



DET KONGELIGE
MILJØVERNDEPARTEMENT

Prop. 145 L

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i naturmangfoldloven og friluftsløven

*Tilråding fra Miljøverndepartementet 26. april 2013,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Miljøverndepartementet legger med dette frem forslag til endringer i naturmangfoldloven og friluftsløven.

I proposisjonen punkt 3 til 7 foreslås endringer i naturmangfoldloven §§ 34, 36, 62 og 77. Endringene i §§ 34 og 36 innebærer en presisering av reglene om verneforskrifter generelt, og om forskrifter for landskapsvernområder spesielt. Det foreslås også en endring i naturmangfoldloven § 34 om adgang til å delegerer kompetansen til å foreta mindre endringer i verneforskrifter. Det foreslås videre en endring av naturmangfoldloven § 62 om fylkesmannens klagerett. Det foreslås til sist en endring i naturmangfoldloven § 77 om overgangsbestemmelser for verneforskrifter.

Punkt 8 i proposisjonen gjelder en oppretting i friluftsløven § 22. Opprettingen gjelder en inkurie som oppsto ved endringsloven 16. september 2011 nr. 41.

2 Høringen

Departementet sendte 19. desember 2012 forslag om endringer i naturmangfoldloven på høring med frist 4. februar 2013.

Følgende høringsinstanser ble bedt om å uttale seg:

Finansdepartementet

Fiskeri- og kystdepartementet

Fornyings-, administrasjons- og kirke-
departementet

Forsvarsdepartementet

Justis- og beredskapsdepartementet

Kommunal- og regionaldepartementet

Landbruks- og matdepartementet

Olje- og energidepartementet

Samferdselsdepartementet

Direktoratet for naturforvaltning

Fylkesmennene

Politidirektoratet

Riksadvokaten

Sametinget

Statens naturoppsyn

Økokrim

Fylkeskommunene

Nasjonalpark- og verneområdestyrene

Den norske turistforening

Fremtiden i våre hender

Greenpeace Norge

Kommunenes sentralforbund

Miljøstiftelsen Bellona

Natur og ungdom

Norges Bondelag

Norges fjellstyresamband

Norges Miljøvernforbund

Norges Naturvernforbund

Norges Skogeierforbund

Norsk allmenningsforbund

Norsk Bonde- og Småbrukarlag

NORSKOG

SABIMA

Statskog
 Utmarkskommunenes sammenslutning
 WWF – Norge

Følgende instanser har hatt realitetsmerknader til forslagene:

Fiskeri- og kystdepartementet
 Landbruks- og matdepartementet
 Olje- og energidepartementet
 Direktoratet for naturforvaltning
 Fylkesmannen i Finnmark
 Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
 Fylkesmannen i Oppland
 Riksadvokaten
 Økokrim
 Nasjonalparkstyret for Øvre Pasvik
 Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening
 Norges Bondelag
 Norges Fjellstyresamband
 Norges Skogeierforbund
 Norske Reindriftsamers Landsforbund
 NORSKOG
 SABIMA
 Utmarkskommunenes Sammenslutning

Endring i naturmangfoldloven § 34 om adgang til å delegerer myndighet til å foreta mindre forskriftsendringer har ikke vært på høring da høring anses åpenbart unødvendig etter utredningsinstruksen punkt 5.4 bokstav c.

Endringen i friluftsløven er en opprettelse av en inkurie og har ikke vært på høring, jf. utredningsinstruksen punkt 5.4 bokstav c.

3 Endring i naturmangfoldloven § 34 om myndighet til å foreta mindre endringer i verneforskrifter mv.

3.1 Bakgrunn og gjeldende rett

I den tidligere naturvernloven av 1970 var myndigheten til å treffe vedtak om vern lagt til «Kongen». Det samme gjaldt myndigheten etter naturvernloven §§ 21 til 23 til merking, ferdselsreguleringer og å gi dispensasjoner. Ved kgl.res. 3.7.1987 ble Kongens myndighet for så vidt gjelder bestemmelser om skjøtsel, mindre grenseendringer og andre endringer i fredningsbestemmelser som ikke strider mot formålet med vernet, delegert til Miljøverndepartementet. Kongens myndighet etter naturvernloven §§ 21 til 23 ble også delegert til Miljøverndepartementet. Ved brev av 3.11.1988 ble denne myndigheten videre delegert til Direktoratet for naturforvaltning.

Direktoratet foretar regelmessig mindre opprettinger og justeringer i verneforskrifter fastsatt etter de tidligere naturvernlover med hjemmel i nevnte delegasjon. Dette er eksempelvis praktisk i forbindelse med grensemerking av verneområder.

I naturmangfoldloven er myndigheten til å fatte vedtak om områdevern lagt til «Kongen i statsråd», jf. naturmangfoldloven § 34 første ledd. Kongen er i henhold til § 34 fjerde ledd gitt myndighet til, innenfor rammen som gjelder for den enkelte vernekategori, å forby eller regulere virksomhet som i seg selv eller sammen med annen bruk kan motvirke formålet med vernet. Formuleringen «Kongen i statsråd» innebærer at adgangen til å delegerer myndighet til å foreta mindre endringer i verneforskrifter fastsatt med hjemmel i naturmangfoldloven er avskåret.

3.2 Departementets vurderinger

Det er etter departementets oppfatning hensiktsmessig at loven åpner for at myndigheten til å foreta mindre endringer i verneforskrifter etter naturmangfoldloven skal kunne delegeres på tilsvarende måte som for verneforskrifter fastsatt etter de tidligere naturvernlovene. Det vil over tid kunne anses som lite praktisk at enhver mindre endring i verneforskrifter fastsatt etter naturmangfoldloven må foretas av Kongen i statsråd.

Eksempelvis kan grenseendring for mindre arealer være aktuelt i forbindelse med oppfølging av grensemerking av verneområdene. Jordskifteretten foretar på oppdrag fra vernemyndigheten, og i samråd med berørte grunneiere, grensemerking i terrenget. Det er da ikke uvanlig at det oppdages feil og unøyaktigheter i opprinnelig vernekart, som medfører at vernekart og jordskiftekart ikke stemmer overens. For å bringe den vedtatte vernegrense i tråd med jordskiftekart og fysisk merking, vedtas en mindre grenseendring med hjemmel i delegeringen.

Departementet foreslår derfor at det fastsettes i § 34 at Kongen kan foreta mindre endringer i forskrifter om verneområder fastsatt i medhold av naturmangfoldloven. Dette omfatter myndighet til å endre verneområdet navn, rette feil og unøyaktigheter i beskrivelsen av det vernede området og foreta grenseendringer som omfatter mindre arealer (utvidelse eller innskrenkninger) som ikke har nevneverdig betydning for private interesser.

I tråd med alminnelig delegasjonslære kan Kongen delegerer denne myndigheten videre. Det vises til forslag om § 34 nytt sjette ledd.

Forslaget har ikke vært på høring, da høring anses åpenbart unødvendig etter utredningsinstruksen punkt 5.4 bokstav c.

4 Endring i naturmangfoldloven § 34 om søknadsplikt

4.1 Bakgrunn og gjeldende rett

Naturmangfoldloven § 34 gir nærmere regler om hva som kan og skal reguleres i verneforskrifter. Det er en fast praksis for at det i verneforskrifter gis nærmere regler for hvilke tiltak som er forbudt, hvilke tiltak som kan gjennomføres uhindret av vernet, og hvilke tiltak som kan tillates etter søknad.

4.2 Forslaget i høringsnotatet

For å klargjøre at det i verneforskriftene kan pålegges søknadsplikt for nærmere angitte tiltak, foreslo departementet en presisering av dette i naturmangfoldloven § 34 fjerde ledd. Bakgrunnen for forslaget er at det kan stilles spørsmål ved om det i dag er adgang til å straffesanksjonere overtredelse av søknadsplikten, da søknadsplikten ikke er uttrykkelig lovfestet.

4.3 Høringsinstansenes syn

Fiskeri – og havbruksnæringens landsforening peker på at forholdene i verneområder kan endre seg over tid, og at det bør tas inn krav i loven om at forskrifter skal revideres etter en bestemt tid.

Norges fjellstyresamband påpeker at ordlyden bør være følgende: "Det kan også gis bestemmelser om hvilke tiltak som må ha tillatelse fra forvaltningsmyndigheten." Fjellstyresambandet har ellers ingen innvendinger, men viser til at det vil bidra til klarhet, og gi større forutsigbarhet for alle parter.

Olje- og energidepartementet ser ingen problemer med å lovfeste praksis, men understreker at det i forarbeidene må presiseres at endringen ikke er ment å utvide adgangen til å kreve søknad til å omfatte flere typer tiltak eller tiltak med andre størrelsesbegrensninger.

Fiskeri- og kystdepartementet har ingen innvendinger mot forslaget, og legger til grunn at forslaget ikke innebærer materielle endringer i hvilke tiltak som skal være søknadspliktige.

Utmarkskommunenenes Sammenslutning støtter forslaget og at det med dette også etableres en sikker lovhjemmel for å påtale og sanksjonere

brudd på søknadsplikten for tiltak som krever tillatelse.

SABIMA og Fylkesmannen i Oppland, Fylkesmannen i Finnmark, Nasjonalparkstyret for Øvre Pasvik og Økokrim støtter forslaget.

Direktoratet for naturforvaltning viser til at den foreslåtte bestemmelsen tydeliggjør adgangen til å fastsette søknadsplikt.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag støtter forslaget og viser til at det er viktig at overtredelse av søknadsplikten kan påtales og sanksjoneres.

Riksadvokaten mener forslaget ikke går langt nok for å kunne påtale brudd på plikten til å søke om tillatelse til tiltak som er forbudt i henhold til verneforskrift.

4.4 Departementets vurderinger

Departementet viser til at det er bred støtte til den foreslåtte endringen og det formålet den skal tjene. Departementet foreslår imidlertid i tråd med Riksadvokatens innspill at forslaget som var på høring bør justeres for at det skal være tilstrekkelig klar hjemmel til å påtale brudd på søknadsplikten. Departementet har derfor endret ordlyden noe i forhold til høringsforslaget. Forslaget medfører ikke endringer i dagens praksis ved fastsettelse av nye verneforskrifter. Forslaget innebærer ikke at det blir søknadsplikt for tiltak i verneområder som ikke er søknadspliktige etter ordlyden i eksisterende forskrifter. Endringen vil tydeliggjøre at det i forskrift om verneområder kan fastsettes søknadsplikt for tiltak og at brudd på søknadsplikten i seg selv er straffbart.

Det vises til forslaget til endring i naturmangfoldloven § 34.

5 Endring i naturmangfoldloven § 36

5.1 Bakgrunn og gjeldende rett

Naturmangfoldloven § 36 fastsetter nærmere regler om landskapsvernområder. Det sentrale ved vern av landskapsvernområder er at de vernes mot en vesentlig endring av landskapets særpreg eller karakter. Det er i § 36 annet ledd femte punktum gitt nærmere rammer for hva som kan reguleres i forskrifter for landskapsvernområder. Etter ordlyden kan det "gis bestemmelser om hva som kan endre landskapets særpreg eller karakter vesentlig, om krav til landskapsmessig tilpassing, og om ferdsel som ikke skjer til fots".

For å sikre at formålet med vern av landskapsvernområder oppnås, dvs. at områdets særpreg

og karakter bevares, har det vært en fast praksis for at det i forskrifter for landskapsvernområder fastsettes reguleringer av en rekke typer tiltak som alene, eller sett i sammenheng med andre tiltak *kan* endre landskapets særpreg eller karakter. Årsaken til at det også er regulert tiltak som isolert sett ikke alltid vil kunne sies å gi en vesentlig endring av landskapets særpreg eller karakter, er at summen av flere slike tiltak, sett i sammenheng med andre tiltak, vil kunne medføre en slik vesentlig endring.

Eksempelvis er det vanlig med regulering av opplag av båter og parkering av campingvogner, gravearbeider, uttak og fjerning av større steiner og blokker, nydyrking, nyplanting, planering, oppsetting av skilt, merking av stier osv. Selv om flere av disse tiltakene ikke alltid kan sies å endre landskapets særpreg eller karakter vesentlig når de vurderes isolert, vil man lett få en vesentlig endring av landskapet dersom det kommer flere av de opplistede tiltakene. Tiltakene er derfor regulert i forskriftene, slik at de krever særskilt tillatelse eller dispensasjon fra vernet for at de kan gjennomføres. Dette sikrer forvaltningsmyndigheten en mulighet til å vurdere samlet belastning av tiltakene og derved unngå vesentlig endring av landskapets særpreg eller karakter.

Det er i naturmangfoldloven § 36 annet ledd femte punktum ikke fastsatt uttrykkelig at man ved forskrift kan gi regler om tiltak som sett i sammenheng med andre tiltak kan endre landskapets særpreg eller karakter vesentlig. Det følger imidlertid av naturmangfoldloven § 34 fjerde ledd første punktum at det innenfor den rammen som gjelder for den enkelte vernekategori, kan gis forskriftsbestemmelser med regulering av "virksomhet som i seg selv eller sammen med annen bruk kan motvirke formålet med vernet".

5.2 Forslaget i høringsnotatet

For å harmonisere § 36 med § 34 fjerde ledd, og for å presisere rettstilstanden, foreslår departementet i høringsnotatet en justering av ordlyden i § 36. Det foreslås presisert at det i forskriftene kan gis bestemmelser om hvilke tiltak som enkeltvis, eller sett i sammenheng med andre eksisterende og fremtidige tiltak, kan anses å medføre en vesentlig endring av landskapets særpreg og karakter. Presiseringen innebærer en klargjøring av at det i forskrifter for landskapsvernområder også kan gis bestemmelser om tiltak som isolert sett ikke kan endre det vernede landskapets særpreg eller karakter vesentlig, dersom slike tiltak

sett i sammenheng med andre tiltak kan gi en vesentlig endring.

Det er etter departementets oppfatning naturlig at verneforskriftene regulerer detaljene i hvilke tiltak som enkeltvis eller samlet sett vesentlig kan endre landskapets særpreg eller karakter. Forskriftsregulering gir en mer forutsigbar forvaltning, og det gjør det enklere for den enkelte å forutberegne sin rettsstilling ved spørsmål om tiltak i verneområder.

Det er i § 36 fastsatt en øvre grense for hva som kan reguleres i forskrift, gjennom presisering av at det ikke kan gis bestemmelser om ferdsel til fots, og at pågående virksomhet skal kunne fortsette så lenge denne ikke er innebærer vesentlig endring av landskapets særpreg eller karakter. Det foreslås ingen endringer i dette øvre nivået for hva som kan reguleres i landskapsvernområder.

5.3 Høringsinstansenes syn

Norske Reindriftssamers landsforbund forutsetter at denne endringen ikke vil være til hinder for reindriftens bruk av verneområdet.

Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening ser ikke behov for endringen, og mener at uttrykket "fremtidige" eventuelt må fjernes fra lovteksten.

Direktoratet for naturforvaltning viser til at det er sikker praksis, og også helt nødvendig, at man ved vurderinger av tiltak i landskapsverneområder også hensyntar øvrige tiltak, både eksisterende og fremtidige. Dette for å kunne vurdere påvirkningen på landskapets art og karakter. Dette er også i tråd med naturmangfoldloven § 10. Skulle hvert tiltak vurderes helt isolert og uavhengig av eksisterende og planlagte tiltak, ville denne verneformen i realiteten være uten et langsiktig vern. Det er derfor viktig at innholdet i vurderingstemaet gjøres tydelig og synlig.

SABIMA, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Fylkesmannen i Oppland, Fylkesmannen i Finnmark, Nasjonalparkstyret for Øvre Pasvik og Økokrim støtter forslaget.

Norges Bondelag går i mot forslaget. Bondelaget viser til at forslaget innebærer en innskjerping.

Norges Skogeierforbund går i mot forslaget. Skogeierforbundet viser til at forslaget innebærer en utvidelse av forbudsadgangen. Det vises til at nærmest ethvert tiltak vil kunne rammes dersom det også skal tas hensyn til "fremtidige tiltak" uten at dette er nærmere konkretisert. Det vises videre til at forslaget slik det lyder vil innebære en inn-

skjerping i forvaltningen av landskapsverneområder.

NORSKOG går i mot forslaget. Det vises særlig til formuleringen ”fremtidige tiltak”. Det vises til at nærmest et hvert tiltak vil kunne nektes ut fra at ”fremtidige tiltak” vil kunne omfatte svært mye. Dette innebærer en innskjerping, og ikke en presisering, og en slik endring bør eventuelt utredes grundigere. Det vises til at loven allerede åpner for å se tiltak i sammenheng.

Norges fjellstyresamband er uenig i forslaget, da vektlegging av fremtidige tiltak vil innebære en innskjerping i vernet.

Landbruks- og matdepartementet mener den foreslåtte endringen går lenger enn å være en ”presisering” og ”justering” av rettsstillingen. Det vises til at ”fremtidige” tiltak åpner for tolkningsmuligheter som kan gå mye lenger enn at det skal legges vekt på samlet virkning av tiltakene. Det påpekes videre at det ofte er pågående virksomhet som gir landskapet sitt særpreg og verdi.

Fiskeri- og kystdepartementet har ikke merknader til at det skal kunne fastsettes bestemmelser om tiltak som alene, eller sammen med andre tiltak kan påvirke verneverdiene nevneverdig. Men det uttrykkes motstand mot at det i denne vurderingen også skal inngå ”fremtidige” tiltak. Dette ut fra at det da vil kunne gis avslag på et hvert omsøkt tiltak med henvisning til hypotetiske fremtidige tiltak. Det vises til at i den utstrekning det skal legges vekt på fremtidige tiltak må disse ha en slik notoritet at de gir grunnlag for å vurdere omfang, utstrekning og eventuelle skadevirkninger på verneformålet, eksempelvis på bakgrunn av gitt tillatelse /godkjent plan.

Olje- og energidepartementet mener at forslaget til endring i § 36 er overflødig ved siden av den alminnelige bestemmelsen i § 34 fjerde ledd. Dersom forslaget opprettholdes, bes det om at forslaget presiseres og avgrenses. Det vises til at ”fremtidige” tiltak må defineres. Det må fremgå som en forutsetning at tiltaket faktisk vil bli realisert, f.eks. ved en gitt tillatelse eller ved en godkjent plan. Det understrekes imidlertid at endringen anses som overflødig, og at det er først når det fremgår uttrykkelig av forskriften hva som er tillatt og forbudt at noe får rettslig betydning. Endringen kan derfor begrenses til å regulere spørsmålet om samlet belastning i annet punktum. Det må også presiseres at samlet belastning skal vurderes geografisk innenfor verneområdet grenser. Det må også fremgå hva slags bestemmelser som konkret kan gis. Det vises til at det er vanskelig å se for seg hvordan en forskrift skal utformes for å ta hensyn til et fremtidig tiltak som man på for-

skriftstidspunktet ikke nødvendigvis kjenner til. Det bes også om en klargjøring av hva det innebærer at bestemmelsen gis virkning for eldre vernevedtak jf. forslaget til endring i § 77.

Utmarkskommunenes Sammenslutning går i mot forslaget og viser til at det innebærer en reell utvidelse av forbudsadgangen. Det vises videre til at det allerede følger av § 36 tredje ledd at det skal legges vekt på den samlede virkningen av tiltakene i området.

5.4 Departementets vurderinger

Departementet har merket seg at flere høringsinstanser går i mot at det i lovteksten skal vises til også ”fremtidige tiltak”.

Departementet vil presisere at hensikten med forslaget er at tiltak i landskapsvernområder ikke skal vurderes isolert, men også opp mot andre tiltak. Dette for å unngå en bit for bit reduksjon av verneverdiene som samlet sett gir en vesentlig endring i landskapets art og karakter. Departementet foreslår imidlertid å justere forslaget til ordlyd i bestemmelsen. Endringen i annet ledd første punktum klargjør at også tiltak som kan gi sumvirkninger i landskapsvernområder kan påtales. Når det gjelder forslaget om endring i femte ledd om hva som kan reguleres i forskrift for landskapsvernområder, foreslår departementet at det foreslåtte ”eksisterende eller fremtidige” erstattes med ”andre tiltak”. Med ”andre tiltak” menes tiltak som er planlagt eller påregnelige. Eksempelvis tiltak som det er gitt tillatelse til tidligere. Videre vil det kunne omfatte tiltak som er utrykkelig unntatt fra vernebestemmelsene, og som er påregnelige. Vurderingen gjelder tiltak innenfor verneområdets grenser. Det vises videre til at det ikke foreslås endringer i restriksjonsnivå i eksisterende verneforskrifter.

Når det gjelder spørsmål om det er behov for endringen, ut fra at vektlegging av sumvirkninger allerede er lovfestet i annet ledd fjerde punktum, viser departementet til det er behov for å klargjøre at forskriften kan regulere sumvirkninger og at tiltak som gir slike virkninger kan påtales.

Departementet viser til forslaget til endring i naturmangfoldloven § 36 annet ledd.

6 Endring i naturmangfoldloven § 62

6.1 Bakgrunn og gjeldende rett

Ved budsjettbehandlingen for budsjettåret 2010 ble det innført en ny modell for lokal forvaltning

av verneområder i Norge. Bakgrunnen er nærmere omtalt i Prop. 1 S (2009-2010) s. 218-226 for Miljøverndepartementet, samt Innst. 9 S (2009-2010) s. 59-60. Modellen for lokal forvaltning innebærer at det kan opprettes særskilte organer, dvs. nasjonalpark- eller verneområdestyrer, bestående av representanter fra hver kommune, fra berørt(e) fylkeskommune(r), og med representasjon fra Sametinget i samiske områder, som får delegert myndighet til å forvalte verneområder. Fylkesmannen har klagerett over vedtak fattet av slike særskilt opprettede organer. Klageretten er fastsatt i delegasjonsvedtakene.

6.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet vises det til at klageretten pr. i dag er hjemlet i delegasjonsvedtakene som legger forvaltningsmyndigheten til nasjonalpark- og verneområdestyrer. Miljøverndepartementet anser det som hensiktsmessig at dette også presiseres i naturmangfoldloven § 62, som er den generelle bestemmelsen i loven om myndighet og klagerett. Bakgrunnen for at denne reguleringen ikke allerede er presisert i loven skyldes at det ved vedtakelsen av naturmangfoldloven fortsatt var uklart hvorvidt og eventuelt hvordan modellen for forvaltning av nasjonalparker og andre store verneområder skulle utformes, herunder om nasjonalpark- og verneområdestyrerne skulle opprettes som kommunale organer. Bestemmelsen har derfor ingen særskilt regulering av fylkesmannens klagerett over vedtak fattet av slike særskilt oppnevnte organer, i motsetning til vedtak fattet av kommuner etter delegasjon. Det foreslås derfor en tilføyelse i naturmangfoldloven § 62 tredje ledd om klagerett over vedtak fattet av særskilt opprettede organer opprettet i medhold av § 62 annet ledd.

6.3 Høringsinstansenes syn

Direktoratet for naturforvaltning, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Fylkesmannen i Finnmark, Nasjonalparkstyret for Øvre Pasvik, Sabima og Økokrim støtter forslaget.

Fiskeri- og kystdepartementet har ingen merknader til selve endringen, men ber om at Fiskeridirektoratet gis en tilsvarende klagerett for planer om marint vern som vedtas etter § 39.

Utmarkskommunenes Sammenslutning viser til at det er uryddig at verneområdestyrenes sekretariat har et ansettelsesforhold hos et organ som har klagerett over styrenes vedtak, og ber om at denne ordningen revurderes.

Norges Fjellstyresamband viser til at det er uryddig at sekretariatet til styrene har et ansettelsesforhold hos fylkesmannen, og ber om at dette revurderes.

6.4 Departementets vurderinger

Departementet viser til at lovforslaget innebærer en kodifisering av den klagerett som allerede følger av delegasjonsvedtakene knyttet til opprettelsen av nasjonalpark- og verneområdestyrerne. Departementet vurderer det som hensiktsmessig at klageretten også er fastsatt i loven, og viser til utkastet til endring i naturmangfoldloven § 62 tredje ledd.

7 Endring i naturmangfoldloven § 77

7.1 Bakgrunn og gjeldende rett

En rekke verneforskrifter er gitt med hjemmel i de nå opphevede lov om naturfredning 25. juli 1910 nr. 3, lov om naturvern 1. desember 1954 og lov om naturvern 19. juni 1970 nr. 63. Selv om disse lovene er opphevet står vernevedtakene ved lag i medhold av naturmangfoldloven § 77.

7.2 Forslaget i høringsnotatet

For at de foreslåtte presiseringene i § 34 fjerde ledd om søknadsplikt og § 36 annet ledd om rammen for hva som kan forskriftsreguleres i landskapsvernområder skal gis virkning også for eldre verneforskrifter, foreslås det en tilføyelse om dette i naturmangfoldloven § 77 første ledd nytt tredje punktum.

7.3 Høringsinstansenes syn

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Fylkesmannen i Finnmark, Sabima, Nasjonalparkstyret for Øvre Pasvik og Økokrim støtter forslaget.

Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening ser ikke behov for endringen, da den er en konsekvens av endringene i §§ 34 og 36 som heller ikke anses nødvendige.

Fiskeri- og kystdepartementet påpeker at det her synes å mangle en vurdering i forhold til Grunnlovens regler om tilbakevirkende kraft, og hvorvidt dette er en problemstilling knyttet til allerede gitte vilkår.

Landbruks- og matdepartementet viser til at det er uklart hvorfor § 34 og § 36 skal knyttes til § 77, og går derfor i mot forslaget.

Justis- og beredskapsdepartementet påpeker at det fremstår som uklart ut fra høringsnotatet om Miljøverndepartementet anser at naturmangfoldlovens øvrige bestemmelser kommer til anvendelse på eldre verneforskrifter, eller om dette bare gjelder de bestemmelsene som særskilt listes opp i § 77 ved lovendringen. Det påpekes at dersom sistnevnte er tilfelle bør det vises også til § 35, 37 38 og 39, mens hvis førstnevnte er tilfelle er endringen i § 77 unødig. Det vises til at det kan skapes forvirring rund spørsmål om lovens bestemmelser om hva som er tillatt i verneområdene kommer til anvendelse på eldre vernevedtak.

Direktoratet for naturforvaltning viser til at endringene i §§ 34 til 36 er en tydeliggjøring av gjeldende hjemler og praksis, og at det derfor er unødvendig å gjøre endringene særskilt gjeldende for eldre verneforskrifter gjennom § 77. Det påpekes at ved å nevne disse to bestemmelsene særskilt skapes klarhet vedrørende om andre bestemmelser gjelder for eldre verneforskrifter som er videreført etter § 77.

Olje- og energidepartementet ber om at det klargjøres hva det innebærer at endringen i § 36 gjøres gjeldende for eldre verneforskrifter.

7.4 Departementets vurderinger

Forslaget innebærer at rammene for hva som kan reguleres i forskrift for det enkelte landskapsvernområde, samt lovfesting av søknadsplikt for samtlige vernekategorier, også gjøres gjeldende for verneforskrifter fastsatt etter naturvernlovene av 1970, 1954 og 1910.

Forslaget innebærer ikke at tiltak som har fått tillatelse, eller som er tillatt uten søknad etter verneforskriftenes særskilte bestemmelser, skal revurderes eller får en annen status. Departementet viser til at forslaget eksempelvis ikke vil innebære noen endring for adgangen til å gjennomføre tillatte tiltak knyttet til f.eks. kraftlinjer, eller endre vilkår i gitte tillatelser.

Når det gjelder søknadsplikt etter § 34, innebærer forslaget en klargjøring av at det også for verneforskrifter fastsatt etter de opphevede naturvernlovene av 1970 og 1954 og lov om naturfredning av 1910, gjelder en søknadsplikt for de tiltak som i respektive verneforskrifter er oppført som søknadspliktige, eller som er opplistet som forbudt uten særskilt dispensasjon. Den praktiske betydningen av at søknadsplikten som allerede er fastsatt i forskriftene får en klarere forankring i loven, er at overtredelser av plikten vil kunne straffesanksjoneres etter naturmangfoldloven § 75. Forslaget vil bare ramme fremtidige tiltak i

slike verneområder, og forslaget får ingen tilbakevirkende kraft.

Når det gjelder rammene for landskapsvernområder jf. forslaget om endring i § 36, vil også forslaget om henvisning til § 36 i § 77 bare gjelde fremtidige tiltak, og får ingen tilbakevirkende kraft. Forslaget klargjør at det ved tolkning av forskriftene i forvaltningssaker og straffesaker skal legges vekt på sumvirkninger ved vurdering av lovligheten av tiltak. Endringen har særlig betydning for straffesaker, hvor det gjelder et særskilt lovkrav for å kunne idømme straff. Bakgrunnen for at det er et særskilt behov for å gjøre endringen gjeldende for eldre verneforskrifter om landskapsvernområder, er særlig at naturvernloven av 1970 ikke fastsetter adgangen til å legge vekt på sumvirkninger like klart som naturmangfoldloven § 36. På denne bakgrunn kan det reises spørsmål ved om det er straffbart å utføre tiltak som er uttrykkelig forbudt etter verneforskrifter for landskapsvernområder opprettet i medhold av naturvernloven av 1970, så lenge disse tiltakene isolert sett ikke kan sies å endre landskapets art eller karakter vesentlig.

Det er i høringen vist til at en særskilt henvisning til §§ 34 og 36 i § 77 kan skape klarhet vedrørende virkeområdet for øvrige bestemmelser om områdevern når det gjelder eldre verneforskrifter vedtatt før naturmangfoldloven. Departementet viser til at det ved henvisning til §§ 34 og 36 ikke kan utledes at øvrige bestemmelser av denne grunn ikke kommer til anvendelse. Departementet viser til at en klargjøring av virkeområdet for de øvrige bestemmelser er ønskelig, men at behovet for en slik avklaring ikke er like presserende, og videre at dette krever en nærmere utredning.

Departementet vurderer det slik at lovforslaget vil skape klarhet i rammene som gjelder også for eldre verneforskrifter om landskapsvernområder, og viser til forslaget til endring i naturmangfoldloven § 77 første ledd nytt tredje punktum.

8 Oppretting i friluftsløven

8.1 Bakgrunn

Ved lovendring 16. september 2011 nr. 41 ble friluftsløven §§ 22 som regulerer friluftsløven oppgaver endret. Bakgrunn for endringen var forvaltningsreformen, som overfører oppgaver innen friluftsløven fra fylkesmennene til fylkeskommunene. På bakgrunn av dette ble det foreslått en lovfesting av adgangen til å gi fylkeskom-

munens ansvar for å medvirke i saksbehandlingen på nærmere angitte saksfelter i friluftsløven § 22 annet ledd annet punktum. Det ble videre foreslått å lovfeste at departementet kan gi fylkeskommunen ansvar for nærmere bestemte oppgaver for å fremme og tilrettelegge for friluftslivet. Denne bestemmelsen ble foreslått inntatt i § 22 annet ledd, tredje punktum. Det var ikke tilsiktet andre endringer i § 22. Ved en inkurie ble det imidlertid ved denne lovendringen foretatt en opphevelse av gjeldende § 22 annet ledd, annet og tredje punktum, som ble erstattet med nye bestemmelser. De bestemmelsene som ved dette ble utilsiktet opphevet fastsatte nærmere regler om klage og søksmålsrett.

8.2 Departementets vurderinger

For å rette feilen som oppsto ved lov 16. september 2011 nr. 41 foreslås det at de feilaktig opphevede delene av § 22 annet ledd inntas i friluftsløven § 22 som nytt tredje ledd.

Det vises til utkast til endring i friluftsløven § 22.

9 Økonomiske og administrative konsekvenser

9.1 Endringer i naturmangfoldloven

Endring i § 34 om adgang til delegering av myndighet: Forslaget innebærer at adgangen til å gjøre mindre endringer i verneforskrifter kan delegeres. Forslaget i seg selv har ingen økonomiske eller administrative konsekvenser, men åpner for at mindre endringer ikke behøver foretas av Kongen i statsråd. Dette vil innebære en forenkling.

Endring i § 34 om verneforskrifter: Etter Miljøverndepartementets vurdering innebærer forslaget kun en lovfesting av eksisterende praksis. Forslaget vil ha den praktiske betydning at overtredelse av søknadsplikten vil kunne påtales og sanksjoneres. Forslaget anses for øvrig ikke å ha økonomiske eller administrative konsekvenser.

Endring i § 36: Etter Miljøverndepartementets vurdering innebærer forslaget kun en lovfesting av eksisterende praksis, og forslaget anses derfor ikke å ha økonomiske eller administrative konsekvenser.

Endring i § 62: Etter Miljøverndepartementets vurdering innebærer ikke forslagene økonomiske eller administrative konsekvenser, da det kun er en lovfesting av eksisterende praksis hjemlet i delegasjonsvedtakene.

Endring i § 77: Etter Miljøverndepartementets vurdering innebærer ikke forslaget økonomiske eller administrative konsekvenser.

9.2 Endringer i friluftsløven

Forslaget har ingen økonomiske eller administrative konsekvenser.

10 Merknader til de enkelte bestemmelsene

10.1 Merknader til endringene i naturmangfoldloven

Endringen i § 34 fjerde ledd nytt annet punktum innebærer en klargjøring av at det i verneforskrifter kan fastsettes søknadsplikt for visse tiltak, og at overtredelse av denne søknadsplikten kan påtales.

Bestemmelsen i § 34 sjettede ledd innebærer at Kongen kan foreta mindre endringer i verneforskrifter innen de rammer bestemmelsen angir. Dette omfatter myndighet til å endre verneområdets navn, rette feil og unøyaktigheter i beskrivelsen av det vernede området og foreta grenseendringer som omfatter mindre arealer (innskrenkninger og utvidelser) som ikke får nevneverdig betydning for private interesser. Mindre grenseendringer vil primært være aktuelt i forbindelse med oppfølging av grensemerking av verneområdene. Det er vanlig at jordskifteretten på oppdrag fra vernemyndigheten, og i samråd med berørte grunneiere, foretar grensemerking i terrenget. Det er da ikke uvanlig at det oppdages feil og unøyaktigheter i opprinnelig vernekart, som medfører at vernekart og jordskiftekart ikke stemmer overens. Det kan også forekomme at den vedtatte grense ikke lar seg fysisk merke på grunn av terrenforhold. For å bringe den vedtatte vernegrense i tråd med jordskiftekart og fysisk merking, kan det vedtas en mindre grenseendring i henhold til bestemmelsen.

Forslaget i § 36 annet ledd femte punktum innebærer en klargjøring av hva det kan fastsettes bestemmelser om i forskrift om landskapsvern-områder når det gjelder tiltak som sett i sammenheng med andre tiltak kan være i strid med verneformålet, og annet ledd første punktum klargjør at også tiltak som kan gi sumvirkninger i landskapsvern-områder kan påtales.

Forslaget i § 62 tredje ledd, annet punktum innebærer en kodifisering av den klagerett fylkes-

mannen har i dag som følge av delegasjonsvedtakene fattet i medhold av annet ledd.

Bestemmelsen i § 77 nytt tredje punktum innebærer at endringene i § 34 om søknadsplikt og § 36 annet ledd også gis virkning for verneforskrifter fastsatt i medhold av naturvernlovene av 1970 og 1954, og lov om naturfredning av 1910.

10.2 Merknader til endring i friluftsløven

Forslaget innebærer en oppretting i § 22, som medfører at en ikke tilsiktet endring som følger av lov 16. september 2011 nr. 41 om friluftslivet reverseres. Endringen som reverseres er opphevingen

av de tidligere annet og tredje punktum i annet ledd, som regulerte fylkeskommunen, fylkesmannen og kommunens kompetanse. Departementet foreslås at tidligere annet og tredje punktum tas inn i lovteksten igjen, som nytt tredje ledd.

Miljøverndepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i naturmangfoldloven og friluftsløven.

Vi HARALD, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i naturmangfoldloven og friluftsløven i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til lov om endringer i naturmangfoldloven og friluftsløven

I

I lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet gjøres følgende endringer:

Lovens tittel skal lyde:

Lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet (*friluftsløven*)

§ 22 nytt tredje ledd skal lyde:

Kommunen og fylkeskommunen har rett til å opptre, klage og i tilfelle reise søksmål for å ivareta almenhetens interesser i alle saker av interesse for friluftslivet. Fylkesmannen kan opptre, klage og i tilfelle på vegne av staten reise søksmål for å ivareta almenhetens interesser i alle saker av interesse for friluftslivet.

II

I lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold gjøres følgende endringer:

§ 34 fjerde ledd nytt annet punktum skal lyde:

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.

§ 34 nytt sjette ledd skal lyde:

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.*

Nåværende annet punktum blir tredje punktum.

§ 36 annet ledd skal lyde:

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.

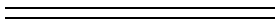
§ 62 tredje ledd annet punktum skal lyde: Fylkesmannen har klagerett over vedtak truffet av kommunen etter delegasjon, og *over vedtak som et organ som er særskilt oppnevnt etter annet ledd tredje punktum har fattet på grunnlag av delegert myndighet.*

§ 77 nytt tredje punktum skal lyde: *§ 34 fjerde ledd og § 36 annet ledd gjelder for eldre vedtak om oppretting av verneområder.*

Nåværende tredje og fjerde punktum blir fjerde og femte punktum.

III

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.





Tykk: AS O. Fredr. Aimesen. April 2013

241491