Direktoratet for **naturforvaltning**

Rundskriv november 2001 **Naturvernloven**

Forvaltning av verneforskrifter



1 Innledning

Dette rundskrivet skal være et hjelpemiddel for fylkesmenn, kommuner og andre som får delegert forvaltningsmyndighet for verneområder opprettet i medhold av naturvernloven. Rundskrivet gjelder i første rekke krav til saksbehandling ved utøvelse av myndighet i medhold av verneforskrifter.

For nærmere opplysninger om forvaltningsmyndighetens rolle og ansvar vises til "Håndbok om forvaltning av verneområder etter naturvernloven", DN – håndbok 17 - 2001.

2 Bakgrunnen for å opprette verneområder etter naturvernloven

Norge har sluttet seg til flere internasjonale konvensjoner som forplikter oss til vern av biologisk mangfold. Stortinget har ved flere anledninger understreket betydningen av å sikre et representativt utvalg av norsk natur gjennom opprettelse av verneområder etter naturvernloven.

Økonomisk vekst og utvikling har medført en stadig økende utnyttelse av våre naturressurser. Produksjon og transport av energi, utbygging av moderne infrastruktur, intensiv landbruksdrift på produktive arealer, større driftsenheter, skogsbilveier, mekanisering, hyttebygging mm. har medført at utmarksområder tas i bruk i større grad og på andre måter enn tidligere. Områder uten store naturinngrep er derfor blitt vesentlig redusert de siste årene.

De fleste former for arealinngrep får konsekvenser for naturmiljøet. Små lokale inngrep kan ødelegge eller endre habitater (levesteder) og få avgjørende betydning for sjeldne eller truede arter. Gjennom et representativt utvalg av verneområder må vi derfor sikre de mest komplekse økosystemer for fremtiden og hindre utryddelse av planter og dyr.

Verneområder skal også gi sikkerhet for at det ikke gjøres inngrep i viktige områder for friluftsliv, naturopplevelse og rekreasjon.
Skal Norge og andre land lykkes med å ta vare på gjenværende områder med villmarkspreget natur må ofte menneskets ønske om bruk og utnytting reguleres. Vi må etablere grenser for menneskelig virksomhet og hindre gradvis fragmentering og "bit for bit" utnytting av naturområder. Naturvernlovens hovedfunksjon er å sikre at alle beslutninger om arealdisponering innenfor verneområder blir tatt i et meget langsiktig perspektiv.

Verneområder blir opprettet etter en meget omfattende høring hvor både lokale og sentrale instanser blir gitt anledning til å fremme synspunkter på verneforslaget. Det endelige vernevedtaket er således et uttrykk for regjeringens standpunkt etter at ulike interesser er vurdert.

Stadig økende press mot gjenværende naturområder gjør at det i fremtiden er behov for klare retningslinjer om forvaltning. Foreslåtte tiltak innenfor et verneområde skal ikke være gjenstand for vurdering på lik linje med tilsvarende tiltak i andre naturområder.

I Sør-Norge er det bare ca. 5 % av landarealet som kan klassifiseres som villmarkspregede områder, dvs områder som ligger mer enn 5 km fra tyngre tekniske inngrep. Kart over inngrepsfrie områder viser en klar sammenheng mellom urørt natur og områdevern etter naturvernloven.

3 Forvaltningsansvar for verneområder

Forvaltningsansvaret for et verneområde legges alltid til en lokal forvaltningsmyndighet, jfr. pkt. 3.2. Forvaltningsmyndigheten har ansvar for å forvalte verneforskriftene i tråd med verneformålet og treffe nødvendige tiltak hvis verneverdier trues. Siden 1. januar 1984 har forvaltningsmyndigheten i all hovedsak vært lagt til fylkesmannen.

3.1 Forvaltningsmyndighet

Ved kgl. res av 25. oktober 1996 ble Kongens myndighet til å fastsette hvem som er forvaltningsmyndighet for verneområder delegert til Miljøverndepartementet. Vedtaket gjaldt alle vedtak truffet i medhold av gjeldende naturvernlov fra 19. juni 1970 nr. 63 og lovene fra 1910 og 1954. I brev av 25.06.98 ble Miljøverndepartementets myndighet delegert videre til Direktoratet for naturforvaltning.

Delegasjon av forvaltningsmyndighet til en kommune krever normalt hjemmel i lov. Overføring av forvaltningsansvar til kommunene forutsetter derfor at den enkelte kommune selv er interessert og ønsker å overta forvaltningsansvar. Ved overføring av forvaltningsansvar til en kommune blir det redegjort for kommunens ansvar og myndighet gjennom delegasjonsvedtaket.

Delegering av forvaltningsmyndighet endrer ikke de rettslige rammene i verneforskriften. Kommunen som forvaltningsmyndighet vil m.a.o. ha samme handlingsrom som fylkesmannen.

Forvaltningsansvar for et verneområde innebærer bl.a rettslig kompetanse til å utøve myndighet innenfor rammen av verneforskriftene. Denne kompetansen er i hovedsak knyttet til dispensasjonsmyndighet og myndighet til å gi utfyllende bestemmelser om forvaltning og skjøtsel gjennom forvaltningsplaner. I tillegg vil forvaltningsmyndigheten for et verneområde også ha ansvar for nødvendig administrasjon, budsjett, veiledning/informasjon, kontakt mot kommuner, brukere, grunneiere, interesseorganisasjoner osv. Forvaltningsmyndigheten skal også påse at det etableres et tilfredsstillende oppsyn for verneområdet.

Statens naturoppsyn (SNO) har etablert oppsynsordninger knyttet til flere av de store verneområdene i Sør-Norge. Målsettingen er at SNO på sikt kan utføre eller organisere oppsynsvirksomhet innenfor de fleste verneområdene. SNO utfører tradisjonelle oppsynsoppgaver med kontrollvirksomhet, men kan også påta seg å utføre praktiske forvaltningsoppgaver som skjøtsel, informasjon og tilrettelegging. SNO vil utarbeide generelle retningslinjer for utførelse av oppsyn/kontrollvirksomhet.

Den lokale forvaltningsmyndighet har ansvar for forvaltningstiltak som informasjon, skjøtsel, registrering og dokumentasjon, bl.a gjennom forvaltningsplaner. Men den konkrete gjennomføringen av slike oppgaver i felt kan likevel utføres av SNO, på vegne av den lokale forvaltningsmyndighet. Dette vil særlig være aktuelt i de områder hvor SNO er etablert og har overtatt ansvaret for å organisere oppsynsvirksomheten.

3.2 Forvaltningsorganer

Forvaltningsansvaret for verneområder etter naturvernloven er i dag delt mellom sentrale og lokale forvaltningsorganer.

Sentrale forvaltningsorganer:
- Miljøverndepartementet
- Direktoratet for naturforvaltning

Miljøverndepartementet har det overordnede politiske ansvar for verneområder etter naturvernloven. Departementet er klageinstans for enkeltvedtak truffet av Direktoratet for naturforvaltning.

Direktoratet for naturforvaltning har det overordnede forvaltningsansvaret for alle verneområder og har ansvar for planlegging, koordinering, faglig veiledning og utvikling av generelle retningslinjer mv. for forvaltningen. Direktoratet er også delegert myndighet til å fastsette hvem som skal være forvaltningsmyndighet for verneområder.

Direktoratet er klageinstans for vedtak truffet av fylkesmannen og kommunene som forvaltningsmyndighet, og er godkjenningsmyndighet for forvaltningsplaner for nasjonalparker og andre større verneområder. Direktoratet for naturforvaltning har også myndighet til å foreta mindre rettelser i vernevedtak, foreta mindre grenseendringer, treffe avgjørelser om skjøtsel ihht N §§ 21 –23 og treffe vedtak om mindre endringer i verneforskrifter som ikke strider mot formålet med vernet. Videre har direktoratet myndighet til å treffe vedtak om midlertidig vern og myndighet til og oppheve vernevedtak hvor verneformålet er bortfalt.

Lokale forvaltningsorganer:
- Fylkesmannen
- Statskog SF
- Kommunene
- Fylkesvise tilsynsutvalg for Hardangervidda

Fylkesmannen ble fra 01.01.84 tillagt forvaltningsmyndighet for de fleste verneområdene i Norge. Unntak ble gjort for nasjonalparkene og verneområdene på Hardangervidda. Fra 01.01.99 har fylkesmannen også fått overført forvaltningsansvaret for nasjonalparkene i Sør-Norge.

Statskog har i dag forvaltningsansvar i de nasjonalparkene som ligger i Nord-Norge. For noen av områdene er utøvelse av forvaltningsmyndighet delt mellom fylkesmannen og Statskog. Statskog har lagt en rekke praktiske forvaltningsoppgaver til Fjelltjenesten i Nordland, Troms og Finnmark.

Kommunene har ved direktoratets brev av 26.10.98 fått tilbud om delegert forvaltningsmyndighet for landskapsvernområder, naturreservat, naturminner, biotopfredninger (N § 9) og artsfredninger. Noen kommuner (16) har tidligere fått delegert myndighet som ledd i MIK-programmet, mens andre kommuner har fått overført ordinær forvaltningsmyndighet direkte fra Miljøverndepartementet.

Tilsynsutvalgene på Hardangervidda er statlige regionale utvalg, sammensatt av folkevalgte representanter fra de kommunene som har areal innenfor verneområdene. På Hardangervidda er forvaltningsmyndigheten for verneområdene delt mellom fylkesmannen og tilsynsutvalgene.

4 Rettsvirkninger av vernevedtak etter naturvernloven

4.1 Hjemmelsgrunnlag

Naturvernloven fastsetter hvilke rådighetsbestemmelser som kan tas inn i en verneforskrift. Hjemmelsgrunnlaget varierer noe mellom de ulike verneformene.

Naturvernloven åpner for at det kan settes totalforbud mot noen former for rådighetsutøvelse eller forbud som er avgrenset mht tid, rom eller personkrets. Forskriftene kan også fastsette generelle unntak fra verneforskriftene eller dispensable forbudsbestemmelser.

Loven sondrer ikke mellom pågående eller fremtidig inngrep. Gjennom verneforskrifter kan det derfor både gis bestemmelser som stanser eller regulerer nåværende bruk og bestemmelser som regulerer fremtidig bruk. Rådighetsbestemmelsene i en verneforskrift kan rette seg både mot allmennheten, grunneiere og rettighetshavere.

Gjennom et vernevedtak etter naturvernloven fastsetter regjeringen fremtidige rammer for naturinngrep og menneskets bruk og ressursutnyttelse. Avveininger mellom vern, og tiltak som kan forringe eller ødelegge verneverdier, skal derfor være avklart før et vernevedtak blir truffet. Den lokale forvaltningsmyndigheten har således ikke anledning til “overprøve” den ytre rammen for vernevedtaket og treffe vedtak som kan ødelegge verneverdiene.

Dersom det oppstår en situasjon hvor det er nødvendig å gjennomføre tiltak som kan skade eller redusere verneverdier i et verneområde, bør den lokale forvaltningsmyndighet drøfte spørsmålet med DN. Direktoratet kan vurdere om inngrepet er av en slik art at forskriftene/ grensene for verneområdet bør endres. Forslag om vesentlige endringer i verneforskrifter må sendes på høring ev. forelegges regjeringen. Direktoratet for naturforvaltning kan ta stilling til om et forslag til forskriftsendring skal vurderes nærmere, eventuelt sendes på høring.

4.2 Forholdet til grunneiere og rettighetshavere

Grunneiere beholder eiendomsretten til et verneområde etter at et vernevedtak er truffet. Men eiendomsrettens innhold og karakter blir ofte endret ved at forskriftene setter særskilte rammer for bruk og fysiske tiltak i området. Alle rådighetsinnskrenkninger skal, så langt det er mulig, framgå av forskriften.

Verneforskriftene endrer heller ikke grunneiers rettigheter og plikter etter annet regelverk uten at det fremgår særskilt av forskriftene. Forskriftene endrer f.eks ikke grunneiers selvstendige rett til å nekte motorferdsel eller andre tiltak på sin eiendom. Et vernevedtak vil heller ikke endre grunneiers ansvar for farlige innretninger mv. på egen eiendom.

Vernebestemmelsene kan innebære forbud eller innskrenkninger i grunneiers, rettighetshavers og allmennhetens rådighet, men kan ikke gi vernemyndigheten eller det offentlige noen særskilt rådighet ut over det som følger av naturvernlovens § 21 og hjemmelen til å iverksette skjøtsel. Skjøtselshjemmelen gir heller ikke forvaltningsmyndigheten adgang til å pålegge grunneier eller andre privatpersoner å utføre skjøtselstiltak.

4.3 Forholdet til annen lovgivning

Forskrifter gitt med hjemmel i naturvernloven vil normalt gå foran andre lover eller forskrifter hvis det er motstrid mellom bestemmelser. Dette gjelder i prinsippet også ved påbudt rådighet etter annet regelverk, f.eks pålegg om hogst etter skogbruksloven.

Det er også viktig å merke seg at det øvrige regelverk gjelder i tillegg til verneforskriftene. I en byggesak vil man f.eks både trenge en tillatelse etter verneforskriftene og en tillatelse etter plan- og bygningsloven. Ved søknader om motorferdsel kan det i noen tilfeller også være nødvendig med både en dispensasjon etter motorferdselloven - og en dispensasjon fra verneforskriftene. For vernevedtak som ikke har egne bestemmelser om motorferdsel, vil all motorferdsel i området være regulert av lov om motorferdsel og tilhørende forskrifter.

Med få unntak vil verneforskriftene ha strengere bestemmelser om bruk og tiltak i et verneområde enn det som gjelder etter annet lovverk. Det er derfor naturlig at en søknad om dispensasjon blir behandlet av forvaltningsmyndigheten for verneområdet før den evt. blir behandlet etter annet regelverk.

Forskrifter gitt med hjemmel i naturvernloven begrenser ikke rådighetsutøvelsen utenfor et verneområde. Det er derfor viktig at grunneiere, kommuner og andre offentlige eller private instanser forvalter tilgrensende områder på en slik måte at ikke verneverdiene innefor et verneområde blir forringet. Ved opprettelse av nye verneområder forventer vernemyndighetene bl.a at kommunene tar et selvstendig ansvar i randsonene gjennom bruk av virkemidlene i plan- og bygningsloven.

5 Fortolkning av verneforskrifter

Gjennom kontakt mot brukere og eiere og ved søknader om dispensasjon må den lokale forvaltningsmyndigheten ofte ta stilling til rekkevidden av enkeltbestemmelser. Dette kan være vanskelig pga språklige variasjoner i forskriftene, endrede samfunnsforhold, nye driftsformer osv. Noen eldre vernevedtak er dessuten upresise og lite detaljerte.

Forskrifter om vern regulerer forholdet til det øvrige regelverk og den fysiske råderetten til grunneiere, rettighetshavere og andre brukere av området. Nyere verneforskrifter er bygget opp slik at det først gis et generelt forbud mot alle inngrep/tiltak som kan skade eller redusere verneverdiene innenfor et område. Deretter kommer generelle unntak fra forbudet - og egne bestemmelser som viser at det kan søkes om dispensasjon. Bestemmelser i en forskrift må derfor leses i sammenheng med den øvrige teksten.

Det er ikke mulig å gi en fyllestgjørende oversikt over alle hensyn som kan vektlegges ved fortolkning av en verneforskrift. Til det er læren om rettskildene for komplisert og variasjonen i forskriftene for stor.

Noen hovedsynspunkter:
Teksten eller selve ordlyden er det naturlige utgangspunktet ved fortolkning av verneforskrifter. Ofte er nyere forskrifter så vidt detaljerte at de gir god veiledning om hvilke rammer forskriften setter. Rekkevidden eller betydningen av ord og uttrykk må bl.a vurderes med bakgrunn i alminnelig forståelse og bruk av uttrykket på vernetidspunktet.

Bakgrunnen for arbeidet med å sikre viktige naturområder gjennom naturvernloven vil også kunne gi veiledning ved fortolkning av ulike vernevedtak og enkeltbestemmelser. Vernevedtakenes hovedfunksjon er å begrense den fysiske rådigheten i et område og innskrenke adgangen til naturinngrep.

Formålet med opprettelsen av det enkelte verneområde skal naturligvis tillegges stor vekt ved fortolkning av vernevedtak. Enkeltbestemmelser må ofte fortolkes i lys av den spesifikke formålsbestemmelsen. I noen eldre verneforskrifter er formålsbestemmelsen kort og lite presis. Det kan derfor være nødvendig å se om forarbeidene, f.eks vurderinger av registreringsmaterialet, kan gi nærmere veiledning om verneverdiene.

Innenfor områdeforvaltning foreligger det etter hvert også en betydelig *forvaltningspraksis* som skal tillegges vekt. Vektlegging av forvaltningspraksis vil bl.a avhenge av hvor fast og langvarig praksis har vært, om spørsmålet har vært behandlet av overordnet myndighet, klageinstans osv. Ofte er det redegjort for forvaltningspraksis i forvaltningsplanen for et verneområde.

Det finnes også mye *litteratur* som kan være til hjelp. Direktoratet for naturforvaltning har bl.a utarbeidet flere skriv og rapporter som omtaler rettslige problemstillinger og forvaltningspraksis. Direktoratets håndbok om vern og forvaltning vil f.eks være en viktig kilde til kunnskap om forvaltningsspørsmål.

Noen ganger kan det også være nødvendig å lese *forarbeidene* til vernevedtak. Ulike problemstillinger kan være omtalt på en slik måte i høringsdokumenter eller foredraget til kgl. res. at det skal tillegges vekt ved behandling av dispensasjonssaker. Forarbeidene kan også være viktige kilder om det faktiske grunnlaget for vernevedtaket og hvilke interessekonflikter som har vært vurdert.

"Føre-var" betraktninger skal også tillegges vekt ved fortolkning av vernevedtak. Tvil om rettslige rammer i en verneforskrift bør f.eks innebære at forskriften fortolkes innskrenkende.

Ellers bør naturligvis naturforholdene på stedet og *"reelle hensyn"* tillegges vekt. Reelle hensyn kan i denne sammenheng være betraktninger om en bestemt løsning/fortolkning er formålstjenlig, hensiktsmessig eller praktikabel.

6 Unntaksbestemmelser og dispensasjoner

Vernebestemmelser skal regulere eller forby inngrep og aktiviteter som kan være i strid med et verneformål. Derfor blir det vanligvis foretatt en interesseavveining mellom hensynet til vern og ønsker om bruk og tiltak i verneområdet. Denne interesseavveiningen avspeiles gjennom at det i forskriftene er fastsatt både unntaksbestemmelser og dispensasjonsbestemmelser.

6.1 Spesifiserte unntaksbestemmelser

De fleste verneforskrifter har spesifiserte unntaksbestemmelser som angir at en bestemt aktivitet er tillatt. Disse bestemmelsene er normalt tatt inn for å klargjøre eller nyansere generelle forbudsbestemmelser.

Det oppstår noen ganger tvil om hvor mye som kan innfortolkes under de spesifiserte unntaksbestemmelsene. Det er f.eks ofte tatt inn at enkelte tiltak skal være tillatt - uten at man derved kan trekke en slutning om hva som gjelder for øvrig. Verneforskrifter som gjør unntak for vedlikehold av bygninger eller hogst av ved til eget bruk, gir f.eks ikke automatisk rett til å bruk av kjøretøy til transport. Det kreves normalt særskilt tillatelse til motorferdsel.

6.2 Generelle unntaksbestemmelser

Naturvernloven § 22 har generelle unntak for ferdsel som skjer i politi-, brannvern-, ambulanse- eller sikringsøyemed. For ordens skyld er disse unntaksbestemmelsene tatt inn i alle nyere verneforskrifter. Bestemmelsen innebærer ikke unntak for øvingskjøring til nevnte formål, jfr. brev av 01.03.99 fra Direktoratet for naturforvaltning.

I tilegg til de lovbestemte unntak blir det regelmessig også gjort unntak for ferdsel i samband med militær operativ virksomhet, oppsyns- og forvaltningsoppgaver.

6.3 Spesifiserte dispensasjonsbestemmelser

Etter fvl § 40 kreves det at forskrifter eller hjemmelslov “gir adgang til” å dispensere fra forskriften. En dispensasjon for et tiltak forutsetter m.a.o. at det er hjemmel i verneforskriften til å gi dispensasjon. De fleste verneforskrifter har både spesifiserte og generelle dispensasjonsbestemmelser.

Når forskriftene bruker formuleringer som “kan gi tillatelse til” eller “kan gi dispensasjon til” betyr ikke det at forvaltningsmyndigheten skal gi dispensasjon. Formuleringen betyr kun at forvaltningsmyndigheten kan vurdere om en søknad gir grunnlag for å gi dispensasjon.

Spesifiserte dispensasjonsbestemmelser er ofte uttrykk for konkrete avveininger av bruker- eller eierinteresser i det enkelte verneområde. Mange nyere vernevedtak er så vidt utførlige at selve ordlyden gir god veiledning om rekkevidden av bestemmelsene. Noen ganger vil det likevel være tvil om hva slags rådighet eller tiltak det kan dispenseres til.

Selv om dispensasjonshjemmelens ordlyd er det klare utgangspunktet for tolkningen, må dispensasjonsadgangen også vurderes i lys av verneformålet, naturforholdene i det enkelte område osv, jfr pkt 5. Bakgrunnen for at det er tatt inn en slik dispensasjonsbestemmelse kan også få betydning for hvordan bestemmelsen skal fortolkes.

6.4 Den generelle dispensasjonsbestemmelsen i N § 23

I naturvernloven § 23 er det tatt inn en generell dispensasjonsbestemmelse. Etter denne bestemmelsen kan det gjøres unntak fra vernebestemmelser;

1) for vitenskapelige undersøkelser
2) for arbeider eller tiltak av vesentlig samfunnsmessig betydning
3) når formålet med fredningen krever det.

Disse unntaksbestemmelsene er tatt inn i alle nyere forskrifter etter naturvernloven.

I tillegg til bestemmelsene i N § 23 er det regelmessig også tatt inn en bestemmelse som åpner for unntak; "i spesielle tilfeller når det ikke er i strid med verneformålet". Rekkevidden av disse unntaksbestemmelsene er kommentert nedenfor.

For vernevedtak som mangler særskilt dispensasjonsbestemmelse, og som er truffet etter at gjeldende naturvernlov fra 1970 ble vedtatt, vil dispensasjonsadgangen være begrenset av N § 23.

Dispensasjon for "vitenskapelige undersøkelser"
Bestemmelsen gjelder i første rekke dispensasjoner som er nødvendige for forskning. Dispensasjon kan f.eks være nødvendig for å gjennomføre undersøkelser eller registreringer i et sjøfuglreservat som har ferdselsforbud, eller for å ta plantemateriale i et område med plantelivsfredning.

Forvaltningsmyndigheten skal alltid vurdere nytten av et forskingsprosjekt opp mot omfanget av eventuelle inngrep eller tiltak og de ulemper forskningen ellers medfører. Forskningsaktiviteter som ikke trenger å lokaliseres til et verneområde bør kanaliseres utenfor verneområdet.

Dispensasjon for "arbeid eller tiltak av vesentlig samfunnsmessig betydning"
Dispensasjonsadgangen for tiltak av "vesentlig samfunnsmessig betydning" ble videreført fra lov om naturvern av 1954, uten at det ble gjort særskilte merknader i forarbeidene om praksis, intensjoner med bestemmelsen e.l. Det er derfor naturlig å søke tilbake til de forarbeider som lå til grunn for stortingets behandling av loven - fortrinnsvis Ot. prp. nr. 34 (1953). Det fremgår klart at unntaksbestemmelsen ble tatt inn i loven bl.a med sikte på større veganlegg. Man antok mao at det kunne inntreffe en gitt situasjon som tilsa at verneinteressene måtte vike for andre vesentlige samfunnsinteresser.

Denne unntaksbestemmelsen gjelder i første rekke tiltak som ikke var aktuelle eller ikke ble vurdert på vernetidspunktet. Unntaksbestemmelsen kan derfor bare benyttes når helt særskilte forhold foreligger, jfr. begrepet "vesentlig".

Vernevedtakenes innhold tilsier at det jevnlig vil inntreffe interessemotsetninger mellom verneinteressene og andre interesser. Saker som har stor lokal interesse eller regional betydning kan generelt ikke være tilstrekkelig som grunnlag for dispensasjon etter denne bestemmelsen. Bestemmelsen er mao en tilnærmet absolutt skranke for tiltak som kun har lokal betydning. Forvaltningspraksis har i all hovedsak vært i tråd med en slik fortolkning.

En omfattende saksbehandling ved opprettelse av verneområder, hvor både lokale og sentrale myndigheter er trukket inn, er et tungtveiende argument mot at forvaltningen gjennom dispensasjoner skal ha vid hjemmel til å treffe vedtak som kan innebære at verneverdiene blir vesentlig redusert eller ødelagt.

Lovteksten må likevel forstås slik at man ikke er helt avskåret fra å kunne gjennomføre tiltak med bakgrunn i en dispensasjon, f.eks viktige

kommunikasjonsanlegg som riksveger, flyplasser, jernbaner mv. En forutsetning bør da være at det ikke finnes alternative løsninger - eller at alternative løsninger blir såvidt mye dyrere og/eller omfattende at det vil være av "vesentlig samfunnsmessig betydning" at det blir gitt en dispensasjon.

Hvis det oppstår en situasjon hvor det er aktuelt å tillate inngrep som vesentlig ødelegger eller forringer verneverdier, bør forvaltningsmyndigheten drøfte spørsmålet med overordnet myndighet. Det kan f. eks. oppstå tilfeller hvor Direktoratet for naturforvaltning blir nødt til å vurdere hensiksmessigheten av et vernevedtak, vurdere om det er grunnlag for omgjøring eller opphevelse av hele eller deler av et vernevedtak. Direktoratet må konkret ta stilling til denne grensedragningen når enkeltsaker blir fremmet.

Dispensasjon "når formålet med fredningen krever det"
Denne dispensasjonsbestemmelsen vil i stor grad være "overlappende" med den alminnelige skjøtselshjemmelen. Tiltak som forvaltningen iverksetter for å hindre gjengroing av et vatn eller tiltak for å opprettholde en kulturbetinget naturtype, vil f. eks. normalt bli betraktet som et skjøtselstiltak. Naturvernlovens skjøtselshjemmel er tatt inn i de fleste verneforskrifter.

Dispensasjonsbestemmelsen er svært lite benyttet. Vanligvis vil forvaltningsmyndigheten selv stå for tiltaket "når formålet med fredningen krever det".

Dispensasjon "i spesielle tilfeller når det ikke er i strid med verneformålet"
Bestemmelsen gjelder i første rekke bagatellmessige inngrep eller forbigående forstyrrelser som er av stor betydning for søker sammenholdt med verneinteressene. Grensedragningen vil i noen grad avhenge av verneform.

Denne dispensasjonsbestemmelsen kan ikke anvendes for å utvide den rammen som er trukket opp i vernevedtaket. Bestemmelsen er en sikkerhetsventil som skal fange opp uforutsette tilfeller eller spesielle/ særlige tilfeller som ikke ble vurdert på vernetidspunktet. Spesielle eller særlige tilfeller må fremstå som noe annet enn "vanlige" behov. Forvaltningsmyndigheten bør særlig vurdere konsekvensene av en dispensasjon, f.eks. om andre kan tenkes å søke dispensasjon på samme grunnlag.

Et vilkår for å bruke denne bestemmelsen er at tiltaket ikke strider mot formålet med vernet ev. legger grunnlaget for en utvikling som på sikt kan skade verneinteressene. Det er derfor normalt utelukket å gi dispensasjon etter denne bestemmelsen for oppføring av nye private hytter eller andre tiltak som kan forringe eller ødelegge verneverdier.

7 Bruk av vilkår ved dispensasjoner

Det er innenfor forvaltningsretten en ulovfestet regel som gir adgang til å sette vilkår i en forvaltningssak, uten at det er nevnt i hjemmelsgrunnlaget. Vilkår kan normalt knyttes til vedtak om tillatelser og vedtak om tildeling av ytelser. Hovedregelen er derfor at det kan benyttes vilkår for å ivareta naturmiljøet i forbindelse med dispensasjoner i et verneområde.

Forvaltningsmyndigheten kan normalt gå langt i å sette vilkår som begrenser skadevirkningene av en dispensasjon. Hvilke vilkår som lovlig kan settes vil bero på en helhetsvurdering. Det er f.eks etter gjeldende rett krav til *saklig sammenheng* mellom det vedtak som treffes og de vilkår som benyttes. Hvis et vilkår er egnet til å motvirke mulige skadevirkninger av et vedtak, vil det normalt alltid foreligge tilstrekkelig saklig sammenheng.

Lovligheten av et vilkår vil også kunne avhenge av hvor "inngripende" vilkåret er. Her bør man f.eks se på hvilke fordeler vedtaket gir en part - sammenholdt med de umiddelbare ulemper vilkåret har for vedkommende. Det kan også få betydning om vilkåret fortoner seg som "uvanlig" eller "ekstraordinært".

8 Skjønnsutøvelse ved dispensasjoner

Forvaltningen kan generelt utøve skjønn i en rekke saker. Dels vil skjønnsutøvelsen dreie seg om et "rettsanvendelsesskjønn", dels om et "fritt skjønn". Forvaltningens frie skjønn må alltid ligge innenfor den rettslige rammen som verneforskriften trekker opp.

Det er viktig å merke seg at det finnes en rekke ulovfestede skranker for skjønnsutøvelse. Gjennom forvaltningspraksis har det bl.a utviklet seg en lære om *myndighetsmisbruk*. Det anses som misbruk av skjønnsmyndighet at det tas utenforliggende hensyn, at avgjørelsen er vilkårlig, at avgjørelsen en sterkt urimelig eller at det har funnet sted en usaklig forskjellsbehandling.

Ved konkret skjønnsutøvelse som forvaltningsmyndighet er det også særlig viktig å være oppmerksom på de instrukser/retningslinjer som overordnet forvaltningsmyndighet gir. Slike instrukser vil ofte inneholde retningslinjer om hvilke hensyn som skal tas i betraktning og hvilken vekt de forskjellige hensyn skal tillegges. Slike retningslinjer kan også være trukket opp i en forvaltningsplan for verneområdet, bl. a. gjennom sonering.

Ved all skjønnsutøvelse som har grunnlag i verneforskrifter skal *bakgrunnen* for opprettelse av verneområdet tillegges stor betydning. Alle beslutninger om dispensasjon skal vurderes grundig slik at både umiddelbare og langsiktige konsekvenser blir vurdert. Dette gjelder særlig søknader i tilknytning til naturinngrep.

Dersom det er knyttet usikkerhet til hvilke virkninger et tiltak kan ha for naturmiljøet, bør "føre-var" betraktninger tillegges stor vekt. Rimelig tvil om virkningene av et foreslått tiltak eller naturinngrep bør f.eks kunne medføre at en søknad avslås eller at en avgjørelse utsettes inntil spørsmålet er nærmere avklart.

Forvaltningsmyndigheten kan også legge vekt på det forhold at en dispensasjon vil gi økt fremtidig press for liknende dispensasjoner. I byggesaker er det f. eks svært vanlig at en søker henviser til andre liknende tilfeller.

Forvaltningsmyndighetene skal alltid være oppmerksom på små, gradvise endringer som over tid forringer eller ødelegger verneverdiene. Mange inngrep som isolert sett blir betraktet som "bagatellmessige" vil på sikt kunne endre og ødelegge karakteren til et område. Det er derfor viktig at forvaltningsmyndigheten ved sin skjønnsutøvelse alltid vurderer langsiktige "sumvirkninger" av en dispensasjonspraksis og hindrer at vi får en ødeleggende "bit for bit" utvikling innenfor verneområdet.

9 Brudd på verneforskrifter

9.1 Anmeldelse av straffbare forhold

Brudd på bestemmelser som er gitt i medhold av naturvernloven skal tas alvorlig. Stortinget har nylig skjerpet straffebestemmelsen i naturvernloven § 24 slik at forsettelig eller uaktsom overtredelse av forbud gitt i verneforskrifter kan straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år. Under særlig skjerpende omstendigheter kan fengsel inntil 2 år anvendes. Foreldelsesfristen er 5 år.

Straffeloven § 152b har også en egen generalklausul mot alvorlig miljøkriminalitet. Strafferammen er inntil 10 års fengsel. Foreldelsesfristen er 10 år.

Forvaltningsmyndigheten for et verneområde skal sørge for at brudd på verneforskrifter blir anmeldt til politiet. Politiet, eventuelt domstolene, vil ta stilling til om forholdet er straffbart og hvor straffverdig forholdet er. I en anmeldelse kan man også kreve at ulovlige innretninger blir fjernet gjennom et "borgelig rettskrav". I de fleste verneområdene vil Statens naturoppsyn ha et sentralt ansvar for å avdekke og følge opp straffbare forhold.

Brudd på forskrifter gitt i medhold av naturvernloven er undergitt offentlig påtale. Politiet kan derfor forfølge en sak straks de får kjennskap til et ulovlig forhold - uten at det foreligger en anmeldelse.

9.2 Fjerning av ulovlige inngrep og innretninger

Ulovlige inngrep/innretninger i verneområder skal fjernes så snart det er mulig. Det er svært viktig at forvaltningsmyndigheten følger en helt prinsipiell og konsekvent linje i slike saker.

Ulovlige inngrep/innretninger i et verneområde kan fjernes gjennom vedtak etter plan- og bygningsloven, kap XIX. Fylkesmannen og bygningsrådet i en kommune har fullmakt til å treffe slike vedtak. Alternativet vil være at forvaltningsmyndigheten skaffer seg nødvendig tvangsgrunnlag ved å bringe saken inn for domstolene.

10 Saksbehandling etter forvaltningsloven ved søknader om dispensasjon fra vernebestemmelser

10.1 Innledning

Forvaltningsloven gjelder i utgangspunktet ethvert organ for stat eller kommune. I dette kapitelet redgjøres det nærmere for noen sentrale bestemmelser som kan være aktuelle ved forvaltningsmyndighetens behandling av enkeltsaker, f.eks søknader om dispensasjon fra forbud i en verneforskrift. Det tas ikke sikte på en fullstendig eller uttømmende oversikt over forvaltningslovens bestemmelser om saksbehandling.

10.2 Forvaltningens veiledningsplikt

Etter forvaltningsloven (fvl) § 11 har alle forvaltningsorgan en alminnelig veiledningsplikt innenfor sitt område. Men bestemmelsen sier ikke noe om hva veiledningsplikten går ut på. Justisdepartementet har derfor fastsatt en egen forskrift med hjemmel i fvl § 11, 2. ledd som forteller hvor langt veiledningsplikten går og hvordan veiledning skal ytes.

Et forvaltningsorgan skal selv vurdere partenes behov for veiledning. På forespørsel skal det f.eks gis nødvendige opplysninger om gjeldende verneforskrift, hvilke bestemmelser som gjelder, fremgangsmåte ved søknad om dispensasjon, hvilke forhold som kan være avgjørende for utfallet av en søknad, vanlig praksis ved behandling av søknader osv. Forvaltningsorganet bør også hjelpe til med å fylle ut eventuelle søknader dersom det synes å være behov for slik hjelp.

Hvis en søknad til forvaltningsmyndigheten inneholder feil, misforståelser, unøyaktigheter eller andre mangler som bør rettes, skal avsender få beskjed. Han bør normalt få en frist til å rette opp mangelen.

10.3 Inhabilitet

En tjenestemann er inhabil når det foreligger omstendigheter som er egnet til å svekke tilliten til hans eller hennes upartiskhet i en sak, jfr. fvl kapittel II. Følgen av inhabilitet er at vedkommende ikke kan være med på å treffe eller tilrettelegge avgjørelsen i en sak.

De nærmere inhabilitetsgrunner fremgår av fvl. § 6. Bestemmelsens første ledd medfører automatisk inhabilitet når en tjenestemann er part i saken eller har en nærmere angitt tilknytning til en part, f. eks slektskap til den som søker om dispensasjon. Bestemmelsens andre ledd er mer skjønnsmessig utformet, og medfører inhabilitet når det foreligger "andre særegne forhold" som er egnet til å svekke tilliten til tjenestemannens upartiskhet.

En tjenestemann avgjør selv om han er inhabil. Ved tvil bør han forelegge spørsmålet for sin nærmeste overordnede. Er den nærmeste overordnede inhabil kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann. I kollegiale organ treffes avgjørelsen om inhabilitet av organet selv, uten at vedkommende medlem deltar.

Når en tjenestemann er inhabil skal det oppnevnes eller velges en stedfortreder. For kollegiale organ vil det normalt være oppnevnt en vararepresentant.

10.4 Enkeltvedtak med hjemmel i verneforskrifter

Avgjørelse av en søknad om dispensasjon fra en verneforskrift vil være enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Det samme kan også gjelde tiltak om å iverksette et skjøtselstiltak i medhold av vernereglene. Forvaltningsmyndigheten er derfor pliktig til å behandle slike saker i henhold til forvaltningslovens kapittel IV - VI.

10.5 Forhåndsvarsel

Etter fvl § 16 skal en part varsles og gis anledning til å uttale seg før det treffes et vedtak i saken. Men det er ikke nødvendig å sende eget forhåndsvarsel hvis det f.eks er søkt om dispensasjon.

Forhåndsvarselet bør normalt være skriftlig og skal inneholde de opplysninger en part trenger for å ivareta sin tarv.

10.6 Utredningsplikt

I fvl § 17 er det slått fast at et forvaltningsorgan skal sørge for at saken er "så godt opplyst som mulig" før vedtak treffes. Dette er et generelt krav til saksforberedelsens kvalitet og forvaltningens utredningsplikt før det treffes et vedtak. Forvaltningslovens bestemmelser innebærer bl.a at forvaltningsmyndigheten plikter å henvende seg til en som søker om dispensasjon dersom det f. eks er uklarheter om behovet for transport, hva som skal transporteres, alternative transportmåter, når kjøringen skal finne sted, kjøretrasee osv. Erfaring viser at mange søknader om dispensasjon ofte er unøyaktige og ufullstendige.

Omfanget av forvaltningsmyndighetens utredningsplikt vil normalt være bestemt av sakens alvor/viktighet, hvilken betydning tiltaket har for verneverdiene, for søker og andre brukere av verneområdet. I en inngrepssak kan det f.eks være nødvendig med en befaring sammen med tiltakshaver og representanter for berørte faginstanser, i tillegg til en skriftlig utredning om konsekvensene for naturmiljøet.

10.7 Begrunnelse av enkeltvedtak

Etter fvl §§ 23 - 25 skal et enkeltvedtak som hovedregel begrunnes skriftlig samtidig som vedtaket treffes. Unntak fra kravet til begrunnelse gjelder ved innvilgelse av en søknad og det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket. Ved avslag eller innvilgelse av dispensasjon fra en verneforskrift bør forvaltningsmyndigheten som hovedregel legge til grunn at det skal gis en skriftlig begrunnelse.

Forvaltningslovens § 25 inneholder nærmere krav til begrunnelsens innhold. I vedtaket skal det alltid vises konkret til hjemmel for vedtaket. Det er f. eks ikke tilstrekkelig å vise til forskriftene kap… dersom det er tvil om hvilken bestemmelse som er benyttet. Skjøtsel- eller dispensasjonsvedtak må alltid forankres i verneforskriften, ev. lovteksten. Bestemmelser i en forvaltningsplan kan ikke være selvstendig hjemmelsgrunnlag for dispensasjonsvedtak.

Det skal også fremgå hvilke faktiske forhold vedtaket bygger på. Der parten selv har beskrevet faktum, f.eks i en søknad om dispensasjon, er det likevel tilstrekkelig å vise til saksfremstillingen i søknaden. De hovedhensyn som har vært avgjørende for forvaltningsmyndighetens vurdering og skjønn bør også nevnes. Det er viktig at forvaltningsmyndigheten viser hvilke skjønnsmessige forhold som har vært avgjørende for utfallet i saken.

10.8 Underretning om vedtak

Alle parter skal orienteres om et enkeltvedtak, jfr. fvl § 27. Parter er etter definisjonen i fvl. § 2 e "en person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder". I tillegg til den/de som søker om dispensasjon vil det måtte avgjøres konkret hvem saken "direkte gjelder".

Organisasjoner vil normalt bare være part der saken direkte gjelder selve organisasjonen, eller der vedtaket formelt er rettet mot organisasjonen. Vi anbefaler likevel at alle organisasjoner som kan ha interesse av et dispensasjonsvedtak eller annet vedtak om iverksettelse av et skjøtselstiltak e.l blir orientert med gjenpart av vedtaket. En organisasjon kan f.eks ha klageadgang på et vedtak selv om den ikke er "part" i saken. God forvaltningsskikk tilsier også at det kan være hensiktsmessig å orientere andre enn partene om vedtaket.

I underretningen skal det gis opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageinstans, den nærmere fremgangsmåte ved klage og retten etter fvl § 18 til å se sakens dokumenter. Dersom vedtaket kan tenkes gjennomført til skade for en part før en klage er ferdigbehandlet, skal det også gjøres oppmerksom på at det er adgang til å be om at gjennomføringen utsettes, jfr. pkt 6.7.

10.9 Klage på vedtak

Enkeltvedtak kan påklages av en "part eller annen med rettslig klageinteresse" innen 3 uker fra vedkommende part mottar underretning om vedtaket. Begrepet "part" er definert i fvl § 2, 1. ledd, bokstav e. Begrepet "rettslig klageinteresse" kan derimot være vanskelig å avgrense. Relevante momenter i vurderingen vil være om det foreligger *en aktuell interesse*, at det foreligger en *tilknytning* til saken, om det er et *konkurranseforhold, avhengighetsforhold, naboforhold, arving* eller *kjøper osv*. I den senere tid har man i langt større grad enn tidligere også akseptert at organisasjoner kan ha "rettslig klageinteresse".
For de som har "rettslig klageinteresse", og som ikke har fått skriftlig underretning, løper fristen først fra det tidspunkt de har fått eller burde skaffet seg kjennskap til vedtaket. Ved oversitting av klagefristen gjelder bestemmelsene i fvl. § 31.

En klage skal alltid sendes til det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket. Krav til klagens form og innhold fremgår av fvl § 32.

10.10 Saksforberedelse i klagesak

Den forvaltningsmyndighet som har truffet et enkeltvedtak skal "foreta de undersøkelser klagen gir grunnlag for", jfr. fvl § 33, 1. ledd. Dette kan f. eks innebære at det er nødvendig å undersøke riktigheten av de opplysninger som fremkommer i klagen, at det er nødvendig med en befaring osv. Forvaltningsmyndigheten skal vurdere om klagen gir grunnlag for å endre eller oppheve eget vedtak. Hvis noen er "motpart" i saken skal vedkommende varsles om klagen og få anledning til å uttale seg.

Finner forvaltningsmyndigheten/underinstansen at klagen ikke gir grunnlag for å endre eller oppheve eget vedtak skal saken oversendes til klagemyndigheten, jfr. fvl. § 33, 4. ledd. Ved oversendelsen til klagemyndighet skal underinstansen fremstille saken på en oversiktlig måte og tilrettelegge grunnlaget for klageinstansens overprøving. Kopi av aktuelle dokumenter i saken bør vedlegges. Partene skal ha gjenpart av oversendelsesbrevet som underinstansen sender til klagemyndigheten.

10.11 Klageinstansens kompetanse

Etter fvl § 34, 2. ledd første punktum har klageinstansen kompetanse til å "prøve alle sider av saken". Dette innebærer en *adgang* til å overprøve både rettsanvendelse, faktum og den skjønnsmessige vurdering som underinstansen har foretatt. Videre kan klageinstansen prøve om underinstansen har fulgt saksbehandlingsreglene.

Klageinstansen er ikke bundet av de grunner parten anfører i klagen og kan derfor gå inn på forhold som ikke er påberopt. Klageinstansen er heller ikke bundet til den påstand som parten måtte ha lagt ned i klagen - eller til å holde seg til de deler av saken parten har påklaget. Etter fvl § 34, 3. ledd er det likevel visse begrensinger i adgangen til å endre vedtaket til skade for parten.
På den annen side har klageinstansen ikke *plikt* til å prøve alle sider av saken. Klageinstansen har bare plikt til å prøve et vedtak i den utstrekning det er påklaget. I § 34, 2. ledd andre punktum heter det at klageinstansen "skal vurdere de synspunkter som klageren kommer med, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt av ham".

Klageinstansen kan selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve vedtaket og sende saken tilbake til underinstansen for helt eller delvis ny behandling. Klageinstansens vedtak i klagesak kan ikke påklages, jfr. fvl § 28, 1. ledd.

10.12 Omgjøring av vedtak

Forvaltningsmyndigheten har en begrenset adgang til å omgjøre eget vedtak, jfr. fvl § 35. Denne adgangen gjelder uavhengig av om initiativet kommer fra en part eller fra forvaltningsorganet selv.

Etter fvl § 35, 1. ledd kan et forvaltningsorgan omgjøre eget vedtak når 1) vedtaket ikke er til skade for noen som vedtaket retter seg mot eller tilgodeser 2) underretning om vedtaket ikke er kommet frem til vedkommende 3) vedtaket må anses ugyldig. Reglene for omgjøring i § 35, 1. ledd gjelder både underinstans, klageinstans eller annet overordnet organ. Av fvl § 35, 2. ledd fremgår at klageinstansen eller annet overordnet organ har kompetanse til å omgjøre underordnet organs vedtak når vilkårene i første ledd foreligger.

Fvl § 35, 3. ledd gir klageinstans og overordnet organ en noe mer vidtgående endringsrett enn førsteinstans. Det foreligger i disse tilfellene også en omgjøringsrett "til skade for den som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser". En omgjøring etter dette punktet må være

begrunnet i “hensynet til andre privatpersoner eller offentlige interesser”.

Det fremgår av § 35 siste ledd at ovennevnte bestemmelser må suppleres av bl.a “alminnelige forvaltningsrettslige regler”. Bestemmelsen gir en viss adgang til omgjøring av gyldige vedtak, selv om en omgjøring er til skade for noen vedtaket angår. Det siktes her til uskrevne regler som utviklet seg før vi fikk forvaltningslovens bestemmelser. Hovedsynspunktet vil være at avgjørelsen må bero på en *interesseavveining*.

Omgjøring av enkeltvedtak er et nytt enkeltvedtak som kan påklages. Beslutning om ikke å omgjøre et enkeltvedtak kan ikke påklages.

10.13 Utsatt iverksettelse av vedtak

Som hovedregel kan et enkeltvedtak gjennomføres eller iverksettes straks vedtaket er truffet.

Etter fvl § 42 kan imidlertid både underinstans, klageinstans eller annet overordnet organ på eget initiativ og etter “fritt skjønn” beslutte at vedtak ikke skal iverksettes før klagefristen er ute eller klage avgjort. Klageinstans eller overordnet instans er ikke bundet av den avgjørelse som underordnet instans har truffet.

Avgjørelse av krav om utsatt iverksettelse kan ikke påklages. Avslag på en anmodning skal likevel begrunnes.



FOTO: TORBJØRN MOEN TE 917

LAYOUT: GURI JERMSTAD TRYKK: HEIMDAL TRYKKERI



Direktoratet for
naturforvaltning

7485 Trondheim Telefon: 73 58 05 00 Telefaks: 73 58 05 01 www.dirnat.no