jf. plan- og bygningsloven § 11-8 c. I hensynssoner til nasjonalparker og landskapsvernområder kan kommunene på nærmere vilkår fastsette juridisk bindende bestemmelser i sin kommuneplan for å hindre vesentlig forringelse av verneverdiene i verneområdet.

Hvor stor hensynssonen kan være, sier ikke loven noe om. I forarbeidene til plan- og bygningsloven står det kun «nærområder» til verneområdene, og videre at det menes en forholdsvis snever avgrensning av det arealet som det kan gis særskilte bestemmelser for. Rekkevidden av hensynssonen vil også være avhengig av hva slags aktivitet eller tiltak dette vurderes ut fra. Det kan kun gis bestemmelser som skal bidra til at verneverdiene i verneområdet ikke blir vesentlig forringet. Ordet «vesentlig» tilsier at det først og fremst er tiltaksvirkninger av en viss størrelsesorden som det kan gis bestemmelser om. Bestemmelsene må videre knytte seg til verneverdiene i verneområdet, og ikke til verdier som kun finnes i hensynssonen.

Bestemmelsene til hensynssoner etter plan- og bygningsloven § 11-8 c kan kun fastsettes samtidig med fastsetting av verneforskrift for nytt område eller ved revisjon av forskriften eller samtidig med ny forvaltningsplan eller ved revisjon av denne. Dette innebærer at det må kjøres parallelle løp. Spørsmålet om hensynssone er blant temaer som bør tas opp med kommunen før arbeidet verneprosessen starter opp, jf. naturmangfoldloven § 41 annet ledd.

I «samtidig» ligger det at behandlingen av forslag til forvaltningsplan og forslag til arealdel til den/de aktuelle kommuneplanene skal sammenfalle i tid. Så lenge forvaltningsplanen ikke er endelig vedtatt, er det mulig å starte en prosess med utarbeiding av forslag til hensynssone med bestemmelser for arealet/området som grenser inntil verneområdet. Dette forutsetter at forvaltningsplanen ikke blir endelig vedtatt før prosessen med hensynssonen er kommet så

langt at det er klart for vedtak også av den. Hensynssonene må inn i kommuneplanene etter prosessen med rullering etter plan- og bygningsloven, mens verneforskriftene og forvaltningsplanene følger systemet i naturmangfoldloven.

3.6 Midlertidig vern

For å hindre skade på verneverdier eller dersom en bestemt naturtype står i fare for å forsvinne, kan det fattes vedtak om midlertidig vern med hjemmel i naturmangfoldloven § 45.

§ 45. (midlertidig vern)

For å hindre skade på verneverdier kan departementet gi forskrift om midlertidig vern av bestemt angitte områder. Overfor private grunneiere og rettighetshavere som blir berørt av vedtaket, gjelder forvaltningslovens regler om enkeltvedtak.

Når en bestemt naturtype står i fare for å forsvinne, kan Kongen ved forskrift fastsette begrensninger og forbud mot virksomhet og ferdsel som ytterligere kan true naturtypens fortsatte eksistens.

For vedtak om midlertidig vern etter første og annet ledd gjelder ikke §§ 41 til 43. Når det treffes vedtak om midlertidig vern, skal saksbehandlingen fortsette uten ugrunnet opphold. Virkningen av vedtak om midlertidig vern er begrenset til fire år etter at vedtaket ble kunngjort. Departementet kan forlenge virkningen av det midlertidige vernevedtaket med inntil to år.

Vedtak om midlertidig vern fattes ved forskrift av Miljødirektoratet i henhold til delegasjonsbrev fra Miljøverndepartementet av 20.10.2015. Bestemmelsen omfatter to typer midlertidig vern, konkrete områder eller en bestemt naturtype. I det siste tilfellet vil vernet gjelde alle lokaliteter av den aktuelle naturtypen, eventuelt innenfor et nærmere angitt område. Det kan fattes vedtak om slikt vern inntil det er tatt stilling til om noen eller alle forekomstene bør beskyttes ved områdevern eller gjennom reglene om utvalgte naturtyper i naturmangfoldloven.

Midlertidig vern vil normalt bare bli benyttet dersom det ikke er mulig å unngå skade/inngrep på annen måte. Tiltakshaver skal alltid først anmodes om ikke å gjøre inngrep eller å gjennomføre annen uheldig virksomhet.

Dersom tiltak krever søknad, inneholder naturmangfoldloven § 44 bestemmelser som kan være et alternativ til midlertidig vern. Bestemmelsen angir at dersom verneplanprosessen er igangsatt, jf. naturmangfoldloven § 42, og tiltaket krever tillatelse etter annen lov eller forskrift, kan søknaden uten videre avslås. Det kan bare gis tillatelse når tiltaket er uten nevneverdig betydning for verneforslaget. Når vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig, kan Kongen likevel gi tillatelse til tiltaket. Etter § 44 annet ledd kan departementet fastsette meldeplikt for tiltak som ikke trenger tillatelse etter lov eller forskrift. Naturmangfoldloven inneholder således flere virkemidler for å kunne beskytte områder som er planlagt vernet.

Før det treffes vedtak om midlertidig vern, må det foreligge en viss kunnskap om verneverdiene. Det er imidlertid ikke noe krav om at verneverdiene er fullstendig kartlagt. Det er heller ikke et krav at det er igangsatt saksbehandling med tanke på et endelig vern av området. Det er ikke et krav om at det allerede er gjort inngrep i området, men

myndighetene må ha indikasjoner på at det er reell fare for skade. Det kan for eksempel være gjennom grunneiers egne utsagn eller at hogstmaskiner føres inn i området. Både områder på land og i sjø kan vernes midlertidig.

Midlertidig vern vedtas i forskrift som skal utarbeides i samsvar med saksbehandlingsreglene i forvaltningslovens kap. VII. Vedtaket er også å anse som et enkeltvedtak i forhold til berørte parter. Vedtak om midlertidig vern kan derfor påklages til Klima- og miljødepartementet. Eventuell klage skal i slike tilfeller sendes via Miljødirektoratet. For vedtak om midlertidig vern gjelder ikke saksbehandlingsreglene i naturmangfoldloven §§ 41 til 43. Saksbehandlingen skal likevel i utgangspunktet følge saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kap. IV - VI. Partene skal med andre ord varsles og gis anledning til å uttale seg innen en angitt frist før vedtak treffes, jf. forvaltningsloven § 16 første ledd. I hastesaker kan likevel forhåndsvarsel unnlates, jf. § 16 tredje ledd bokstav a. Om mulig skal også aktuelle organisasjoner varsles.

I aktuelle saker skal Fylkesmannen snarest mulig ta kontakt med Miljødirektoratet og avtale nærmere fremgangsmåte. Ved anmodning om midlertidig vern skal direktoratet blant annet ha tilsendt redegjørelse om verneverdiene i området, hvor langt en eventuell verneplan er kommet, hva som er årsaken til situasjonen, hvilke tiltak som er gjort for å hindre skade/ødeleggelse osv. I tillegg skal direktoratet ha tilsendt forslag til verneforskrifter med tilhørende kart som viser avgrensningen av området. Etter at det er truffet vedtak om midlertidig vern, skal Fylkesmannen varsle berørte parter, offentlige og private instanser og sørge for at vedtaket blir kunngjort i lokalpressen. Miljødirektoratet sørger for at forskriftene kunngjøres i Norsk Lovtidend, og sender vedtaket til tinglysning.

Når det treffes vedtak om midlertidig vern, skal saksbehandlingen fortsette uten ugrunnet opphold. Saksbehandlingen kan munne ut i varig områdevern, beskyttelse av naturtyper gjennom andre bestemmelser i naturmangfoldloven, eller oppheving av det midlertidige vernet. I de tilfeller et midlertidig vern verken oppheves ved eget vedtak eller avløses av et permanent vernevedtak, vil det automatisk opphøre fire år etter kunngjøringen. Miljødirektoratet kan etter delegasjon av 20.10.2015 forlenge varigheten med ytterligere to år.

4. Verneforskrifter

Verneformene i naturmangfoldloven er nasjonalparker, landskapsvernområder, naturreservater, biotopvernområder og marine verneområder. Naturmangfoldloven gir regler om vilkår for opprettelse og minimumsvern for de enkelte vernekategoriene.

4.1 Generelt om verneforskrifter

Verneforskrifter vedtas av Kongen i statsråd. Det fastsettes en egen verneforskrift for det enkelte verneområde. Verneforskriften skal angi verneområdets formål, herunder hvilke natur- og eventuelle kulturminneverdier vernet skal ivareta og den tilstand som ønskes oppnådd med vernet, grensen for verneområdet, berørte eiendommer og bestemmelser om bruk av området. Dette fremgår av naturmangfoldloven § 34.

§ 34. (forskrifter om verneområder)

Kongen i statsråd fastsetter det enkelte verneområde, jf. §§ 35 til 39, ved forskrift. Overfor grunneiere og rettighetshavere som blir berørt av forskriften, gjelder også forvaltningslovens regler om enkeltvedtak.

I forskriften angis verneområdets formål, herunder hvilke natur- og kulturverdier vernet skal ivareta og den tilstand som ønskes oppnådd med vernet, verneområdets grenser, berørte eiendommer og bestemmelser om bruk av området. Forskrift om verneområder i sjø skal angi om verneformålet gjelder sjøbunnen, vannsøylen, vannflaten eller en kombinasjon av disse.

Verneområdets geografiske utstrekning skal samsvare med verneformålet. Ved avgrensning av verneområdet skal det legges vekt på å ivareta økologiske funksjoner av betydning for verneformålet og økosystemets tåleevne mot ytre påvirkninger.

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. Det kan også gis bestemmelser om at visse tiltak ikke må utføres uten at søknad på forhånd er sendt forvaltningsmyndigheten og denne deretter har gitt tillatelse. Det kan fastsettes særskilte regler for forskjellige deler av området når det er forenlig med delområdets funksjon for verneformålet.

Verneforskriften skal ikke være til hinder for å videreføre bærekraftig bruk som bygger opp under verneformålet i et område.

For etablerte verneområder kan Kongen delegere adgangen til å foreta følgende mindre endringer i verneforskriftene:

1. endre verneområdets navn
2. rette opp feil og unøyaktigheter i beskrivelsen av verneområdet
3. foreta grenseendringer som omfatter mindre arealer og som ikke får nevneverdig betydning for private interesser.

Miljødirektoratet har utarbeidet forskriftsmaler for de enkelte vernekategoriene, som viser vanlig restriksjonsnivå og standardformuleringer for forbudsbestemmelser, unntak og spesifiserte dispensasjonsbestemmelser. Forskriftsmalen skal være et hjelpemiddel ved utarbeidelse av konkrete verneforslag. Ulike områder kan imidlertid være svært forskjellige med tanke på verneformål, naturgrunnlag, bruk og framtidige utfordringer. Malen må derfor tilpasses lokale forhold og lokale problemstillinger når det gjelder både verneformål og brukerinteresser osv.

Verneforskriften er et juridisk dokument, og skal følge formkrav til en forskrift. Rettslig klarhet og avgrensning mot øvrig regelverk må tillegges stor vekt når forslag til verneforskrift utarbeides. Rettslig klarhet vil også være viktig for å forebygge og hindre uklarheter og konflikter ved forvaltningen av verneområdet. De ulike forbudsbestemmelsene skal være av generell karakter. Forvaltningsmyndigheten for verneområder møter ofte problemstillinger i form av ny teknologi, nye tekniske hjelpemidler, nye driftsmåter, krav om større komfort, bedre lønnsomhet, mer rasjonell drift osv. Det er derfor viktig at forskriftene utformes slik at forvaltningsmyndigheten kan fange opp nye tiltak som kan ha betydning for verneverdiene.

Graden av rådighetsreguleringer varierer mellom verneformene og varierer også mellom områder innenfor samme verneform. Rådighetsreguleringene er generelt sterkest der verneformålet er å ta vare på sårbar, sjelden, villmarkspreget eller tilnærmet urørt natur.

4.2 Verneformål

Verneformålet for det enkelte verneområde skal fastsettes konkret ut fra hvilke verneverdier som finnes i området, og som vernet skal ivareta. Beskrivelsen av verneformålet skal knyttes opp mot naturmangfoldlovens vilkår for den aktuelle vernekategori (jf. naturmangfoldloven §§ 35 - 39), for eksempel om formålet er å ivareta en truet naturtype eller en representativ naturtype. Ofte skal verneformålet ivareta flere hensyn. Verneformålet skal være så presist som mulig da dette vil være utgangspunkt for forskriftens øvrige bestemmelser og er viktig i forvaltningen av området.

4.3 Vern av naturmiljø og landskap

Verneforskrifter skal inneholde en generell bestemmelse om vern av naturmiljøet og/eller landskapet. Bestemmelsen er knyttet opp mot minstevernet for den enkelte vernekategori, som fremgår av bestemmelsene i naturmangfoldloven §§ 35 - 39.

I nasjonalparker innebærer vernebestemmelsen at ingen varig påvirkning av naturmiljø eller kulturminner skal finne sted, med mindre slik påvirkning er en forutsetning for å ivareta verneformålet. I naturreservater og marine verneområder innebærer vernebestemmelsen at det ikke må foretas noe som forringer verneverdiene angitt i verneformålet.

Landskapsvernområder er vernet mot inngrep som vesentlig kan endre eller virke inn på landskapets særpreg eller karakter. I biotopvernområder innebærer vernebestemmelsen et forbud mot virksomhet og ferdsel som kan påvirke eller forstyrre den aktuelle arten eller dens livsbetingelser.

4.4 Vern av plante- og dyreliv

Verneforskrifter for naturreservat og nasjonalpark skal inneholde et vern av plante- og dyrelivet i området. Vern av plantelivet innebærer at vegetasjonen, herunder døde busker og trær, er vernet mot skade og ødeleggelse. Planting eller såing av trær og annen vegetasjon er forbudt. I naturreservater fastsettes i tillegg forbud mot å fjerne planter og sopp (inkludert lav) fra naturreservatet. Vern av dyrelivet innebærer at alt dyreliv, herunder hi, reir, hekke-, yngle- og gyteplasser, er vernet mot skade og unødvendig forstyrrelse. Utsetting av dyr på land og i vatn skal være forbudt.

I landskapsvernområder skal det angis at vegetasjon og planter som bidrar til landskapets særpreg eller karakter skal beskyttes mot skade og ødeleggelse. Innføring av nye plantearter skal være forbudt. For dyrka mark gjelder forbudet mot innføring av nye plantearter kun plantearter som gjennom spredning kan redusere verneområdets verdi.

Det gis generelt unntak fra forbudet for sanking av bær og matsopp, og i de fleste verneområder fastsettes det også unntak for beite. Vern av plantelivet er ikke til hinder for vanlig ferdsel til fots i verneområdene.

4.5 Forbud mot inngrep

Verneforskriftens bestemmelser om vern av naturmiljø og landskap innebærer et generelt forbud mot nye inngrep som kan skade eller ødelegge verneverdier. Bestemmelsen inneholder en opplisting av inngrep og tiltak som kan skade eller ødelegge verneverdier, og som dermed er direkte forbudt. Forbudsbestemmelsen skal være så konkret som mulig og skal derfor tilpasses det enkelte verneområde. Opplistingen er ikke uttømmende, men gir eksempler på aktuelle inngrep og tiltak. Det innebærer at lignende inngrep og tiltak også vil være forbudt, selv om tiltaket ikke eksplisitt nevnes i forskriften. Dersom det er spesielle inngrep eller tiltak som er aktuelle i det enkelte område, kan forskriften tilpasses dette.

Ved opprettelse av verneområder må det tas hensyn til eksisterende inngrep og tiltak i området. Det må vurderes om eksisterende inngrep og tiltak skal opprettholdes, for eksempel gjennom vedlikehold. Det kan også være aktuelt å tilbakeføre hele eller deler av området slik det fremstod før tiltaket/inngrepet ble gjennomført, for å gjenopprette naturverdiene. Dette kan innebære både behov for aktive gjenopprettingstiltak, for eksempel skjøtsel, revegetering, restaurering av våtmark, tilbakeføring av vegetasjon el. lign., eller det kan være aktuelt å la området ha en fri utvikling som medfører at naturen over tid «tar over». Verneforskriften må ta høyde for hvordan eksisterende inngrep skal forvaltes etter at vernet er vedtatt.

I naturreservater der det er nødvendig med aktive gjenopprettingstiltak, eller der bruk er en forutsetning for å ivareta verneformålet, krever naturmangfoldloven at det legges frem et utkast til skjøtelsesplan samtidig med vernevedtaket. Dette gjelder også for de deler av et landskapsvernområde der bruk er en vesentlig forutsetning for å ivareta verneformålet. For nasjonalparker og landskapsvernområder skal det alltid legges fram utkast til forvaltningsplan sammen med vernevedtaket.

Nye inngrep som kan tillates i verneområdet må vurderes konkret i forhold til vernekategori, verneformål og verneverdier i det aktuelle området. Aktuelle nye inngrep er omtalt under de ulike brukerinteressene.

4.6 Bestemmelser om bruk av området

Verneforskriften skal gi rammer for fremtidig virksomhet i verneområdet. Mange bestemmelser er tatt inn for å kunne styre bruken av området, slik at bruken ikke forringer verneverdiene. Målsettingen er at det ikke skal settes flere restriksjoner enn det som er nødvendig for å ivareta verneformålet.

Gjennom verneplanprosessen skal det foretas en interesseavveining mellom verneinteresser og andre interesser i området. På bakgrunn av dette, skal det fastsettes generelle unntak for enkelte aktiviteter og tiltak og spesifiserte dispensasjonsbestemmelser for aktiviteter og tiltak som kan tillates i verneområdet etter søknad. Selv om plante- og dyrelivet i området er vernet, fastsettes det normalt unntak for sanking av bær og matsopp, jakt, fangst og fiske, og felling av rovdyr i samsvar med gjeldene lovverk,

Nedenfor følger en gjennomgang av de mest sentrale forbudsbestemmelser, unntak og dispensasjonsbestemmelser som tas inn som standard i de fleste verneforskrifter.

4.7 Bygninger og innretninger

4.7.1 Vedlikehold, ombygging og tilbygg

I verneområder vil det i ulik grad finnes eksisterende bygninger, anlegg og innretninger. Vanligvis vil bygninger og anlegg være i bruk, og verneforskriften må derfor inneholde bestemmelser som omtaler og tar stilling til eksisterende bruk, samtidig som det kan være nødvendig å regulere enkelte sider ved bruken nærmere. I områder hvor det fastsettes ferdselsforbud må det tas konkret stilling til behov for unntak, for eksempel i forbindelse med bruk av eksisterende bygninger.

Verneforskriftene skal inneholde en bestemmelse om at vedlikehold av eksisterende bygninger, veier og andre anlegg og innretninger er tillatt. Som vedlikehold regnes tiltak eller arbeid som er nødvendig for å hindre at bygninger, veier og andre anlegg og innretninger forringes.

Vedlikehold av bygninger

Unntak for vedlikehold av eksisterende bygninger i verneområder innebærer at nødvendige tiltak for å hindre forringelse av bygningen er tillatt, herunder utskifting av dårlige materialer eller forsterkninger. Det er bare direkte vedlikehold av selve bygningen som er omfattet av unntaket, som for eksempel reparasjoner av tak, vinduer og vegger. Vedlikehold som krever tiltak utenfor bygningen, for eksempel drenering, graving, utbedring av avløpsrør eller kabler inn til bygningen, faller utenfor. Dette gjelder selv om slike tiltak kan være høyst nødvendige for å holde bygningen ved like.

Vedlikeholdet skal ikke føre til at bygningene endrer fasade eller karakter, og skal heller ikke føre til en vesentlig standardheving av bygningen. Oppføring av tilbygg, utvendig ombygging, utvidelse eller endring av størrelse, utseende eller funksjon anses ikke som vedlikehold.

Med ombygging menes bygningsmessige endringer innenfor eksisterende grunnflate. Innvendig ombygging som ikke endrer bruken av bygningen reguleres normalt ikke av forskriften og vil derfor være tillatt. Dersom bærende konstruksjoner skiftes ut og bygningen fremstår som i det vesentlige fornyet er det ikke lenger snakk om vedlikehold, men en ombygging.

Avgjørende i vurdering av om tiltaket er å anse som vedlikehold eller ombygging er hvorvidt bærende konstruksjoner skiftes ut eller om bygningen fremstår som vesentlig fornyet.

Dersom det er aktuelt å åpne for tiltak utover vanlig vedlikehold, må dette reguleres særskilt gjennom en egen dispensasjonsbestemmelse. I forskriftsmalene for nasjonalpark og landskapsvernområder er det åpnet for å kunne gi tillatelse til ombygging og mindre tilbygg etter søknad (se under i pkt. 4.7.2).

4.7.2 Nye bygninger og innretninger

Som utgangspunkt skal det være et forbud mot oppføring av bygninger og innretninger, både varige og midlertidige, i verneområdene. Oppføring av nye bygninger og innretninger vil særlig være i strid med målsettingen om å ivareta inngrepsfri natur, og kan legge grunnlaget for en uheldig utvikling på sikt. Byggeforbudet gjelder både nye bygninger og tilbygg eller påbygg til eksisterende bygninger. Byggeforbudet omfatter også omkringliggende plattinger, terrasser og lignende.

I verneforskrifter for nasjonalparker og landskapsvernområder kan det være aktuelt at verneforskriften inneholder en dispensasjonshjemmel for tiltak på eksisterende bygninger og innretninger, som mindre tilbygg og ombygging. Slike bygningsmessige endringer vil det kunne være behov for, samtidig som dette ikke nødvendigvis er i strid med verneformålet. I naturreservater, som er den strengeste verneformen, og hvor verneverdiene oftest er knyttet til urørthet og inngrepsfri natur, er den klare hovedregelen at det ikke skal åpnes for dette i forskriften med mindre det i verneprosessen klarlegges spesielle behov for tilbygg og ombygninger.

Det skal ikke åpnes for ny fritidsbebyggelse i verneområder. Det er heller ikke ønskelig å åpne for nye frittstående bygninger i tilknytning til eksisterende fritidsbebyggelse, som for eksempel annekser. Det er likevel i noen tilfeller åpnet for at mindre tilbygg kan oppføres som frittstående bygning der behovet for økt areal knytter seg til uthus.

Unntaksvis kan det åpnes for at forvaltningsmyndigheten etter en nærmere vurdering kan gi tillatelse til oppføring av nødvendige nybygg i forbindelse med jord- og skogbruk, samt reindrift. Se nærmere om dette i punkt. 4.15.

Unntaksvis kan det åpnes for at forvaltningsmyndigheten kan gi dispensasjon for oppføring av nye turistforeningshytter i enkelte nasjonalparker og landskapsvernområder. Det skal da tas inn i forskriften at det i tråd med forvaltningsplan kan gis tillatelse til nybygging av hytter for allmennheten.

I noen nasjonalparker kan det være aktuelt å åpne for oppføring av små, enkle buer som er nødvendig i forbindelse med oppsynsvirksomhet. Dette må vurderes ut fra om det er nødvendig med oppføring av nye bygninger eller om det er mulig å bruke eksisterende bygninger. Med oppsynsvirksomhet i denne forbindelse menes organisert oppsyn med verneforskriftene og oppsyn hjemlet direkte i lov. Det skal ikke åpnes for oppføring av bygninger for å tjene et rent privat oppsynsmål, for eksempel i regi av en grunneier eller et grunneierlag for å utføre oppsyn på egen grunn.

I forskriftsmalene åpnes det videre for at bygninger, anlegg og innretninger som har gått tapt ved brann eller naturskade kan gjenoppføres etter søknad. Forskriftsmalene åpner også for at det kan gis tillatelse til å rive gamle bygninger, anlegg og innretninger og føre opp ny for samme bruk og med samme størrelse dersom den/det er av en slik forfatning at det er det mest hensiktsmessige. Oppføring av toalett og søppelbeholdere som ledd i tilrettelegging for friluftsliv skal normalt ikke tillates i verneområdene. Slike innretninger skal normalt plasseres utenfor vernegrensen.

4.8 Masseuttak

Terrenginngrep medfører gjerne varige sår i terrenget, og vil normalt være i strid med verneformålet. Uttak og lagring av masser i verneområder vil være forbudt etter inngrepsbestemmelsen.

I enkelte verneområder med eksisterende veier, traktorveger eller kjørespor, kan det være behov for løsmasser for vedlikehold av disse. Det skal vurderes om det er hensiktsmessig å ta ut løsmasser i verneområdet eller om massene bør hentes utenfor vernegrensen. I enkelte tilfeller kan det på bakgrunn av en slik vurdering åpnes for at forvaltningsmyndigheten kan gi dispensasjon til uttak av løsmasser til vedlikehold. Uttak av grus/stein for salg skal ikke tillates.

4.9 Forurensning og avfall

Det skal være et generelt forbud mot forurensning, forsøpling og bruk av kjemiske midler i verneområdene.

Det skal fastsettes i forskriftene at alt avfall skal fraktes ut av verneområdene. I noen tilfeller kan det likevel være hensiktsmessig at noe avfall brennes for å redusere transportbehovet. Brenning av avfall krever normalt også tillatelse etter forurensningsloven. Materialer, gjerdeutstyr og lignende som blir henlagt utendørs skal transporteres ut av området. Det kan gis tillatelse til bruk av sand og jord mv. til snøsmelting, men det åpnes ikke for bruk av kalk til dette formålet.

4.10 Kulturminner

Kulturminner, kulturmiljøer og kulturpåvirkede landskap finnes i mange norske verneområder. I nasjonalparker og landskapsvernområder kan kulturminner være en del av verneformålet. I verneforskriften for nasjonalparker og landskapsvernområder skal det tas inn en bestemmelse om at kulturminner skal beskyttes mot skade og ødeleggelse. I verneforskriften for landskapsvernområder gjelder bestemmelsen om beskyttelse kun kulturminner som bidrar til landskapets egenart. I naturreservater er kulturminner ikke en del av verneformålet. I alle verneområder kan det tas inn en bestemmelse som åpner for at forvaltningsmyndigheten kan gi dispensasjon til istandsetting, vedlikehold og skjøtsel av kulturminner.

4.11 Ferdsel og friluftsliv

De senere årene har det vært en endring i bruken av naturen i friluftslivssammenheng. Det er grunn til å tro at fremtidens friluftsliv vil bli mer mangfoldig og variert. Friluftslivsutøvere som basehoppere, frikjørere på ski og snøbrett, fjellklatrere, skiseilere, elevpadlere, brevandrere, juvvandrere, raftere, hundekjørere og terrengsyklister ønsker plass for sine aktiviteter på lik linje med turgåere og jegere. Et større mangfold i friluftslivsaktiviteter vil trolig bidra til at flere mennesker vil bruke naturen. Dette er positivt. Utviklingen gjør imidlertid at det er særlig viktig å regulere eller unngå aktiviteter som kan medføre vesentlig slitasje på vegetasjon eller forstyrrelse av dyrelivet i verneområder.

Klima- og miljødepartementet har gitt føringer om at hensynet til friluftsliv og nye former for friluftsliv skal styrkes i verneområdeforvaltningen. På bakgrunn av føringen om økt vektlegging av friluftslivsinteresser i verneområder og styrket faggrunnlag om ferdsel i verneområder, vil det bli vurdert endring av malene for verneforskrifter på dette temaet.

4.11.1 Ferdsel

Friluftsløven og allemannsretten gjelder i verneområdene. Ferdsel til fots er som hovedregel tillatt i verneområdene. Utgangspunktet er at all ferdsel skal skje varsomt og ta hensyn til verneverdiene i området.

Det kan i enkelte verneområder være aktuelt å innføre ferdselsforbud i deler av året, eller i avgrensede områder dersom dette er nødvendig for å bevare verneverdiene. I naturreservater som har verneformål knyttet til skog og myr skal det normalt ikke være restriksjoner på ferdsel til fots og med båt. I sjøfuglreservater og våtmarks- og myrreservater som er viktige for fuglelivet, vil det i mange tilfeller være aktuelt å fastsette ferdselsforbud i hekketiden, men ikke til andre tider av året.

I nasjonalparker kan ferdsel til fots bare begrenses eller forbyes i avgrensede områder, og bare dersom det er nødvendig for å bevare planter eller dyr, kulturminner eller geologiske forekomster, jf. naturmangfoldlovens § 35 annet ledd. Andre ferdselsformer som ikke er å anse som ferdsel til fots vil imidlertid kunne reguleres i verneforskrift dersom det er nødvendig av hensyn til verneformålet. Det gjelder blant annet sykling, ridning og kiting.

I landskapsvernområder kan ikke ferdsel til fots reguleres. Andre ferdselsformer som ikke er å anse som ferdsel til fots vil imidlertid kunne reguleres dersom det er nødvendig av hensyn til verneformålet. Det gjelder blant annet sykling og organisert bruk av hest.

4.11.2 Friluftsliv i naturreservater

Friluftsliv skal ikke være en del av verneformålet for naturreservater og hovedregelen er at det ikke skal åpnes for tilrettelegging av hensyn til friluftsliv i denne typen verneområder. Mange naturreservater er likevel viktige og mye brukte friluftslivsområder med store opplevelsesverdier. Noen ganger kan det av hensyn til verneformålet være aktuelt å åpne for tilrettelegging for friluftsliv for å kanalisere ferdsel slik at den ikke kommer i konflikt med verneformålet, for eksempel for å unngå slitasje på vegetasjonen.

Forskriftsmalen for naturreservater fastsetter forbud mot idrettsarrangementer eller andre større arrangementer. Det kan tas inn en egen bestemmelse som åpner for å gi dispensasjon til begrenset bruk i så måte. Forbudsbestemmelsen sikter til aktiviteter utover vanlig ferdsel til fots. Bestemmelsen er ikke til hinder for vanlig ferdsel til fots i regi av ideelle lag og foreninger, universiteter, skoler og andre institusjoner, når antallet ikke overstiger en vanlig skoleklasse (ca. 30 personer).

Hensynet til verneformålet er avgjørende for regulering av slike arrangementer, og verneverdiene i det aktuelle området kan tilsa at ferdselen ikke reguleres, eller at det vedtas ferdselsrestriksjoner. Dette må vurderes i forbindelse med utformingen av verneforskriften for hvert enkelt naturreservat.

I naturreservater vil det variere om det bør legges restriksjoner på bruk av hest. Dersom det er eksisterende veier i området kan det være aktuelt å tillate bruk av hest og kjerre og ridning på eksisterende veger og/eller stier. Det vil også variere om det bør legges restriksjoner på sykling. Dersom det er eksisterende veier i området kan det være aktuelt å tillate bruk av sykkel på eksisterende veger og/eller stier.

4.11.3 Friluftsliv i nasjonalparker og landskapsvernområder

Tilrettelegging

Tilrettelegging i form av stier, klopper, merking og skilting er viktig for friluftslivet. I forskriftsmalen for nasjonalparker og landskapsvernområder er det tatt inn en spesifisert dispensasjonsbestemmelse som åpner for at det kan gis tillatelse til bygging av bruer og legging av klopper, samt oppsetting av skilt og merking og etablering av nye stier dersom det ikke kommer i konflikt med verneformålet.

Etablering av nye stier kan også fremme verneformålet for eksempel dersom den kanalisere ferdsele bort fra et sårbart område til et område med større tåleevne. De ulike verneområdenes størrelse, beliggenhet, verneverdier og verneformål gjør at det ikke vil være ønskelig å ha samme grad av tilrettelegging overalt.

Det kan åpnes for at forvaltningsmyndigheten av hensyn til naturmiljøet og kulturminner kan legge om eller kreve fjernet merking av stier og løyper.

Organisert ferdsel

I stadig større omfang tilbys organiserte turopplegg der naturopplevelse og friluftsliv er sentralt, for eksempel organiserte fotturer, tematurer, organiserte rideturer og klatring. Noen av aktivitetene krever faste leirplasser. Organisert ferdsel kan føre til markslitasje og forstyrrelse av dyreliv. På den annen side kan ferdsele kanalisere slik at en aktivitet ikke kommer i konflikt med naturverdiene.

I forskriftsmalen for nasjonalparker er det lagt til grunn at organisert turvirksomhet til fots er tillatt så lenge naturmiljøet ikke blir skadelidende. Annen organisert ferdsel og ferdselsformer som kan skade naturmiljøet må ha tillatelse fra forvaltningsmyndigheten.

Det skal ikke legges større restriksjoner på organisert ferdsel enn det som er påkrevd ut fra verneformålet. Ved krav om søknad sikres imidlertid en dialog mellom utøveren og forvaltningsmyndigheten, og en kan legge til rette for at aktiviteten ikke kommer i konflikt med verneverdiene og kanalisere ferdsel utenom de mest sårbare områdene.

Hvilken type organisert ferdsel som kan skade naturmiljøet, må vurderes konkret for hver enkelt nasjonalpark, med vekt på verneformålet og ordlyden i bestemmelsene om organisert ferdsel. Om en virksomhet er av kommersiell karakter er ikke av betydning for vurderingen, det er virksomhetens virkning på verneverdiene som er avgjørende.

Gjennom forvaltningsplan skal det presiseres hvilke aktiviteter som er tillatt uten videre og hvilke aktiviteter som må ha særskilt tillatelse. Markslitasje og forstyrrelse av dyreliv gjør at særlig større arrangementer bør vurderes nærmere av forvaltningsmyndigheten. Dette må vurderes i forhold til verneformålet i det enkelte verneområdet og type aktivitet. Hvorvidt en organisert tur med f.eks. kajakk, kano eller robåt kan skade naturmiljøet vil være avhengig av både når aktiviteten skjer, i hvilken nasjonalpark eller i hvilket område av en nasjonalparken aktiviteten foregår.

Organisert ferdsel til fots som turvandring og lignende vil i de fleste tilfeller være uproblematisk i forhold til naturmiljøet. Med «ferdsel til fots» menes også for eksempel turer på ski, truger eller klatreturer. Ferdsel som skjer i større grupper kan imidlertid være søknadspliktig.

Organisert bruk av hest

Enkeltpersoners bruk av hest skal være tillatt. Organisert bruk av hest skal normalt være tillatt på veier, samt traseer og områder som er godkjent for slik bruk i forvaltningsplanen. Aktuelle traseer og eventuelt områder skal således angis i forvaltningsplan. Organisert bruk av hest utenfor veg og slike angitte traseer skal da være søknadspliktig. Det er særlig hensynet til markslitasje som gjør det nødvendig å legge restriksjoner på denne typen organisert virksomhet.

Sykling

Etter friluftslivsloven er sykling tillatt på veier og stier i utmark og ellers overalt på fjellet. Omfanget av terrengsykling i utmark er økende. Slik aktivitet kan føre til store skader og slitasje i terrenget. I følge forskriftsmalen for nasjonalparker skal sykling derfor kun være tillatt på veier, samt traseer og stier som er godkjent for slik bruk i forvaltningsplanen.

4.12 Veier og kjørespor

4.12.1 Vedlikehold av eksisterende veier og kjørespor

I verneområder hvor det går vei(er) gjennom området, skal vedlikehold av veier være tillatt. Dette gjelder også for eksisterende traktorveier og kjørespor, dersom det ikke er forhold i det enkelte område som gjør at eksisterende kjørespor ikke skal vedlikeholdes.

Med vedlikehold menes tiltak eller arbeid for å holde veien/kjøresporet vedlike eller opprettholde samme standard som på vernetidspunktet. Det er viktig at man ved opprettelse av verneområder kjenner til eksisterende veier/traktorveier/kjørespor og hvilken standard disse har. I verneforskriften kan det gjerne henvises til «veier/traktorveier/kjørespor avmerket på vernekart», slik at det ikke er tvil om hva som eksisterer på vernetidspunktet.

Dersom det er aktuelt å åpne for at eksisterende vei /kjørespor oppgraderes eller at det åpnes for tiltak som for eksempel salting etc., må dette reguleres gjennom en egen dispensasjonsbestemmelse.

Vedlikehold av veier/kjørespor

Unntak for vedlikehold av eksisterende veier/kjørespor i verneområder innebærer at nødvendige tiltak for å holde veien/kjøresporet i samme stand som på vernetidspunktet er tillatt. Vedlikeholdet skal ikke føre til at veien/kjøresporet endrer karakter eller får en standard som for eksempel åpner for nye kjøretøygrupper. Det vil normalt være tillatt med nødvendig grusing på veier og vedlikehold av eksisterende grøfter langs veier. Når det gjelder grusing tenker man i denne sammenheng kun på vedlikehold av bærelag/slitelag der dette finnes fra før. Skifte av dekke, for eksempel fra grus til asfalt, er tiltak som går ut over normalt vedlikehold. Det samme gjelder tiltak som går ut på å anlegge nye grøfter, rette ut svinger, omlegging av trasé eller å utvide veien i bredden.

Vedlikehold av kjørespor skal ikke føre til at kjøresporene endrer karakter i retning av vei. Det vil kun unntaksvis være tillatt å fylle grus i kjøresporene. Eksisterende grøfter og stikkrenner kan vedlikeholdes. Etablering av nye grøfter og stikkrenner, der det ikke finnes slike fra før, vil gå ut over normalt vedlikehold og er således ikke tillatt. Det samme gjelder for tiltak som går ut på omlegging av traseen for kjøresporet, rette ut svinger, eller utvide kjøresporet i bredden.

4.12.2 Nye vegger/kjørespor

Bygging av veg eller andre permanente kjørespor vil være forbudt etter inngrepsbestemmelsen i verneområdene. Det skal som hovedregel ikke åpnes for etablering av nye veier og kjørespor i verneområder.

I noen landskapsvernområder kan det ved behov åpnes for en egen dispensasjonsbestemmelse for bygging av enkle traktorveger når dette er nødvendig i forbindelse med jord- og skogbruk. Som enkle traktorveger forstås traktorveger av slik standard at den kan benyttes til transport med landbrukstraktor eller annet lettere transportutstyr. Inngrep skal begrenses til det helt nødvendige, og det skal ikke åpnes for traktorveier med bedre standard enn nødvendig. Det bør fremgå av dispensasjonsbestemmelsen at det er et vilkår for å gi dispensasjon at tiltaket er nødvendig i forbindelse med eksisterende jord- og skogbruksdrift.

4.13 Motorferdsel

Motorisert ferdsel skal som utgangspunkt være forbudt i verneområder. Forbudet mot motorisert ferdsel omfatter både bruk av kjøretøy, motorbåt og annet flytende og svevende motorisert fartøy, samt landing og start med luftfartøy. Standardbestemmelsen forbyr motorferdsel både til lands og til vanns. Dersom det er aktuelt å åpne for bruk av motorbåt, må bestemmelsen tilpasses dette. I nasjonalparker og noen landskapsvernområder skal det fastsettes forbud mot lavtflygning under 300 meter over bakken. I naturreservater der lavtflygning har betydning for dyre- og fugleliv, for eksempel på grunn av reirplasser og hiområder, skal det som regel også være forbud mot lavtflygning under 300 meter.

Etter en konkret vurdering i det enkelte område kan det åpnes for visse typer motorisert ferdsel for bestemte formål, enten som direkte tillatt eller etter søknad. I vurderingen av hvilke unntaks- og dispensasjonsbestemmelser som skal fastsettes i verneforskriften, må det gjøres en interesseavveining hvor nytte eller behov for transport vurderes opp mot mulige skadevirkninger på verneformålet.

Dersom det på vernetidspunktet finnes eksisterende veier i eller gjennom verneområdet, kan det åpnes for motorisert ferdsel uavhengig av formålet med ferdselen. Dette forutsetter at veien er opparbeidet for kjøring med bil. Vei i utmark som ikke er opparbeidet for kjøring med bil, anses som utmark. Hvorvidt veien er opparbeidet for kjøring med bil, må avgjøres konkret i det enkelte tilfellet. Motorferdsellovens definisjon skal legges til grunn for vurderingen. Avgjørende er om veien faktisk er opparbeidet for kjøring med vanlig bil. Traktorveger og kjørespor anses ikke som vei selv om det kan være mulig å kjøre der med f.eks. firehjulsdrevet jeep. Opparbeidet vei som ikke er brøytet for kjøring med bil, anses også som utmark.

For motorisert ferdsel utenfor eventuelle veier i verneområdet skal det føres en streng praksis. Det skal kun åpnes for motorferdsel til nyttetransport.

Det kan etter en konkret vurdering åpnes for motorisert ferdsel for frakt av ved, materialer og utstyr til eksisterende bygninger i verneområdet. Slik ferdsel skal skje på frossen eller snødekt mark etter fastlagt trasé. Det skal ikke åpnes for persontransport. Dersom det er nødvendig for uttransport av tømmer fra bakenforliggende områder, kan det åpnes for motorisert ferdsel i forbindelse med dette.

Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag eller bestemmelser om motorferdsel i annet regelverk gjelder i tillegg til de bestemmelser om motorferdsel som tas inn i verneforskriftene. Verneforskriftene skal derfor ikke ha bestemmelser om motorferdsel som er lempeligere enn motorferdsellovens bestemmelser. Der verneforskriftene har strengere regler om motorferdsel enn motorferdselloven vil verneforskriftens bestemmelser gå foran, siden lovlig motorferdsel i verneområder krever tillatelse fra begge regelverk.

Nærmere omtale av motorferdsel for ulike formål er tatt inn i kapitlene nedenfor.

4.14 Unntak for ferdsel for bestemte formål

Verneforskriftene skal inneholde et generelt unntak fra ferdselsbestemmelsene for gjennomføring av militær operativ virksomhet og tiltak i forbindelse med ambulanse-, politi-, brannvern, rednings- og oppsynsvirksomhet, samt gjennomføring av skjøtsels- og forvaltningsoppgaver som er bestemt av forvaltningsmyndigheten. Unntaket gjelder all nødvendig ferdsel i forbindelse med slike aktiviteter, også motorferdsel.

Hva som anses som militær operativ virksomhet i verneområder er definert i eget brev fra Forsvarets overkommando av 7.1.1997.

Unntak for ambulanse-, politi-, brannvern- og redningsvirksomhet omfatter all nødvendig ferdsel i forbindelse med operativt redningsarbeid. Det generelle unntaket gjelder ikke for øvingsvirksomhet. I forskriftsmalen for nasjonalparker og landskapsvernområder er det åpnet for at det kan gis tillatelse til motorferdsel i forbindelse med øvingsvirksomhet. I naturreservater må det vurderes konkret for det enkelte område om det skal åpnes for at forvaltningsmyndigheten skal kunne gi tillatelse til øvingsvirksomhet

Unntaket for oppsynsvirksomhet omfatter oppsyn med at vernebestemmelsene blir overholdt og annet oppsyn hjemlet i lov. Unntaket for gjennomføring av skjøtsels- og forvaltningsoppgaver gjelder skjøtsel og annen forvaltning av hensyn til verneformålet og som er bestemt av forvaltningsmyndigheten.

Det skal i verneforskriftene også tas inn et generelt unntak for nødvendig motorferdsel i forbindelse med uttransport av syke eller skadde bufe i medhold av lov om dyrevelferd. Med bufe menes produksjonsdyr og andre nyttedyr som storfe, sau, hest, geit, gris, kanin, hønsfugl og gjess mv. Det skal stilles krav om at kjøretøy som benyttes skal være skånsomt mot markoverflaten.

4.15 Jord- og skogbruk

Bruk av utmark i næringssammenheng har lang tradisjon. Dette gjelder særlig bruk i form av slått, beite, hogst og bærplukking. Seterlandskap og ulike typer kulturmarkstyper er blant annet et resultat av slik drift. I områder hvor det pågår jord- og skogbruksdrift eller annen landbruksdrift, må det i vernebestemmelsene gjøres avveininger av hvilken bruk av området som er ønskelig.

I områder hvor det har vært beite vil dette vanligvis fortsatt være tillatt, med mindre verneformålet tilsier at beite bør reguleres nærmere.

I naturreservater er det bare unntaksvis aktuelt å ha fulldyrket mark innenfor vernegrensene. Jordbruk vil vanligvis kunne fortsette i det omfang (intensitet og areal) og med driftsformer slik det ble utøvd før vernet. Dette kan for eksempel dreie seg om bruksformer som utmarksbeite og utmarksslått.

I landskapsvernområder skal pågående bruk kunne fortsette, mens nye tiltak må tilpasses landskapet, jf. naturmangfoldloven § 36. Pågående bruk vil ofte også kunne fortsette i de andre vernekategoriene, men det er ikke et tilsvarende lovfestet krav her. Eksisterende seterdrift og jordbruk vil vanligvis kunne fortsette som før på de arealer som er i bruk til slik drift, men det kan være aktuelt å regulere hogst.

Skogsdrift skal ikke være tillatt i nasjonalparker og naturreservater. Det skal vanligvis være et generelt forbud mot hogst og fjerning av døde trær. Etter forskriftsmalen for nasjonalparker kan det likevel åpnes for uttak av ved til hytter, buer og setrer i nasjonalparken. Det må vurderes om dette skal være tillatt direkte gjennom forskriften, eller om det skal være søknadspliktig slik at det kan settes vilkår ved en tillatelse. Det kan også være aktuelt å åpne for et begrenset uttak av ved til eget bruk i enkelte naturreservater, og i landskapsvernområder dersom dette ikke påvirker landskapets særpreg eller karakter.

Det skal vanligvis ikke åpnes for oppføring av nye bygninger i verneområdene. I nasjonalparker og landskapsvernområder kan unntak vurderes ved at det i forskriften tas inn en dispensasjonshjemmel for oppføring av hytter/buer i forbindelse med for eksempel gjeting der det er et spesielt behov for dette. Det skal ikke være enklere å få tillatelse etter verneforskriften enn etter plan- og bygningsloven for slike tiltak.

Tidligere var begrepet landbruk knyttet til tradisjonelt jord- og skogbruk. Dersom det åpnes for å gi dispensasjon for tiltak i landbruksnæring, bør en bruke begreper som er klart definert, slik at det klart fremgår hva som omfattes av bestemmelsen. Jakt- og fiskebuer for egen bruk der jakt og fiske bærer preg av fritidsbruk eller kun er et naturtilskudd til egen husholdning anses ikke for å falle inn under landbruksbegrepet. Det samme gjelder for jakt- og fiskebuer som i hovedsak er knyttet til utleie (turisme), for eksempel i forbindelse med utleie av jakt- og fiskerettigheter.

Det kan i enkelte tilfeller være relevant å vurdere om motorferdsel og utvidelse/ombygging av eksisterende bygninger knyttet til «tilleggsnæringer» basert på jord-, skog- eller utmarksnæring skal være tillatt i nasjonalparker og landskapsvernområder. Egne bestemmelser om dette må eventuelt fastsettes gjennom verneforskriften for det enkelte område.

4.16 Samisk reindrift

I verneområder med samisk reindrift skal det fremgå av verneforskriften at området skal kunne brukes til reindrift. Det er i mange tilfelle aktuelt å regulere enkelte forhold ved reindriften for å sikre at utøvelse av næringen ikke kommer i strid med verneformålet. Behovet for slik regulering vil variere fra område til område, og skal vurderes både i forhold til driftsmetoder og verneformål. Nye driftsmetoder som medfører motorferdsel, og gjerde- og hyttebygging, er eksempel på aktiviteter som kan komme i konflikt med verneformålet og verneverdiene.

I forskriftsmalene er det fastsatt enkelte standardbestemmelser som skal tas inn i områder med reindrift. Det skal vanligvis fastsettes at reindriften kan ta ut nødvendig trevirke eller brensel til eget bruk i verneområdet. Det skal videre fastsettes at forvaltningsmyndigheten kan gi tillatelse til oppføring av hytter, gammer og lignende som er nødvendig for reindriftsnæringen i områder hvor det er behov for dette. Forvaltningsmyndigheten skal normalt også kunne gi tillatelse til oppføring av nye gjerder, herunder merkegjerder, slaktegjerder, skillegjerder og sperregjerder. I naturreservater med skog i verneformålet må det gjøres en konkret vurdering av om det skal åpnes for uttak av trevirke eller oppføring av hytter, gammer etc. eller nye gjerder.

Vernet skal ikke være til hinder for nødvendig bruk av snøskuter i forbindelse med utøving av reindrift og det må derfor fastsettes i forskriften at dette er tillatt. Ved bruk av snøskuter, skal imidlertid innleid hjelp i reindrifta medbringe skriftlig dokumentasjon fra oppdragsgiver for at kjøringen skal være lovlig.

Kjøring på barmark skal begrenses. Det kan åpnes for at forvaltningsmyndigheten kan gi tillatelse til bruk av luftfartøy eller motorkjøretøy på barmark i forbindelse med reindrift. Det kan for eksempel være aktuelt ved merking og samling av rein. Ved behov kan det også tas inn en bestemmelse i verneforskriften om at forvaltningsmyndigheten kan gi tillatelse til bruk av luftfartøy, beltekjøretøy på vinterføre eller motorkjøretøy på barmark i forbindelse med tilsyn og vedlikehold av reingjerder.

4.17 Jakt og fiske

I nasjonalparker og naturreservater skal alt dyreliv på land og i vann, herunder egg, reir og bo, være fredet. Det skal normalt gjøres unntak for jakt, fiske og fangst i samsvar med gjeldende regelverk. I noen verneområder kan det være aktuelt med totalfredning av enkelte dyrearter. I landskapsvernområdene skal det ikke være dyrelivsfredning. Ordinære bestemmelser om jakt, fangst og fiske i aktuelle lovverk vil derfor gjelde fullt ut i landskapsvernområder.

Verneforskriftene skal ikke åpne for tillatelse til oppføring av nye bygninger for utleie i forbindelse med utleie av jakt- og fiskerettigheter. Dette gjelder alle vernekategorier.

Det kan tas inn en egen bestemmelse som åpner for at forvaltningsmyndigheten kan gi tillatelse til uttransport av felt elg og hjort etter søknad. I noen naturreservater (skogvern) kan det åpnes for at slik uttransport skal være direkte tillatt. Transporten skal skje ved bruk av «*lett beltekjøretøy som ikke setter varige spor i terrenget*». Dette omfatter beltekjøretøy som er skånsomt mot markoverflaten og tilstrekkelig lett til at det ikke setter varige spor. Vilåret om at kjøretøyet skal være lett avgrenser mot beltevogn og andre tyngre kjøretøy. Både elgtrekk/jernhest, ATV og snøskuter finnes i ulike modeller, og vekten vil derfor variere. Det er videre et vilkår at kjøretøyet ikke skal sette varige spor i terrenget. Elgtrekk/jernhest vurderes som kjøretøy som ikke setter varige spor i terrenget. Det samme gjelder kjøring med snøskuter da slik kjøring bare finner sted på frossen og snødekt mark. Det legges også til grunn at ATV med belter normalt ikke vil sette varige spor i terrenget i større grad enn en jernhest vil gjøre, forutsatt at den ikke kjører raskere enn jernhesten. Dersom det av hensyn til verneverdiene i noen områder er behov for mer detaljert regulering av hvilke kjøretøy som skal være tillatt, kan dette presiseres nærmere i bestemmelsen.

Der det er store avstander, eller der terreng-/vegetasjonsforhold tilsier det, kan det etter søknad være aktuelt å tillate bruk av helikopter for utfrakt.

Unntaksvis kan det tas inn en bestemmelse om at det etter søknad kan gis dispensasjon til uttransport av felt elg og hjort med annet kjøretøy enn lett beltekjøretøy. Dette skal kun tas inn etter en konkret vurdering av verneverdiene og behovet i det aktuelle området. Det skal ikke åpnes for motorferdsel for frakt av jegere.

4.18 Forvaltning av rovvilt

Nasjonal rovdyrpolitikk gjelder også i verneområdene. I forskriftsmalene for alle vernekategoriene er det derfor tatt inn en bestemmelse om at felling av store rovdyr er tillatt i samsvar med gjeldende lovverk.

Dette innebærer også at vernebestemmelsene ikke skal være til unødig hinder for tiltak som er nødvendige i rovviltforvaltningen. En skal likevel forsøke så langt råd er å holde tiltak som ikke er ønskelig i verneområdene utenfor disse. I nasjonalparker og landskapsvernområder er det i forskriftsmalen tatt inn en bestemmelse som åpner for at forvaltningsmyndigheten kan gi tillatelse til nødvendige tiltak i forbindelse med forvaltning av arter.

4.19 Reiseliv

Reiselivets aktiviteter i verneområdene er særlig knyttet til bruk av områdene i friluftslivssammenheng, og da gjerne gjennom organiserte turer. Av Fjellteksten i St. prp. nr. 65 (2002-2003) fremgår at det, innenfor rammen av verneforskriften, kan legges til rette for et miljøvennlig og bærekraftig reiseliv i et utvalg av nasjonalparkene.

I verneforskriften for nasjonalparker og større landskapsvernområder, der friluftsliv kan være en del av verneformålet, kan det åpnes for tilretteleggingstiltak som ikke innebærer større inngrep. I naturreservater er hovedregelen at det ikke skal legges til rette for reiselivsaktiviteter.

Friluftslivs- og reiselivsaktivitetene er gjerne de samme, eller de er ganske like. Reguleringer som er drøftet under omtalen av friluftsliv i punkt 4.11, som ferdsel, sykling, bruk av hest, jakt og fiske, vil derfor også gjelde for reiselivet. Som utgangspunkt kan veier, stier og løyper i verneområdene benyttes i forbindelse med reiselivsaktiviteter. Guidede turer med større grupper regnes som organisert ferdsel, jf. kapitlet over om friluftsliv.

I forbindelse med utleie- og overnattingsvirksomhet i reiselivsnæringen forekommer gjerne spørsmål om transport av personer eller bagasje med snøskuter til hytter. I verneområdene skal i utgangspunktet all motorferdsel være forbudt. Se nærmere om retningslinjer for regulering av motorferdsel i verneområdene i kap. 4.13.

Reiselivsbedrifter, lokale reiselivslag eller kommunen, ønsker gjerne å etablere utsikts- og rasteplasser, merke stier, preparere skiløyper o.l. i verneområdene. Verneforskriftene åpner i ulik grad for slike tiltak, og verneplanprosessen bør i størst mulig grad avklare om det er ønskelig og hensiktsmessig med slik tilrettelegging. Som utgangspunkt skal det være større åpning for etablering av tiltak for friluftsliv/reiseliv i områder hvor friluftsliv er en del av formålet med vernet, det vil si nasjonalparker og en del landskapsvernområder. I naturreservater skal det som hovedregel ikke tas inn bestemmelser som åpner for slike tiltak.

Utleie av hytter, overnatting og servering er viktige deler av reiselivet. Det kan også være ønsker om slik virksomhet i verneområdene. Oppføring av nye bygninger, f.eks. hytter, skal imidlertid ikke tillates. Så langt det ikke strider mot verneformålet, kan det imidlertid i nasjonalparker og landskapsvernområder tas inn en bestemmelse som åpner for å gi tillatelse til nødvendige ombygginger og mindre tilbygg. Etter forskriftsmalen for nasjonalparker kan det også tas inn en bestemmelse som åpner for å gi tillatelse til bruksendring av eksisterende bygninger.

4.20 Vassdrags- og energianlegg

Etablering av nye tekniske anlegg i verneområder er forbudt etter inngrepsbestemmelsen. Dersom det foreligger planer om kraftanlegg i et fremtidig verneområde, må det redegjøres for planene i verneplanprosessen slik at dette kan vurderes nærmere ved fastsetting av grensene for verneområdet og/eller utforming av forskrifter.

For vassdrag i verneområder, følger det av vannressursloven § 33 annet ledd at reglene i naturmangfoldloven gjelder i stedet for vannressursloven. Reglene i vannressursloven om sikkerhet, tilsyn, erstatning og hvem som kan utøve rådighet gjelder imidlertid likevel. På andre områder enn det sikkerhetsmessige vil imidlertid verneforskriften være bestemmende for hva som kan tillates.

I områder med eksisterende energi- og kraftanlegg er utgangspunktet at anlegget skal kunne drives og vedlikeholdes på en sikkerhetsmessig og økonomisk forsvarlig måte. Forskriftsmalene har standardbestemmelser som åpner for drift og vedlikehold av anlegg, og motorferdsel i forbindelse med akutt utfall på kraftlinjer. Forskriftsmalen fastsetter søknadsplikt for motorferdsel utover dette. Dette for at forvaltningsmyndigheten blant annet skal ha mulighet til å kunne styre hvilke typer kjøretøy som benyttes og til hvilken tid eller etter hvilken trasé kjøringen skal skje. Dispensasjonsordninger tas ikke inn for å hindre nødvendige tiltak eller nødvendig kjøring, men fordi det i enkelte sårbare områder er ønskelig å styre bruken av kjøretøy slik at det ikke oppstår unødvendige konflikter og skader på naturmiljøet.

Etablering av nye tekniske anlegg som kraftverk skal være forbudt i verneområder. Etter en grundig vurdering kan mikrokraftverk (effekt på inntil 100 kW) tillates innenfor enkelte nasjonalparker og store landskapsvernområder dersom det ikke krever vesentlige tekniske inngrep og forutsatt at det er behov for kraften i verneområdet. Det er et vesentlig moment i vurderingen om mikrokraftverket kan erstatte andre forurensende energikilder, som for eksempel strømaggregat. Det skal ikke åpnes for å gi tillatelse til slike tiltak i naturreservater.

Foruten drift og vedlikehold av eksisterende energi- og kraftanlegg, og nødvendig istandsetting ved akutt utfall, skal det også åpnes for oppgradering/fornyelse av eksisterende kraftanlegg og kraftlinjer for heving av spenningsnivå og øking av linjesnitt når dette ikke fører til vesentlige fysiske endringer i forhold til verneformålet. Det kan også tas inn en spesifisert dispensasjonsbestemmelse som åpner for at det kan gis tillatelse til oppgradering/fornyelse av kraftanlegg og kraftlinjer som fører til vesentlige fysiske endringer i forhold til verneformålet.

4.21 Virksomhet i sjø

I utgangspunktet kan alle de fem vernekategoriene i naturmangfoldloven anvendes i sjøområder. Marine verneområder er den eneste vernekategorien som kan brukes dersom det er snakk om rene marine verneområder. De øvrige vernekategoriene kan også benyttes i sjøområder, under forutsetning at vernet samtidig omfatter landarealer. Vernekategorien landskapsvernområder bør unngås dersom det er snakk om sikring av viktige naturtyper og truede arter i marine områder.

Ut fra verneverdier og verneformål må det vurderes om det er behov for å gjøre vernebestemmelsene gjeldende for sjøbunnen, vannsøylen, vannoverflaten eller en kombinasjon av disse. Dette vil, uavhengig av vernekategori, være avgjørende for hvilke restriksjoner som bør settes for virksomhet i sjø.

For vernekategorien marine verneområder, fremgår det av naturmangfoldloven § 39 at det i vernevedtaket skal presiseres om verneverdiene og restriksjonene er knyttet til sjøbunnen, vannsøylen, vannoverflaten eller en kombinasjon av disse. Ett eksempel: I verneforskriften for Tauterryggen marine verneområde (2013) står det i formålsbestemmelsen i § 1 at verneformålet er knyttet til sjøbunnen, mens det i bestemmelsen om geografisk avgrensning i § 2 står at verneområdet omfatter overflaten, vannsøylen og sjøbunnen. Bakgrunnen er at virksomhet på overflaten eller i vannsøylen, kan påvirke sjøbunnen.

Utnyttelse av viltlevende marine ressurser kan foregå i et marint verneområde når det ikke vil skade eller forringe verneverdiene, og dermed ikke er i strid med verneformålet.

Eksempler på brukerinteresser som knytter seg til sjøområder er fiske, havbruk, havbeite, høsting av tang og tare, Kystverkets interesser, skipsfart og uttak av mineralske ressurser som skjellsand og grus.

Tang- og tarehøsting

Fysiske inngrep på sjøbunnen skal være forbudt i nasjonalparker, naturreservater og marine verneområder der vernet også omfatter sjøbunnen. Det gjelder for eksempel uttak av og deponering av masser, utfylling, sprengning, legging av rørledninger og plassering av konstruksjoner. Tang, tare og annen vegetasjon som vokser på bunnen skal også være vernet.

I biotopvernområder skal vegetasjonen være vernet dersom den er viktig for arten eller artenes livsbetingelser. Aktiviteter som tang- og tarehøsting, herunder sinking, manuell skjæring, maskinell tangskjæring og taretråling, skal være forbudt. I enkelte tilfeller, og etter en nærmere vurdering av verneverdier og verneformål, kan det være aktuelt å åpne for slik aktivitet gjennom at det tas inn spesifiserte dispensasjons-bestemmelser i verneforskriften. Det skal ikke åpnes for slik aktivitet der tareskog inngår i verneformålet eller har en viktig funksjon sett i forhold verneverdier og verneformål, for eksempel områder som skal tjene som referanseområder eller områder der skogen har funksjon som næringsområde for sjøfugl. Når det gjelder sjøfugl, må også forstyrrelsesaspektet vurderes.

Havbruk

Havbruk omfatter fiske- og skjelloppdrett. Slik virksomhet skal i utgangspunktet være forbudt i verneområder. I noen områder kan det åpnes for at det kan gis tillatelse til slik virksomhet, forutsatt at selve virksomheten og tilhørende anlegg ikke kommer i konflikt med verneverdiene. Det vil si at det må gjøres en vurdering i forhold til landskap, naturverdier og evt. friluftslivsinteresser i verneområdet. Dersom verneformålet er knyttet til landskap, bør det ikke åpnes for virksomhet som innebærer synlige anlegg på sjøoverflaten. Det skal ikke åpnes for oppdrettsanlegg med fast bygningsmasse. I nasjonalparker og naturreservater skal det ikke tas inn egne dispensasjonshjemler for havbruk.

Havbeite

Havbeite omfatter utsetting og gjenfangst av krepsdyr, bløtdyr og pigghuder i næringsøyemed. Det skal være et generelt forbud mot utsetting av dyr i verneområder. Det kan åpnes for at det kan gis tillatelse til utsetting og gjenfangst av stedegne marine arter i forbindelse med havbeitenæring. Dette omfatter imidlertid ikke eventuell fôring, medisiner og tekniske innretninger i tilknytning til slik virksomhet. I områder der verneformålet er knyttet til undersjøisk naturmangfold, skal det som hovedregel ikke åpnes for havbeite. Utsatte organismer kan påvirke andre organismer i økosystemet gjennom predasjon, næring og eventuelt andre interaksjoner. Videre er det mulighet for genetisk påvirkning.

Fiske

Fiske i sjø skal normalt være tillatt i samsvar med havressursloven. I områder hvor sjøbunnen er vernet kan det imidlertid være behov for å fastsette begrensninger på fiske med redskaper som slepes under fiske og som i den forbindelse kan berøre bunnen. Dette kan for eksempel være aktuelt med forbud mot slikt fiske i bestemte soner av hensyn til spesielle naturverdier eller av hensyn til å ha referanseområder for å kunne følge utviklingen i naturen. Videre kan det være aktuelt med restriksjoner på passive redskaper som garn og line i sårbare områder, for eksempel i områder med korallforekomster. Unntaket for fiske gjelder både fritidsfiske og yrkesfiske. I områder med ferdselsrestriksjoner skal det vanligvis gjøres unntak for yrkesfiske, men ikke for fritidsfiske.

Vannsport

I verneområder hvor verneformålet er knyttet til fuglelivet, kan det være aktuelt å sette forbud mot vannsportsaktiviteter som brettseiling, bølgesurfing, kiting etc., for å hindre forstyrrelse av fuglelivet. I nasjonalparker, naturreservater og biotopvernområder skal det i utgangspunktet være forbud mot unødig forstyrrelse av dyrelivet/aktuelle arter. For å unngå fortolkningsproblemer, er det likevel viktig at et slikt forbud mot vannsport spesifiseres i verneforskriften. Dersom det er aktuelt å åpne for slike aktiviteter må det tas inn en spesifisert dispensasjonsbestemmelse i verneforskriften. I marine verneområder er det lite aktuelt å regulere slike aktiviteter. Et unntak kan være marine verneområder der sikring av naturverdier som er økologiske betingelser for landlevende arter, inngår i verneformålet.

4.22 Kystverkets anlegg

Kystverket har ofte anlegg som fyrlykter og sjømerker i områder som vurderes som verneområder. Verneforskriftens generelle unntaksbestemmelse om vedlikehold skal også omfatte anlegg for Kystverket. Ved behov kan det i forskriften tas inn eget unntak for drift og vedlikehold av Kystverkets anlegg og motorferdsel i forbindelse med slike tiltak, samt flytting av anlegg, og oppføring av nye anlegg eller tilbygg til eksisterende anlegg.

5. Avgrensning av verneområdet

Det skal utarbeides vernekart for det enkelte verneområde. Vernekartet viser avgrensningen av verneområdet, og er grunnlaget for merking av vernegrensen etter vernevedtak.

5.1 Generelt

Vernekartet vedtas ved kongelig resolusjon som del av verneforskriften, og angir dermed den rettslig bindende avgrensningen av verneområdet.

Fylkesmannen skal lage en digital avgrensning på standardisert format (SOSI) både av høringsforslaget og av vedtatt vernegrense. Begge avgrensningene publiseres som offentlige versjoner av grenser via Naturbase og Kartkatalogen, i henholdsvis datasett «Foreslåtte naturvernområder» og datasett «Naturvernområder».

Vernekartet er grunnlaget for merking av vernegrensen etter vernevedtak. Det er derfor viktig at vernekartet er så nøyaktig som mulig. Det er en rekke feilkilder ved utarbeiding av vernekart. Det skal derfor alltid lages en grensebeskrivelse som beskriver knekkpunkt, og hvor grensen skal gå. Grensebeskrivelsen skal være en del av høringen av verneforslaget, og dermed en del av forarbeidene til vernevedtaket. Dersom det i ettertid oppstår uklarhet i forhold til hvor grensen skal gå, for eksempel i forbindelse med merking av verneområdet eller krav om erstatning, vil grensebeskrivelsen være et viktig moment i tolkningen.

Strekbredden for vernegrensen kan innebære usikkerhet om hvor grensen går i terrenget. Usikkerheten øker på vernekart med få detaljer (liten målestokk) og med kraftig strekbredde. Som utgangspunkt skal vernegrensen være midtlinjen i streken. Dette kan likevel justeres ved grensemerking, ut fra en vurdering av hva som er en tjenlig grense. Eventuelle justeringer skal ta hensyn til verneverdiene og føringer gitt i grensebeskrivelsen.

5.2 Grensebeskrivelse og grensegang

Grensebeskrivelsen skal beskrive verneområdets ytre avgrensning. Grensebeskrivelsen skal følge saken frem til vernevedtak, men er ikke en del av vernevedtaket. Grensebeskrivelsen er imidlertid helt avgjørende for å kunne merke vernegrensen på en effektiv og entydig måte.

I grensebeskrivelsen skal hvert knekkpunkt beskrives ut fra terrengdetaljer som for eksempel:

- Punkt 1: Der eiendomsgrensa for gnr/bnr 1/1 støter mot gnr/bnr 2/1 og følger denne grensa i vestlig retning
- Punkt 2: Bekkemøte mellom Sildrebekken og bekken fra Svarttjern. Videre følger grensa Sildrebekken ca. 150 meter
- Punkt 3: Stor steinblokk på østsida av bekken. Grensa vinkler her i sørlig retning
- Punkt 4: Varden på Åstoppen 243 moh, grensa går videre i nord, nordøstlig retning osv.

Det skal fremgå av grensebeskrivelsen om grensen skal trekkes som en rett strek mellom de beskrevne knekkpunktene, eller om grensen skal justeres for eksempel i forhold til innretninger som finnes i området. Grensebeskrivelsen skal alltid ta stilling til hvor grensen går i forhold til bygninger og andre innretninger som ligger i og nært inntil grensen.

Det bør som hovedregel foretas en befaring av grensa grensegang når verneforslaget utarbeides. Fylkesmannen må vurdere behovet for dette nærmere. Dersom dette gjennomføres, skal grunneiere/ rettighetshavere, og evt. andre med spesielle interesser knyttet til grensene, få tilbud om å delta. For store verneområder er det i praksis vanskelig å befare hele grensen. Langs deler av grensen der det antas å være spesielle interessekonflikter eller behov (tettbygd strøk, hytteområder, landbruksdrift osv.), bør det likevel alltid foretas grensebefaring.

Alle knekkpunkter som er befart i felt, skal avmerkes midlertidig i marka med merkespray, eller merkepinner der det ikke er godt nok grunnlag for spray. Knekkpunktene skal dokumenteres med et foto. Foto skal vise knekkpunktet og retningen mot neste knekkpunkt. Hvert knekkpunkt skal merkes på kart, nummereres og innmåles med GPS. Det skal angis hvilken nøyaktighet punktene er innmålt med. Dersom det på forhånd er laget en grensebeskrivelse, må denne oppdateres med ny informasjon etter grensegang.

5.3 Kart som viser høringsforslag

Fylkesmannen skal i forbindelse med høring av verneforslag lage et kart på bakgrunn av informasjon fra grensebeskrivelse og eventuelt grensegang. Ved behov, og etter nærmere avtale, kan Miljødirektoratet bistå i utarbeiding av dette kartet.

Når fylkesmannen sender verneplanen til Miljødirektoratet for faglig gjennomgang, skal det i tegnforklaringen til kartet framgå at dette er «*Fylkesmannens høringsforslag*». Ut over dette skal kartet utformes på samme vis som selve vernekartet.

Eventuelle utvidelser av verneområdet etter gjennomført høring, krever ny høring. Dette vil i så fall forsinke verneplanprosessen. I spesielle tilfeller kan det derfor være aktuelt å sende flere alternative verneforslag på høring.

Samtidig med at verneplanen sendes på høring, skal fylkesmannen oversende avgrensningen for området til Miljødirektoratet for import til [Naturbase](#), og i henhold til dokumentasjon og rutiner for Foreslåtte naturvernområder. Leveransen må sendes via importapplikasjon for Naturbase.

Hvis fylkesmannen tilrår å endre avgrensningen sammenlignet med høringsforslaget, må det lages et nytt kart. Den opprinnelige grensen i høringsforslaget skal da vises med en stiplet linje. I tegnforklaringen skal dette angis som «*Grense høringsforslag*». Fylkesmannens nye forslag skal vises med heltrukket linje, og angis som «*Fylkesmannens reviderte verneforslag*» samt måned og år. Hvis Miljødirektoratet senere tilrår ytterligere en alternativ avgrensning overfor Klima- og miljødepartementet, skal det vises med egen markering og angis som «*Miljødirektoratets verneforslag*». Eventuelle endringer skal likevel ikke oppdateres i Naturbase underveis. I Naturbase skal kun den ytre avgrensningen av høringsforslaget framgå, inntil det foreligger et endelig vernevedtak. Klima- og miljødepartementet eller Miljødirektoratet, kan eventuelt avgjøre at hele eller deler av verneforslaget ikke er aktuelt for vern.

5.4 Vernekart

Fylkesmannen skal lage vernekartet, og utforme dette etter nærmere retningslinjer. Ta kontakt med Miljødirektoratet for detaljer om utforming av vernekart. Ved behov, og etter nærmere avtale, kan Miljødirektoratet bistå i utarbeiding av vernekartet.

Noen ganger etableres det spesielle soner i verneområdet, for eksempel med ferdselsforbud. Eventuelle soner på vernekartet må alltid være knyttet til bestemmelser i verneforskriften.

Fylkesmannen må klargjøre vernekartet i god tid før vernevedtak. Eventuelle endringer i avgrensning som følge av sluttbehandlingen i Klima- og miljødepartementet, kan komme like før vedtaket fattes. Fylkesmannen skal oversende vernekartet til Klima- og miljødepartementet, etter nærmere avtale om frister med departementet.

Fylkesmannen må sende avgrensningen til verneområdet til Miljødirektoratet for import til [Naturbase](#), og i henhold til dokumentasjon og rutiner for Naturvernområder. Leveransen må sendes via importapplikasjon for Naturbase.

Et vernekart må vise opplysninger om spesielle soner (for eksempel ferdselsforbud og flyrestriksjoner) eller linjeelement (for eksempel stier og traktorveger), når slike nevnes spesifikt i verneforskriften. Da er det knyttet spesielle bestemmelser og eventuelt restriksjoner til disse. Det er likevel ikke mulig å inkludere slike kartobjekt i datasettet Naturvernområder. Miljødirektoratet planlegger å etablere et eget datasett for Restriksjonsområder, som isteden skal kunne håndtere slike kartobjekt. Dersom Miljødirektoratet skal produsere vernekart for fylkesmennene, må leveringsmåte og format for eventuelle soner og linjeelement avtales nærmere.

5.5 Merking av vernegrenser

Naturmangfoldloven § 47 gir hjemmel for grensemerking av verneområder.

§ 47. (skjøtsel av verneområder) første ledd

I verneområder etter dette kapitlet kan forvaltningsmyndigheten foreta skjøtsel og grensemerking av verneområdet.

Grensemerking er den fysiske merkingen av vedtatte vernegrenser i terrenget. I verneforskriftene tas det inn en standardbestemmelse om at grensene for verneområdet skal merkes. Fylkesmannen har ansvar for gjennomføring av grensemerkingen.

Hjemmelen i naturmangfoldloven § 47 omfatter også oppsetting av verneskilt, jf. punkt 5.7. Disse angir vernekategori og kan settes langs grensen for verneområdet. Slike verneskilt kan settes opp uten særskilt tillatelse fra grunneier. Eventuelle verneskilt utenfor grensen for verneområdet krever tillatelse fra grunneier. Dette gjelder også ved oppsetting av informasjonstavler eller informasjonsplakater.

Grensemerking kan gjennomføres av jordskifteretten eller ved bruk av private firma. Utgiftene til grensemerking dekkes av Miljødirektoratet. Vedlikehold av grensemerker og remerking skal normalt utføres av Statens Naturoppsyn. Ved remerking dekkes utgiftene til grensemerker av Miljødirektoratet.

Etter vernevedtak skal vernegrensene merkes så snart som mulig. Vernevedtaket omfatter også avgrensningen av verneområdet, og grensemerkingen skal foretas i samsvar med vedtatt vernekart. I tillegg er grensebeskrivelsen et helt nødvendig grunnlag for det praktiske merkearbeidet.

Det er som utgangspunkt ingen plikt til å merke grenser i sjøen. Normalt settes det isteden opp grensemerker der vernegrensen går over land eller der den tangerer land (øyer, holmer og skjær). Verneforskriften gir likevel hjemmel til å utføre merking i sjø hvis det skulle være behov for det. I så fall skal Miljødirektoratet på forhånd konsulteres. Det samme gjelder ved eventuelle behov for å merke grenser i ferskvann.

Før det sendes formelt krav om grensemerking til jordskifteretten eller inngås avtale med privat firma, skal prosess og utgifter til grensemerking avklares med Miljødirektoratet.

Eventuell merking av midlertidig vernede områder, må vurderes opp mot arealpress og arealbruk i det aktuelle området. Det skal ikke brukes grensemerker som setter varige spor. Ved behov kan det benyttes skilt som angir midlertidig verneform.

5.6 Gjennomføring av grensemerking

Utgangspunktet er at kun knekkpunktene skal merkes, jf. verneforskriften. Merking ut over dette skal reduseres til et minimum. På lange strekninger mellom knekkpunkt kan det likevel være aktuelt å sette ytterligere grensemerker i terrenget. Eksempler på relevant merking mellom knekkpunkt:

- Vernegrensa krysser eiendomsgrenser, og det er konkrete behov for å angi nøyaktig hvor vernegrensen krysser eiendomsgrensene.
- Det finnes bygninger eller installasjoner så nære vernegrensen at det må etableres klarhet i terrenget om de skal være innenfor eller utenfor verneområdet.

Ved tvil om merking er nødvendig, må det vurderes om oppsetting av verneskilt kan være et godt nok alternativ.

I henhold til standard verneforskrift skal alle knekkpunkter merkes. Noen ganger er knekkpunktene svært utilgjengelige, for eksempel på spisse fjelltopper, i bratte skrenter eller vanskelig tilgjengelige holmer og skjær på kysten. Merking av knekkpunkt kan derfor unnlates dersom det medfører vesentlig ulempe eller fare, eller at den på annen måte er uhensiktsmessig. I slike tilfeller kan man isteden beregne koordinatene til knekkpunktet ut fra kartmateriale eller teoretiske beregninger. Dermed kan koordinatene for slike grensepunkt benyttes i digitale karttjenester, og være en viktig kilde til informasjon både for grunneiere og allmenhet. Hvis fylkesmannen likevel mener det er behov for å merke slike punkt, skal vesentlige ekstrakostnader først drøftes med Miljødirektoratet.

Det er ikke krav om å merke eventuelle soner som nevnes i verneforskriften. Avgrensningen til slike soner skal likevel digitaliseres. Der deler av sonen sammenfaller med vernegrensen, brukes samme digitale avgrensning (punkt og linje) som for verneområdet. Øvrig deler av sonen kan digitaliseres ut fra kartmaterialet. Miljødirektoratet planlegger å etablere et eget datasett for Restriksjonsområder, som skal kunne håndtere slike kartobjekt. Inntil videre må fylkesmennene ta vare på dette materialet for fremtidig bruk. Se ellers omtale av soner i Kap. 5.4 om Vernekart.

Noen ganger følger verneområdets grense kommune- eller fylkesgrenser. Dersom det er tvil om hvor slike administrative grenser går, må spørsmålet tas opp med aktuelle myndigheter.

5.6.1 Grensemerking i jordskifteretten

Jordskifteretten kan gjennomføre grensemerking etter jordskifteloven § 4-2. Ved grensefastsetting etter jordskifteloven oppfyller både innmåling og merking kravene i nasjonal standard for Stedfesting av matrikkelenhets- og råderettsgrenser hos [Kartverket](#). Jordskifteretten kan i forbindelse med grensemerking også avklare eiendomsgrenser dersom det er behov for dette. Jordskifteretten innkaller parter i saken og fører rettsbok. Ved bruk av jordskifteretten reguleres utgiftene til merking i lovverket, gjennom gebyrer og sideutgifter. Det er derfor ikke nødvendig å foreta en anbudsrunde ved bruk av jordskifteretten.

Jordskifteretten sørger for vedtak, forkynning og tinglysing. Sluttproduktet er ei rettsbok med en grensebeskrivelse, et digitalt koordinatsett og et jordskiftekart som knyttes til saken. Etter ankefristens utløp blir grensene rettskraftig og tinglyst på de eiendommer som har vært parter i saken.

Før arbeidet starter må fylkesmannen diskutere omfanget av grensemerking, og prinsipper for eventuell merking mellom knekkpunkter med Jordskifteretten.

Det kan oppstå avvik mellom vernekartet og jordskiftekartet. Dette skyldes normalt at det har vært feil i det opprinnelige kartgrunnlaget, eller at grensegangen viser at det er behov for en mer «tjenlig» grense. Jordskifteretten har likevel ikke noen selvstendig myndighet til å fastsette en mer «tjenlig» vernegrense. Eventuelle justeringer av vernegrensen kan kun skje med samtykke fra vernemyndigheten, og under forutsetning av at verneformålet blir ivaretatt. Se nærmere om dette i punkt 5.6.3.

Etter grensemerking skal fylkesmannen oversende kopi av rettsbok, grensebeskrivelse og jordskiftekart til Miljødirektoratet. Kommunen får tilsendt nevnte kopier direkte fra Jordskifteretten.

5.6.2 Grensemerking ved bruk av private firma

Ved bruk av private firma må reglene om offentlige anskaffelser følges. Miljødirektoratet tar sikte på å inngå rammeavtale med noen private firma om utføring av grensemerking av verneområder. Inntil slik avtale er på plass må hvert enkelt oppdrag legges ut på anbud.

Grensemerking ved bruk av private firma skal dokumenteres med følgende innhold:

1. Ansvarlig firma og utøver.
2. Dato for bestilling av oppdrag.
3. Kopi av plangrunnlaget (vernekart og grensebeskrivelse).
4. Dato(er) for utførelsen av merking.
5. Måle- og beregningsdokumentasjon: Koordinatliste for grensemerker og -punkter med beskrivelse av merking og kvalitetskoder (posisjonskvalitet SOSI), Måleutstyr (nr., navn).
6. SOSI-fil i henhold til dokumentasjon og rutiner for Naturvernområder i [Naturbase](#), for import til Miljødirektoratet sine fagsystemer.
7. Kart som viser resultat av utført merking, sammen med grensen for vernekartet og i hensiktsmessig målestokk.

Ta eventuelt kontakt med Miljødirektoratet for mer informasjon om krav til grensemerking og dokumentasjon når dette skal utføres av private firma.

5.6.3 Avvik mellom vernekart og grensemerking

Vernekartet angir vedtatt vernegrense. Den klare hovedregelen er at alle grensemerker skal være i tråd med vernekartet, og plasseres i midtlinjen av strekbredden. Ved grensemerking kan det likevel oppstå uklarheter om hvor vernegrensen faktisk går. Det kan også oppstå behov for å gjøre mindre justeringer av den vedtatte vernegrensen. Grensebeskrivelsen fra høringsforlaget, jf. kap 5.2, er derfor svært viktig. Den skal være førende for grensemerkingen ved eventuelle uklarheter og ved behov for å justere vernegrensen.

Fylkesmannen har ingen myndighet til å endre vedtatte vernegrenser. Miljødirektoratet er delegert myndighet til å foreta mindre endringer (innskrenkninger og utvidelser) av vernegrensen. Større endringer må vedtas ved kgl.res. Hvor omfattende avviket og/eller endringsbehovet er, avgjør derfor den videre behandling.

De fleste avvik som oppstår i forbindelse med grensemerkingen er små og uten praktisk betydning for verneområdet og verneverdiene. Dette kan for eksempel være justeringer i forhold til eksisterende innretninger i området, mot grense for dyrket mark, der vernegrensen skal følge eiendomsgrense og lignende.

Hvorvidt merkingen skal regnes som et «avvik», kommer an på om den er «synlig» på vernekartet.

Alternativ 1: Ingen synlige avvik sammenliknet med vernekart

Dersom et oppmålt grensepunkt er innenfor strekbredden på vernekartet, regnes det ikke som et avvik. Dersom merkingen er utført av jordskifteretten, vil jordskiftekartet fungere som et mer nøyaktig supplement til vernekartet. Slike grensepunkt kan også brukes direkte som grunnlag for å oppdatere kartobjektet til verneområdet i Naturbase.

Jordskifteretten eller private firma som utfører grensemerking, har likevel ikke myndighet til å justere grensepunkter vekk fra midtlinjen til vernegrensen. Fylkesmannen må alltid samtykke til slike justeringer innenfor strekbredden. Når merkingen utføres i regi av jordskifteretten, må retten innhente slikt samtykke før saken avsluttes. Eventuell merking av justerte grensepunkt i felt, før samtykke er innhentet, må kun gjøres midlertidig.

Alternativ 2: Synlige avvik sammenliknet med vernekart

Dersom et oppmålt grensepunkt er utenfor strekbredden på vernekartet, regnes det som et avvik. Ved slike avvik fra vernegrensen skal fylkesmannen forelegge saken for Miljødirektoratet sammen med følgende:

- Kartskisse som viser eksisterende grense og avvikende grense. Skissen må være sammenliknbar med den målestokk og den strektykkelse som er brukt på vernekartet.
- Arealendring som følge av avviket.
- Begrunnelsen for avviket, og om viktige verneverdier berøres.

Dette må gjøres før fylkesmannen gir noe samtykke om endring til jordskifteretten, eller til private firma som forestår grensemerkingen. Eventuell merking av slike avvik i felt må kun gjøres midlertidig.

Ut fra opplysningene over vil Miljødirektoratet ta stiling til om avviket er akseptabelt, og avklare den videre framgangsmåte. For å unngå tvil om hvor vernegrensen går, er det etter slike avvik normalt behov for å lage et nytt vernekart. Dette regnes i så fall som en endring av vedtatt vernegrense, dvs. en forskriftsendring.

Miljødirektoratet kan som nevnt vedta mindre endringer (innskrenkninger og utvidelser) av vernegrensen. Ved behov vil Miljødirektoratet derfor be fylkesmannen om å oversende en tilrådning om mindre vesentlig grenseendring. Da må fylkesmannen også lage et nytt vernekart, som viser vernegrensen etter merking.

Forskriftsendringer, herunder endring av vernekartet, skal høres etter forvaltningslovens bestemmelser. Saker som er behandlet i jordskifterettene regnes normalt for å være tilstrekkelig hørt, og trenger derfor normalt ikke noen ytterligere høring for å kunne vedta en mindre vesentlig grenseendring etter merking. Kommunen må imidlertid informeres særskilt, dersom de ikke allerede er underrettet gjennom jordskifterettens behandling av saken.

Etter merking vil ny arealberegning av verneområdet normalt avvike litt fra arealet som allerede er oppgitt i verneforskriften. Hvis avviket er stort, kan det føre til behov for å endre verneforskriften. Et arealavvik på mer enn 1 prosent er uheldig, og bør normalt føre til at oppgitt areal i verneforskriften endres.

5.6.4 Oppdatering av Naturbase

Før oppdatering av Naturbase skal eventuelle endringer av vernekartet være avklart og eventuelt vedtatt. Noen ganger kan slik avklaring og vedtak ta lang tid. I så fall skal fylkesmannen levere oppdaterte data for de deler av vernegrensen som er avklart. De uavklarte delene av vernegrensen må da leveres med samme avgrensning som på vernekartet. Dersom avvikene blir akseptert og vedtatt på et senere tidspunkt, må området leveres på nytt.

Fylkesmannen må sende ny avgrensning for verneområdet til Miljødirektoratet for import til [Naturbase](#), og i henhold til dokumentasjon og rutiner for Naturvernområder. Leveransen må sendes via importapplikasjon for Naturbase.

5.7 Oppsetting av verneskilt

Verneskilt angir vernekategori. Formålet er å orientere allmennheten om at de er i, eller på vei inn i et verneområde. De kan eventuelt ha ett underskilt som angir ferdselsrestriksjoner. Både verneskilt og underskilt skal følge mal fra Miljødirektoratet. Pålene som verneskiltene er festet til skal ikke benyttes til andre typer skilt.

Fylkesmannen har ansvar for å sette opp verneskilt. Utgifter til kjøp av verneskilt dekkes av Miljødirektoratet. Prioriterte behov for oppsetting av verneskilt meldes inn i bestillingsdialogen med Statens Naturoppsyn. Verneskilt settes opp og vedlikeholdes av Statens Naturoppsyn. De har også ansvar for å samordne bestilling av verneskilt, herunder anslå det årlige behovet for ulike typer verneskilt overfor leverandør av skilt og folier.

Verneskilt skal settes opp i vernegrensen ved naturlige innfallsporier til verneområdet. De skal plasseres slik at teksten vender ut av verneområdet. Det skal bare settes opp verneskilt der det vurderes som nødvendig av hensyn til dem som bruker området. Eksempler på dette er særlig veier, stier eller andre ferdselsårer som fører inn i verneområdet.

Verneskilt kan også settes opp inne i selve verneområdet. Et eksempel på dette er holmer og øyer, der hele eller deler av vernegrensen går i sjøen. Et annet eksempel er verneområder med ferdselsforbud, og særlig hvis forbudet bare gjelder for bestemte soner innenfor verneområdet. Da er det viktig å informere om dette, slik at brukere ikke bryter ferdselsforbudet uforvarende. Selv om verneforskriften gir hjemmel for å sette opp verneskilt inne i verneområdet, bør dette likevel skje i dialog med grunneier/rettighetshaver.

Posisjonen til verneskilt skal måles inn med GPS eller avleses fra kart. Statens Naturoppsyn har ansvar for at koordinatene til verneskilt føres inn i det interne fagsystemet Verneområdeloggen. Dette vil gjøre vedlikehold og gjenfinning av skiltene lettere.

6. Kunngjøring av vernevedtak

Etter at vernet er vedtatt ved kongelig resolusjon, skal vernevedtaket kunngjøres og tinglyses på den enkelte eiendom. I tillegg skal vernegrensen merkes i terrenget.

Fylkesmannen skal sende skriftlig underretning til berørte grunneiere og rettighetshavere om vernevedtaket så snart som mulig. Underretning skal også sendes vedkommende kommuner og fylkeskommuner. Det bør vurderes om slik orientering også skal gis til andre høringsinstanser. Bestemmelsene om kunngjøring og tinglysing følger av naturmangfoldloven § 46.

§ 46. (grunngiing og kunngjøring av vernevedtak)

I vedtak etter § 34 skal begrunnelsen gjøre rede for hvilket naturmangfold og andre verdier som er vernet i og med vernevedtaket, og hvordan det bidrar til å oppfylle nasjonale mål og internasjonale forpliktelser.

Vedtaket etter §§ 34 og 45 skal kunngjøres etter reglene i forvaltningsloven § 38 og i minst én avis som er alminnelig lest på stedet. Vedtak om verneområder i sjø bør kunngjøres på en måte som er hensiktsmessig for å gjøre berørte interesser kjent med vedtaket. Vedtaket skal meddeles grunneiere, rettighetshavere og kommuner i verneområdet etter reglene i forvaltningsloven § 27. Kunngjøringen og meddelelsen skal gjøre oppmerksom på retten til erstatning etter § 50 og fristen etter § 51 første ledd.

Vernevedtaket skal tinglyses.

Vernevedtak skal være offentlig tilgjengelig i elektronisk form med tilhørende kart.

Fylkesmannen får beskjed om når saken skal fremmes i statsråd, slik at kunngjøringen kan forberedes i god tid. Den skriftlige underretningen skal dateres samme dag som saken går i statsråd. Brevet skal inneholde en orientering om vernevedtaket og kopi av den kongelige resolusjonen med vedtatte vernebestemmelser og vernekart. Brevet skal også inneholde en orientering om retten til erstatning som følge av vernet, og frist for å fremme krav om erstatning. Brevet skal sendes rekommandert til grunneiere og rettighetshavere.

Klima- og miljødepartementet sender ut pressemelding om vernevedtaket og sender vernebestemmelsene og vernekartet til:

- Statens kartverk for tinglysning på berørte eiendommer
- Norsk Lovdata for kunngjøring av verneforskriftene i Norsk Lovtidend, avd. II (lokale og regionale forskrifter).
- Miljødirektoratet som oppbevarer verneforskrifter med tilhørende vernekart.
- Fylkesmannen som oppbevarer verneforskrifter med tilhørende vernekart og kunngjør vernevedtaket lokalt.

Fylkesmannens kunngjøring av vernevedtaket skal gjøres i en eller flere aviser i distriktet. Kunngjøringen i lokale aviser skal være kort og konsis, og skal opplyse om hvor man kan finne vernebestemmelsene og vernekartet.

7. Erstatning for vern

Naturmangfoldloven gir felles regler om erstatning for vern som gjelder uavhengig av verneform. Grunneiere og rettighetshavere har rett til erstatning når et vernevedtak medfører økonomisk tap som følge av at igangværende bruk blir vanskeliggjort.

7.1 Erstatning til eiere og rettighetshavere

Naturmangfoldloven § 50 første ledd fastslår at grunneiere og rettighetshavere har rett til erstatning når et vernevedtak medfører økonomisk tap som følge av at igangværende bruk blir vanskeliggjort. For å kunne kreve erstatning må altså vernevedtaket medføre restriksjoner på igangværende bruk og restriksjonene må innebære et økonomisk tap.

§ 50. (erstatning til eiere og rettighetshavere i verneområder)

En eier eller rettighetshaver i eiendom som helt eller delvis blir vernet som nasjonalpark, landskapsvernområde, naturreservat, biotopvernområde eller marint verneområde, har rett til erstatning fra staten for økonomisk tap når et vern medfører en vanskeliggjøring av igangværende bruk. For bruk som trenger tillatelse fra offentlig myndighet, gjelder retten til erstatning bare hvis tillatelse er gitt før det er foretatt kunngjøring etter § 42.

Når vilkårene etter første ledd er oppfylt, fastsettes erstatningen for tap i igangværende bruk i samsvar med utmålingsreglene i lov 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved oreigning av fast eiendom (ekspropriasjonserstatningslova). Ved anvendelsen av nevnte lov § 10 er det tidspunktet for vernevedtaket som skal legges til grunn.

Kongen fastsetter ved forskrift hva som regnes som igangværende bruk for virksomhet i henhold til

- a) utvinningstillatelse etter lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven)
- b) utmål etter lov 30. juni 1972 nr. 70 om bergverk (bergverksloven),
- c) mineralloven.

Med "*igangværende bruk*" menes den bruk av eiendommen som faktisk foregår på vernetidspunktet. Bruk som er opphørt eller som ikke har kommet i gang anses ikke som igangværende bruk. Tap som skyldes at bruksendring eller omlegging av drift blir forhindret, gir ikke rett til erstatning etter denne bestemmelsen, med mindre det er gitt tillatelse til dette fra offentlig myndighet før et påtenkt vernevedtak er kunngjort. Når det gjelder skogbruk vil kravet til erstatning være oppfylt dersom det er sannsynlig at grunneier eller rettighetshaver ville ha drevet skogbruk med økonomisk overskudd på det vernede areal dersom vernet ikke hadde blitt etablert.

Retten til erstatning for restriksjoner på bruksendring som krever offentlig tillatelse (for eksempel hyttebygging, kraftutbygging og lignende), gjelder kun hvis slik tillatelse var gitt før det ble kunngjort oppstart av verneplanarbeidet. Ved vurderingen av om kravet til vanskeliggjøring av igangværende bruk er oppfylt eller ikke, skal det kun tas hensyn til ulemper som har økonomisk betydning. Dette innebærer at det må foreligge et økonomisk tap som følge av vernevedtaket. Når vilkårene for erstatning er til stede, skal hele tapet erstattes.

Reglene om erstatning ved vern gjelder ikke ved vedtak om midlertidig vern. Eventuelle krav om erstatning som følge av vedtak om midlertidig vern må vurderes med utgangspunkt i de prinsipper som følger av Grunnloven § 105.

7.2 Fristen for krav og tilbud om erstatning

Det følger av naturmangfoldloven § 51 at grunneiere og rettighetshavere må fremme krav om erstatning innen fire måneder fra vernevedtaket. Fristen gjelder fra datoen for vernevedtak. Krav om erstatning skal fremmes for fylkesmannen. Etter at fristen for å fremme erstatning er gått ut videresender fylkesmannen kravene til Miljødirektoratet.

Etter naturmangfoldloven § 51 skal staten fremsette tilbud til de som har fremmet krav om erstatning senest ett år etter at vernevedtaket ble truffet.

§ 51. (fremgangsmåten ved fastsetting av erstatning)

Staten skal senest ett år etter at vernevedtaket ble truffet, gi tilbud om erstatning etter § 50 til en eier eller rettighetshaver som har fremsatt skriftlig krav om dette innen fire måneder fra vernevedtaket. Departementet kan forlenge fristen og kan også gi oppfriskning for oversittelse av fristen. Bestemmelser i lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) om oppfriskning gjelder så langt de passer.

Blir tilbudet ikke akseptert, kan eier eller rettighetshaver senest seks måneder etter at det ble gitt, sette frem krav for fylkesmannen om at staten begjærer rettslig skjønn for tingretten til fastsetting av erstatning etter § 50.

Skjønnen holdes etter reglene i lov 1. juni 1917 nr. 1 om skjønn og ekspropriasjonssaker (skjønnsprosessloven) og reglene i dette ledd. Tingretten kan gi oppfriskning for oversittelse av fristen i annet ledd etter reglene i tvisteloven. For saksomkostninger ved underskjønn gjelder skjønnsprosessloven § 42. Ved overskjønn begjært av staten skal staten dekke grunneierens nødvendige omkostninger. Ved overskjønn begjært av grunneieren får reglene i tvisteloven kapittel 20 anvendelse.

7.2.1 Oppfriskning - forlengelse av frist

Etter naturmangfoldloven § 51 kan departementet forlenge fristen for å fremme krav om erstatning. Myndigheten til å forlenge fristen er delegert til Miljødirektoratet i delegeringsbrev fra Klima- og miljødepartementet av 20.10.2015. Vedtak om forlengelse av fristen må skje før den ordinære fristen utløper. Det er derfor viktig at fylkesmannen snarest formidler denne typen henvendelser til Miljødirektoratet.

Etter naturmangfoldloven § 51 kan departementet også gi oppfriskning for oversittelse av fristen for å fremme krav om erstatning. Bestemmelser i lov 17.6.2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) gjelder så langt de passer. Myndigheten til å gi oppfriskning for oversittelse av fristen for å kreve erstatning er også delegert til Miljødirektoratet i Klima- og miljødepartementets delegeringsbrev av 20.10.2015.

Ved vurderingen av om oppfriskning skal gis, vil det tillegges stor vekt om vedkommende grunneier eller rettighetshaver har mottatt eller burde være kjent med nødvendig informasjon om vernevedtaket, om retten til å kreve erstatning, samt fristen for dette. Dersom fylkesmannen får krav om erstatning etter fristens utløp, skal fylkesmannen opplyse om retten til å kreve oppfriskning etter tvistelovens bestemmelser. Samtidig må det vises til tvisteloven § 16-13 om fristen for å begjære oppfriskning. Fristen er en måned etter at det ble underrettet om muligheten til å kreve oppfriskning.

Dersom statens tilbud om erstatning ikke blir akseptert, kan eier eller rettighetshaver fremsette krav om at staten begjærer rettslig skjønn for tingretten for å fastsette erstatningen. Det følger av naturmangfoldloven § 51 at krav om at staten begjærer rettslig skjønn skal fremmes for fylkesmannen senest seks måneder etter at statens tilbud ble gitt. Skjønnen holdes etter reglene i lov 1.6.1917 nr. 1 om skjønn og ekspropriasjonssaker (skjønnsprosessloven) og reglene i naturmangfoldloven § 51 tredje ledd. Tingretten kan gi oppfriskning for oversittelse av fristen etter reglene i tvisteloven. Miljøverndepartementet eller Miljødirektoratet har ikke myndighet til å gi oppfriskning i slike tilfeller. Krav som kommer inn etter fristen må derfor videresendes den aktuelle tingretten for behandling.

7.2.2 Erstatningsforhandlinger

Etter vernevedtak sender Miljøverndepartementet ut melding om vernevedtaket til Miljødirektoratet og fylkesmannen. Fylkesmannen skal sende orientering om vernevedtaket og muligheten til å kreve erstatning til berørte grunneiere og rettighetshavere. Miljødirektoratet har ansvaret for gjennomføring av erstatningsforhandlinger på vegne av staten. Miljødirektoratet har inngått avtale med private advokater og skogsakkyndige som bistår i saker som gjelder erstatning for vern. Tilbud om erstatning sendes enten fra Miljødirektoratet eller fra en advokat som har saken på oppdrag fra Miljødirektoratet.

I saker hvor det begjæres skjønn etter naturmangfoldloven § 51 overtar Regjeringsadvokaten erstatningssaken på vegne av staten. Erstatningssakene fordeles på ulike advokater hos Regjeringsadvokaten, eventuelt settes ut til private advokater som tar saken på oppdrag fra Miljødirektoratet.

Fylkesmannen skal samle erstatningskravene som kommer inn etter vernevedtak og oversende disse til Miljødirektoratet. Fylkesmannens rolle i erstatningssaken er å legge saken best mulig til rette for direktoratet, eventuelt advokaten som har saken. Dette innebærer å bistå med opplysninger om verneområdet, dets faglige kvaliteter, fremtidig forvaltning, samt eventuelle konflikter som har oppstått i forbindelse med vernesaken osv. Fylkesmannen skal også ta stilling til spørsmål om fremtidig dispensasjonspraksis for verneområder hvor forvaltningsmyndigheten er delegert til fylkesmannen. For verneområder hvor forvaltningsmyndigheten er delegert til kommunen eller nasjonalpark-/verneområdestyre, skal fylkesmannen ta stilling til framtidig dispensasjonspraksis i samråd med disse. Det presiseres at fylkesmannen ikke skal drøfte eller forhandle med grunneier og rettighetshaver om erstatning.

Uttalelser om fremtidig dispensasjonspraksis i området kan inngå som forutsetninger i den enkelte erstatningsavtale eller i det enkelte erstatningsskjønn. Uttalelsen skal gi anvisning på hva som er påregnelig at det gis tillatelse til. Det skal ikke gis noen dispensasjon i selve erstatningsavtalen eller skjønnet, dette må gjøres i et etterfølgende vedtak etter en konkret søknad. Vedtak om dispensasjon er enkeltvedtak med klagerett på vanlig måte. Det er viktig at uttalelser om dispensasjonspraksis ikke er så konkrete at det binder opp klageinstansen. Spørsmål om avtale- eller skjønnsforutsetninger skal tas opp med Miljødirektoratet.

Forvaltningsmyndigheten bør ha så god kjennskap til områdets naturkvaliteter og tålegrenser i forhold til bruk, at det er mulig å gi klare svar på forespørsler om fremtidig dispensasjonspraksis i erstatningssammenheng. Dersom forvaltningsmyndigheten er i tvil om fremtidig forvaltningspraksis, bør en restriktiv dispensasjonspraksis legges til grunn for erstatningsoppgjøret. Hvis utgangspunktet er omvendt, vil en senere skjerpet praksis kunne utløse nytt skjønn.

Ved spørsmål om avtale- eller skjønnsforutsetninger som kan medføre behov for endringer i vernereglene, må prosess omkring dette avklares med Miljødirektoratet. Dersom Miljødirektoratet aksepterer at endringer i vernereglene legges inn som avtale- eller skjønnsforutsetning, må fylkesmannen snarest utarbeide et endringsforslag som sendes til Miljødirektoratet for videre behandling.

I noen tilfeller kan en forvaltningsplan være et nyttig hjelpemiddel i erstatningssaken, blant annet der forvaltningsplanen tar stilling til påregnelig dispensasjonspraksis i området. Dersom forvaltningsplan er nødvendig for erstatningssaken, kan kostander til utarbeidelse av planen dekkes over erstatningsbudsjettet etter nærmere avtale med Miljødirektoratet.

7.3 Avtale om erstatning

Det er en målsetting at flest mulig av erstatningssakene skal løses i minnelighet, det vil si at det inngås avtale om erstatning mellom grunneier/rettighetshaver og staten.

Ved frivillig vern får grunneierne utbetalt erstatningen i henhold til inngått avtale umiddelbart etter vernevedtak. Det er innført en vederlagsordning for frivillig vern som går ut på at det blir utbetalt vederlag fra underskriving av avtale og fram til vernevedtak. Vederlaget beregnes ut fra størrelsen på erstatningsbeløpet.

Som ledd i erstatningsoppgjøret kan staten også tilby/få tilbud om å kjøpe et verneområde som et alternativ til å betale erstatning for det økonomiske tap som eieren er påført gjennom vernet. Dette er mest aktuelt i for bindelse med skogvern. Det er Miljødirektoratet som avgjør spørsmål om kjøp, eventuelt etter avklaring med Klima- og miljødepartementet. En avtale om erstatning for skogvern kan også gå ut på at staten i stedet for å tilby erstatning i penger tilbyr en grunneier et egnet areal som erstatning for et privateid vernet område (makeskifte). I utgangspunktet er dette bare aktuelt i erstatningsoppgjøret for skog, og spesielt i tilfeller der næringsgrunlaget for vedkommende grunneier gjør det nødvendig med en slik ordning. Ingen har krav på avtale om makeskifte. I forbindelse med skogvern skal staten likevel forsøke å tilby areal til berørte grunneiere som foretrekker makeskifte framfor erstatning i penger. Det må i så fall finnes tilgjengelig og egnet areal som helt eller delvis kan erstatte den skogen som er vernet. Både beliggenhet, skogkapital, arrondering og tilgjengelighet vil være avgjørende i denne sammenheng. Fylkesmannen skal kartlegge arealer som kan være aktuelle for slike ordninger. Deretter skal fylkesmannen kontakte Miljødirektoratet.

Miljødirektoratet utformer og sender et tilbud med akseptfrist til grunneier. Avslås tilbudet vil det bli ordinær pengeerstatning og arealet tilbys andre berørte grunneiere. Aksepteres tilbudet gjennomføres avtalen vanligvis som jordskifte ved jordskifteretten. Endelig avklaring av areal, rettigheter, interne uklarheter med mer avgjøres i mangel av en minnelig ordning av jordskifteretten.

7.4 Utbetaling av erstatning og dekning av saksomkostninger

Erstatning for vern utbetales alltid som en engangserstatning. I tillegg vil det bli utbetalt avsavnsrente for perioden mellom vernevedtak og erstatningsutbetalingen. I noen tilfeller kan det være avtalt et samlet erstatningsbeløp som også inkluderer avsavnsrente.

Miljødirektoratet sørger for utbetaling av erstatning og saksomkostninger. Fylkesmannen skal bistå i forbindelse med erstatningsoppgjøret, ved eventuelt behov for adresselister og kontonummer, samt øvrig informasjon og opplysninger om verneområdene.

Staten dekker grunneiers nødvendige saksomkostninger i forbindelse med erstatningssaken. Det kan stilles krav om at grunneierne i et verneområde samler seg om en felles advokat. For saksomkostninger i første instans (underskjønn) vil grunneiere normalt få dekket nødvendige saksomkostninger. For overskjønn (overprøving av skjønn ved høyere domstol) begjært av en grunneier, vil grunneieren få dekket sine omkostninger hvis resultatet er bedre enn underskjønnet. Der staten begjærer overskjønn vil grunneier få dekket nødvendige saksomkostninger.

Etter at skjønnsbegjæring er tatt ut, kan det kreves forskudd på påløpte saksomkostninger, se naturmangfoldloven § 51 jf. skjønnsprosesslovens § 54 tredje ledd jf. oreigningsloven av 23.10.1959, § 15 tredje ledd. Det er en forutsetning at saken vil ta mer enn ett år.

Miljødirektoratet vurderer om grunneier har krav på utbetaling av forskudd og tar stilling til om forskudd skal innvilges. Dersom det er begjært skjønn må krav om forskudd behandles av skjønnsretten. Hvis fylkesmannen får krav om utbetaling av forskudd på saksomkostninger, skal kravet sendes snarest til Miljødirektoratet eller den advokaten som har saken. Når statens advokat har behandlet saken, oversendes saken samlet til videre behandling i Miljødirektoratet.

8. Endring av vernevedtak

Verneforskriften skal ivareta verneverdiene i området i et langtidsperspektiv. Over tid kan det imidlertid oppstå endringer i eller utenfor verneområdet og i samfunnet for øvrig som gjør det nødvendig å foreta endringer i bestemmelsene i verneforskriften.

8.1 Endringer

Det kan være ulike grunner til behov for endring av vernevedtak, fra retting av manglende eller feilaktige oppgitte gårds- og bruksnummer og redaksjonelle endringer for å rette skrivefeil, til konkrete behov for endring av bestemmelser i forskriften. Videre kan grensemerking av verneområdet etter vernevedtak vise at det er nødvendig å foreta mindre grensejusteringer.

Det kan også være nødvendig å innføre nye rådighetsinnskrenkninger eller oppheve eller fjerne unntak fra gjeldende bestemmelser. Skjerping av verneforskriften kan være nødvendig for å regulere nye brukerinteresser som er blitt aktuelle etter at vernet ble etablert. Det kan også vise seg at tillatt rådighet har mer alvorlige skadevirkninger for naturmiljøet enn man var klar over da forslaget til forskrift ble utarbeidet.

I enkelte tilfeller kan det være nødvendig å gjøre verneforskriften mindre streng, for eksempel at et mindre delområde skal kunne nyttes til andre formål. Det kan gjøre det lettere å håndheve bestemmelsene, enten det er av bevismessig art eller det er for å redusere administrativ ressursbruk. Det kan også være at verneforskriften begrenser råderetten i området mer enn det som kan begrunnes ut fra verneformålet.

Stadige endringer i verneforskriftene kan uthule verneforskriftens gjennomslagskraft, og det er derfor sjelden det er aktuelt å åpne for revisjon av verneforskriftene. Forvaltningsmyndigheten skal være meget varsom med å foreslå endringer som kan redusere verneverdiene eller påvirke verneverdiene negativt.

8.2 Myndighet lagt til Miljødirektoratet

Noen endringer kan foretas av Miljødirektoratet etter delegert myndighet. Endringer som ikke omfattes av den delegerte myndighet må vedtas ved kongelig resolusjon.

8.2.1 Mindre endringer i gjeldende verneforskrifter

For verneområder opprettet i medhold av naturmangfoldloven er hjemmel til å foreta mindre endringer i verneforskriftene tatt inn i naturmangfoldloven § 34. Hjemmelen omfatter følgende endringer:

- endre verneområdets navn
- rette opp feil og unøyaktigheter i beskrivelsen av verneområdet
- foreta grenseendringer som omfatter mindre arealer og som ikke får nevneverdig betydning for private interesser

Myndigheten til å foreta slike endringer er delegert til Miljødirektoratet ved Klima- og miljødepartementets delegeringsbrev av 20.10.2015.

For verneområder opprettet i medhold av naturvernloven, ble myndighet til endring av verneforskrifter delegert ved brev fra Miljøverndepartementet av 3.11.1988. Det følger av overgangsbestemmelsen i naturmangfoldloven § 77 at beslutninger om delegering av myndighet, forskrifter eller enkeltvedtak med hjemmel i bestemmelser som oppheves ved naturmangfoldloven fortsatt står ved lag. Dette innebærer at Miljødirektoratet fortsatt kan foreta endringer av verneforskrifter opprettet i medhold av naturvernloven. Det må imidlertid foretas en konkret vurdering av om endringsbehovene er så store at verneforskriften bør revideres og tilpasses forskriftsmalene etter naturmangfoldloven.

Følgende endringer i verneforskriften kan gjennomføres av Miljødirektoratet i henhold til delegert myndighet etter naturvernloven:

- endre verneområdets navn
- rette feil og unøyaktigheter i beskrivelsen av det vernede område
- foreta grenseendring som omfatter mindre arealer (utvidelse eller innskrenkninger)
- gjøre endringer i vernebestemmelsene som ikke strider mot formålet med vernet
- gi bestemmelser om ferdselsregulering

Endringer som er i strid med verneformålet og forringer verneverdiene, eller som medfører en større grenseendring, krever ny kongelig resolusjon.

8.2.1 Oppheving av eldre fredninger

Verneverdiene i et område kan endre seg med tiden. Det kan skyldes naturlige forhold, eller være et direkte eller indirekte resultat av menneskelige påvirkninger. Slike endringer skal dokumenteres gjennom naturovervåking og av naturoppsynet i verneområdene.

Formålet med vernet, slik det går fram av verneforskriften, vil i alle tilfeller være avgjørende for vurderingen av om et vernevedtak skal oppheves. Miljødirektoratet er i delegeringsbrev av 3.11.1988 delegert myndighet til å oppheve eldre fredninger der verneformålet er bortfalt. Dette vil for eksempel omfatte vern av enkelttrær (naturminner) som har falt ned.

Ved kgl.res. 21.8.2015 ble Klima- og miljødepartementet gitt myndighet til å oppheve vedtak om trefredning også i andre tilfeller enn der verneformålet er bortfalt. Denne myndigheten er delegert til Miljødirektoratet i Klima- og miljødepartementets delegeringsbrev av 20.10.2015.

Myndigheten omfatter oppheving av trefredninger der treet utgjør en fare for omgivelsene, representerer et utenlandsk treslag og felling er ønskelig på grunn av fare for spredning, eller der fortsatt fredning fremstår som et uforholdsmessig tiltak.

8.3 Saksgang ved endring av verneforskrifter

Ved behov for å endre en vedtatt verneforskrift, skal et begrunnet forslag om endring sendes Miljødirektoratet.

Proessen med endring av verneforskrifter gjennomføres av fylkesmannen, også for områder der nasjonalpark-/forvaltningsstyre eller kommunen er forvaltningsmyndighet. Forslag om endring som fremmes av nasjonalpark-/forvaltningsstyre eller kommunen som forvaltningsmyndighet skal derfor sendes via fylkesmannen for vurdering før forslaget sendes Miljødirektoratet. Dette gjelder også eventuelle private endringsforslag.

Miljødirektoratet vurderer om endringen ligger innenfor eller utenfor den delegerede myndigheten, og om det er aktuelt å gå videre med forslaget til endring.

Alle endringer i verneforskrifter krever normalt høring, jf. forvaltningslovens bestemmelser om forskrifter. Dette gjelder ikke ved retting av rene feil i forskriften. I saker som gjelder mindre grensejusteringer må det vurderes om eventuell høring som skjer i forbindelse med grensemerking er tilstrekkelig til å oppfylle kravene i forvaltningsloven. Det kan være aktuelt dersom grensemerkingen skjer i regi av jordskifteretten. Når det gjelder endringer som berører en mindre krets eller deler av et verneområde kan det gjennomføres en begrenset høring til grunneiere, rettighetshavere, kommunen og andre interessenter i området. Miljødirektoratet fastsetter høringsomfanget ved endring av verneforskrifter. Fylkesmannen sender forslag om endring av verneforskriften på høring med etterfølgende tilrådning til Miljødirektoratet. I saker som omfattes av den delegerte myndighet fatter Miljødirektoratet endringsvedtak.

Når endring er vedtatt sørger Miljødirektoratet for tinglysning og kunngjøring i Norsk Lovtidend. Endringsvedtaket kan føre til at faktaopplysninger om verneområdet må oppdateres i Naturbase. Forvaltningsmyndigheten har ansvar for å oppdatere Naturbase med eventuelle endringer som følger av vedtaket.

Dersom endringen er av en slik karakter at den faller utenfor Miljødirektoratets myndighetsområde, vil Miljødirektoratet i samråd med Klima- og miljødepartementet ta stilling til eventuell endring. Dersom Klima- og miljødepartementet åpner for mulig endring, vil fylkesmannen få i oppdrag å iverksette høring. På bakgrunn av høringen sender fylkesmannen sin tilrådning til Miljødirektoratet. Miljødirektoratet utarbeider endelig forslag til vedtak til Klima- og miljødepartementet, som avgjør om forslaget skal fremmes som ny kongelig resolusjon.

8.3.1 Grenseendringer

Vernekartet er en del av verneforskriften, og endringer i vedtatte vernegrenser krever endring av verneforskriften. Endringsvedtaket innebærer da en henvisning til nytt vernekart med ny dato (måned og årstall for endringsvedtaket). Omfanget av grenseendringen er avgjørende for om det er Miljødirektoratet som er delegert myndighet til å fatte vedtaket.

Behovet for justeringer i vernegrensen kommer gjerne frem i forbindelse med grensemerking av området. Dette er nærmere omtalt i kap. 5.6.3. Ved senere behov for endring av vernegrense må begrunnet endringsforslag sendes Miljødirektoratet som, eventuelt i samråd med Klima- og miljødepartementet, tar stilling til om det skal startes en prosess med endring av verneforskriften. Miljødirektoratet vurderer saksgang og høringsomfang.

Ved endring av vernegrenser, må fylkesmannen utarbeide nytt vernekart for området. Fylkesmannen har også ansvar for å oppdatere Naturbase med de endringer i vernegrensen som følger av vedtaket. Nytt vernekart må utarbeides før endringsvedtaket kan treffes.

Miljødirektoratet

Telefon: 03400/73 58 05 00 | **Faks:** 73 58 05 01

E-post: post@miljodir.no

Nett: www.miljodirektoratet.no

Post: Postboks 5672 Sluppen, 7485 Trondheim

Besøksadresse Trondheim: Brattørkaia 15, 7010 Trondheim

Besøksadresse Oslo: Grensesvingen 7, 0661 Oslo

Miljødirektoratet jobber for et rent og rikt miljø. Våre hovedoppgaver er å redusere klimagassutslipp, forvalte norsk natur og hindre forurensning.

Vi er et statlig forvaltningsorgan underlagt Klima- og miljødepartementet og har mer enn 700 ansatte ved våre to kontorer i Trondheim og Oslo, og ved Statens naturoppsyn (SNO) sine mer enn 60 lokalkontor.

Vi gjennomfører og gir råd om utvikling av klima- og miljøpolitikken. Vi er faglig uavhengig. Det innebærer at vi opptre selvstendig i enkeltsaker vi avgjør, når vi formidler kunnskap eller gir råd. Samtidig er vi underlagt politisk styring.

Våre viktigste funksjoner er at vi skaffer og formidler miljøinformasjon, utøver og iverksetter forvaltningsmyndighet, styrer og veileder regionalt og kommunalt nivå, gir faglige råd og deltar i internasjonalt miljøarbeid.