Forvaltning av verneområder

Dette kapittelet omtaler et utvalg av problemstillinger i forbindelse med forvaltning av vernede områder. Kap. 5.1 er et rundskriv som gir en orientering om miljøvernforvaltningens organisering og arbeid med verneområder som er opprettet i medhold av naturvernloven. Det er en målsetting at rundskrivet skal være et hjelpemiddel for fylkesmenn, kommuner og andre som får delegert forvaltningsmyndighet.

Rundskrivet gjelder i første rekke myndighetsutøvelse i medhold av verneforskrifter, men har også en generell veiledning om alminnelige krav til saksbehandling etter forvaltningsloven.

5.2 Skjøtsel

Begrepet skjøtsel omfatter de tiltak som forvaltningsmyndigheten iverksetter for å ivareta områdets naturkvaliteter i samsvar med verneformålet.

Da formålet med et områdevern alltid vil være å opprettholde en spesiell naturtilstand, vil skjøtselstiltak vanligvis bli gjennomført på økologisk grunnlag for å ivareta formålet. Formålet kan også omfatte estetiske hensyn, jf § 3 om nasjonalparker og § 5 om landskapsvernområder, og hensynet til friluftsliv kan være inkludert som et delformål i nasjonalparker. For denne type verneområder kan også tiltak som blir gjennomført av estetiske hensyn og tilretteleggingstiltak anses som skjøtsel.

5.2.1 Hjemmel for skjøtsel i verneområder

Naturvernloven gir, innenfor begrensede rammer, hjemmelsgrunnlag for å foreta skjøtsel i verneområder. Skjøtselen må være i samsvar med verneformålet og kan som utgangspunkt ikke gå lenger enn til å opprettholde naturtilstanden på vernetidspunktet. Skjøtselstiltakene må heller ikke innebære rådighetsinnskrenkninger for rettighetshaverne utover det som fremgår av verneforskriften.

Naturvernloven gir hjemmel til å gjennomføre skjøtsel i både nasjonalparker, landskapsvernområder, naturreservater, naturminner og områder med biotopvern, jf §§ 4, 6, 10, 12 og 21. Skjøtselstiltak i verneområder må være i samsvar med verneformålet i den enkelte verneforskrift. Formålet er retningsgivende for både arten og omfanget av skjøtsel som kan gjennomføres. Nye vernehensyn kan f.eks ikke bringes inn etter at vernevedtaket er fattet for derved å kunne utøve andre former for skjøtsel enn de som er knyttet til verneformålet.

Skjøtselshjemlene åpner ikke adgang til å pålegge rådighetsinnskrenkninger utover det som følger av vernebestemmelsene for øvrig. På den annen side er det rimelig å forstå skjøtselshjemlene slik at de som hovedregel gir adgang til å gjøre unntak fra de fastsatte rådighetsinnskrenkningene i skjøtselsøyemed. Det er derfor unødvendig å ta opp spørsmålet om særskilt dispensasjon for skjøtelstiltak som forvaltningsmyndigheten på eget initiativ ønsker å iverksette.

Det er ikke helt klart hvor langt skjøtselhjemlene går i å gi grunnlag for fysisk rådighet for det offentlige. Tiltaket må være i samsvar med verneformålet, men ikke **alle** tiltak som ivaretar formålet er uten videre tillatt. Tiltaket må vurderes nærmere etter hva slags rådighet det er tale om. På neste side skisseres noen retningslinjer for hvordan denne grensen skal trekkes:

A) Grensemerking og oppsetting av informasjonstavler må klart sies å falle inn under naturvernlovens skjøtselshjemler.

B) Iverksetting av landskapsmessige tiltak for å oppfylle verneformålet og opprettholde verneverdien kan som hovedregel skje med hjemmel i skjøtselsbestemmelsene.

Det innebærer at det kan foretas tiltak for å **avbøte naturinngrep som etter hvert vil forringe verneverdien**. Et typisk eksempel er gjenfylling av grøfter i en myr som gradvis vil drenere og tørrlegge myra slik at verneverdien går tapt.

Det innebærer også at det kan foretas skjøtselstiltak med det formål å **forhindre naturlige prosesser som over tid endrer den naturtilstanden** som verneformålet tar sikte på å bevare. Eksempel på dette kan være gjengroing av grunne vann/ tjern eller et åpent kulturlandskap hvor opphør av beitebruk er i ferd med å endre landskapets karakter. I slike tilfelle kan den lokale forvaltningsmyndigheten organisere mudring og krattrydding. Å sende dyr på beite uten grunneiers tillatelse vil nok være å gå utover det naturvernloven hjemler.

Spørsmålet om hvor langt tilbake i tiden man kan gå når det gjelder tilbakebakeføring har vært vurdert av justisdepartementet. Departementets lovavdeling har gitt uttrykk for at det som utgangspunkt må være naturtilstanden på vernetidspunktet som må legges til grunn. Verneformålet kan likevel tale mot en så restriktiv tolking, og forvaltningsmyndigheten bør ha anledning til å felle trær som har slått rot før vernevedtaket ble truffet. Det er viktig å merke seg at selv om hugst kan være et lovlig skjøtselstiltak gir ikke skjøtselshjemmelen det offentlige adgang til å tilegne seg trevirket. Hovedregelen må være at det tilbys rettighetshaveren eventuelt levert ved verneområdets grense.

Det kan også være tale om å iverksette tiltak for å **fjerne tekniske inngrep som var foretatt før vernevedtaket** men som ikke vil medføre ytterligere forringelse av områdets verneverdi. Det kan eksempelvis gjelde fjerning av piggtråd eller gamle anlegg som ikke lenger skal brukes.

Skjøtselshjemlene omfatter ikke **biotopforbedrende endringer i landskapet** for å legge forholdene bedre til rette for enkelte arter. Et eksempel kan være å anlegge kunstige øyer i et vann for å bedre hekkeforholdene for enkelte fuglearter. Selv om ivaretakelse av fuglenes livsmiljø er en del av verneformålet, vil dette være en form for aktiv tilrettelegging i naturen som det ikke er naturlig at skjøtselshjemlene omfatter.

Fysiske tiltak for å gjøre det lettere for publikum å få del i naturverdiene i verneområdet, står i en litt spesiell stilling. I nasjonalparker og større landskapsvernområder som har friluftsliv som et delformål må enklere tilrettelegging for friluftsliv sies å være lovlig skjøtsel. Eksempel på slike tiltak er anlegg av stier og klopper. I naturreservater vil det i hovedsak være tale om å kanalisere ferdsel av hensyn til verneverdiene i området, det vil si et beskyttelsestiltak. Slike tiltak vil også være lovlig skjøtsel. Alternativet kan i enkelte tilfelle være å nedlegge ferdselsforbud i deler av området. Dersom et naturreservat er opprettet med et pedagogisk formål, kan tilrettelegging kun for å øke tilgjengeligheten også bli å anse som lovlig skjøtsel.

Varige tekniske inngrep som bygging av fugletårn, informasjonssentra, overnattingssteder eller parkeringsplasser kan ikke anses å ha hjemmel i naturvernlovens skjøtselsbestemmelser. Slike tiltak medfører varige bruksendringer av arealene og kan ikke gjennomføres uten grunneiers tillatelse. I tillegg til å få grunneiers tillatelse må forvaltningsmyndigheten søke om dispensasjon fra vernereglene og søknaden må da behandles av en "setteforvaltningsmyndighet", fortrinnsvis et nabofylke/ nabokommune.

C) Motorisert transport

For å få gjennomført skjøtselstiltak er det ofte nødvendig med motorisert transport av folk og utstyr. Forvaltningsmyndighetens rett til å utøve skjøtsel dekker også nødvendig kjøring i verneområdet i den forbindelse, slik at det ikke er nødvendig med tillatelse fra grunneier. Det er likevel usikkert om skjøtselshjemmelen omfatter motorferdsel til og fra verneområdet utenfor vernegrensene uten først å ha innhentet grunneiers tillatelse. Det er ikke nødvendig å søke om tillatelse etter forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag av 15 mai 1988, da forskriftens § 2 c gjør unntak for offentlig tilsyn, noe som må antas å dekke også skjøtsel.

D) Skjøtselshjemlene gir ikke forvaltningsmyndigheten adgang til å pålegge private rettighetshavere å utføre skjøtselsoppgaver.

Ovenfor har vi beskrevet hjemmelsgrunnlaget for skjøtsel, og forsøkt å trekke opp noen grenser for hvor langt hjemlene går i forhold til grunneierne i et verneområde. Det er viktig å være klar over at de beste skjøtselsresultatene vanligvis oppnås gjennom en god kommunikasjon og et godt samarbeid med grunneierne. Forut for alle skjøtselstiltak skal grunneierne kontaktes og varsles om tiltakene. Det vil gjøre det mulig å tilpasse gjennomføringen av tiltakene i forhold til grunneiers mulige ønsker og behov.

5.2.2 Kriterier for å velge ut områder med behov for økologisk skjøtsel

Skjøtsel på økologiske grunnlag omfatter både tiltak for å opprettholde en naturtilstand og restaurering for å endre tilstanden eller fjerne uheldige inngrep.

DN etablerte i februar 1995 et utvalg som skulle kartlegge status for verneverdiene i verneområdene (DN-rapport 1996-1) og lage et forslag til strategi for bevaring av verneverdier i fremtiden (DN-rapport 1996-4). Statusundersøkelsen har vist at verneverdiene i mange verneområder er trua, bl.a. som resultat av mangelfull forvaltning og skjøtsel. Dette skyldes mangel på økonomiske ressurser og arbeidskapasitet hos forvaltningsmyndighetene, og mangelfull kunnskap om verneverdiene og hvordan de skal skjøttes.

Dagens ressurssituasjon gjør det nødvendig med en streng prioritering av hvilke områder som skal skjøttes og hvilke skjøtselstiltak som skal gjennomføres. Utvalget har utarbeidet kriterier for utvelging og prioritering av områder som trenger skjøtselstiltak (se ramme). Alle kriteriene vurderes i sammenheng, for å få et bilde av hvilke områder som bør prioriteres. Enkelte kriterier må likevel fremheves som viktigere enn andre. Kriteriene tar hensyn til regionale variasjoner. Det må også presiseres at kriteriene er retningslinjer.

Kriterier for utveljing og prioritering av område som treng skjøtselstiltak

A) Overordna - kva for verneområde treng skjøtsel

Skjøtselstiltak kan gjennomførast i verneområde der menneskeleg bruk er eller har vore styrande for utviklinga, og bevaring av kulturmark er ein vesentleg del av verneformålet, og i andre område der det er nødvendig med spesielle tiltak for å ta vare på verneverdiane.

I verneområde med sterkt endra naturkvalitetar kan tilbakeføring prioriterast dersom følgande forhold er oppfylt:

- verneverdiane går tapt dersom området ikkje blir restaurert
- resultatet er rimeleg sikkert
- resultatet er av klart større verdi enn dei suksesjonsstadia som vil utvikle seg utan restaureringa
- tiltaket tilfører naturelement som det trengst meir av for å sikra viktige funksjonar (til dømes ope vatn, beiteeng i våtmark)

B) Prioritering mellom områda som treng skjøtselstiltak

Første prioritet

a) verneområde som inneheld raudlisteartar som står i fare for å forsvinne frå området dersom det ikkje blir gjennomført skjøtselstiltak

b) verneområde med nasjonalt trua eller sårbare naturtypar

c) verneområde med natur- og kulturlandskapsverdiar som er typiske, eller representative, for ein region

d) område av spesiell internasjonal verneverdi

Andre prioritet

a) verneområde som inneheld biologiske prosessar og funksjonar som er viktige også utanom eige areal, til dømes næringssøk, trekk, spreiing

b) verneområde knytta til langvarig tradisjonell drift, eller heilt særeigne driftsmetodar av stor kulturhistorisk verdi til dømes natureng, slåttemark, egg- og dunvær, styvingsskogar (kontinuitet)

c) område med stor referanseverdi, for å kunne samanlikne område på ulike suksesjonstrinn og i ulike regionar

Andre omsyn

- slitasje- og erosjonsutsette område, som er svært sårbare for ferdsel og annan direkte påverknad
- område der det allereie er lagt ned arbeid med skjøtsel, forsking og overvaking
- forsking og undervisning (pedagogisk bruk)
- grunneigarane si haldning og lokal interesse
- når det skal prioriterast mellom likeverdige område, skal det mest varierte området prioriterast

Hastetiltak kan setjast i verk dersom verneverdiane er akutt trua, og verdiane ikkje kan tilbakeførast ved restaurering dersom utviklinga får halde fram. Dette kan føre til at eit middels prioritert område blir høgt prioritert dersom truslane er akutte.

fra DN-rapport 1996-4

5.2.3 Økologisk skjøtsel av ulike naturtyper

Skjøtselsbehovet vil variere for de ulike naturtypene og geografiske regionene, og må defineres ut fra formålet i verneforskriften. Slik skjøtsel omfatter ikke tiltak som blir gjennomført av estetiske hensyn, eller for å øke tilgjengelighet og ferdsel til området. Viktige skjøtselstiltak i kulturlandskapet er slått, beite, brenning, styving og tynning/rydding mv. Andre skjøtselstiltak kan være fjerning av fremmede treslag, restaurering av gjengrodd våtmark og gjenfylling av grøfter for å gjenopprette vannbalansen i myrer og våtmarker.

Økologisk skjøtsel av kulturmarkstyper
I "Skjøtselshåndboka om kulturlandskap og gamle norske kulturmarker" (red. Norderhaug, A. et al 1999, Landbruksforlaget) sammenstilles kunnskaper om hvordan viktige typer av gamle kulturmarker er blitt til, samtidig som det forklares nærmere hvordan skjøtselen bør være for at slike økosystemer skal kunne opprettholdes over tid. Boka gir generelle råd ved restaurering og skjøtsel, og går nærmere inn på skjøtsel av høstingsskog, åpen beitemark, hagemark, beiteskog, beiting og slått i havstrender, kystlynghei, reinbeite, åpen slåttemark, lauveng, slåtte- og beitemyr, flommark, åker, småbiotoper og stølslandskapet.

Økologisk skjøtsel for å opprettholde en naturtilstand eller et suksesjonstrinn

- **Myrene** er avhengige av at vannstanden opprettholdes dersom de ikke skal tørke ut og brytes ned. På sikt er det derfor svært uheldig dersom de påvirkes av grøfter eller annen form for drenering. Kunstig heving av vannstanden vil også kunne være uheldig. Som ledd i skjøtsel av myr kan det derfor være aktuelt med tiltak som hindrer drenering eller annen endring av vannstanden.

- **Løvskog** i lavlandet er i de fleste tilfeller kulturpåvirkete. Skjøtselshåndboka viser hvordan de bør skjøttes for at spesielle kulturmarkstyper skal kunne opprettholdes. Det er også ønskelig at noen av løvskoglokalitetene får utvikle seg fritt, fordi klimakspregete løvskoger er nøkkelbiotoper for en lang rekke sjeldne eller truede arter. Det bør fremgå av verneformålet om skogen skal skjøttes eller om den skal få utvikle seg fritt.

- **Syke, døde og nedfalne trær** bør ikke fjernes dersom dette ikke er skjøtselstiltak for å bevare en bestemt kulturmarkstype. Felte trær kan også med fordel få ligge. Strøfallet er et viktig substrat for sopp, kryptogamer, virvelløse dyr og mikroorganismer. Av hensyn til bl.a. evertebratfaunaen er det særlig viktig å bevare gamle, døende og døde trær.

- **Barskog.** I naturreservater der vern av barskog er hovedformålet, skal det vanligvis ikke gjennomføres noen form for skjøtsel. I enkelte kalkrike furuskoger hvor det av hensyn til vegetasjonen i feltsjiktet er ønskelig med en regulering av tresjiktet, kan det likevel være aktuelt med skjøtsel.

- **Landskapsvernområder med skog.** Innenfor landskapsvernområder skal i de fleste tilfelle den bruken som eksisterer på vernetidspunktet fortsette. Her vil vi ofte finne kulturpåvirkete skogtyper som det er ønskelig å bevare, og som krever en spesiell skjøtsel. Landskapsvernområdene vil imidlertid også kunne omfatte skog som drives etter moderne metoder, der det er forutsetningen at grunneierne skal kunne fortsette å drive med økonomisk utbytte. Verneforskriften bestemmer hvordan driften skal foregå.

- **Våtmark.** Mange verneområder inneholder andre typer våtmark enn myr, f. eks. vann, vassdrag, sumpområder, fuktenger og havstrand. Slike områder har ofte problemer med gjengroing på grunn av opphørt bruk eller tilsig av næringsstoffer (eutrofiering). Dersom opphørt bruk er årsaken, bør man finne ut hvordan området er brukt tidligere, og legge opp skjøtselen etter dette (se Skjøtselshåndboka om kulturlandskap og gamle norske kulturmarker). Dersom eutrofiering er årsaken bør man fjerne eutrofieringskilden dersom det er mulig. Der gjengroingen har kommet langt vil det også være nødvendig å fjerne vegetasjon. I spesielle tilfeller kan det være aktuelt med andre tekniske løsninger som f. eks. fjerning av masse eller heving av vannstand. Slamfellingsanlegg eller andre renseanlegg kan være aktuelle utenfor verneområdene.

- **Sjøfuglreservater.** Det er store regionale forskjeller på om sjøfuglreservatene trenger skjøtsel eller ikke. I flere områder er gjengroing et problem. Innvandring av rovdyr som mink og rev har også skapt problemer en del steder.

5.2.4 Økonomisk støtte til skjøtsel av gamle kulturmarkstyper

En rekke verdier og interesser av ulik karakter er knyttet til kulturmarkstyper. Utviklingen og ivaretakelsen av kulturmarkstyper styres derfor av en rekke forskjellige virkemidler, og flere myndigheter har et ansvar for kulturmarktypenes utvikling. Mest avgjørende er grunneiers bruk av arealene. Skjøtsel av kulturmark er derfor avhengig av et nært samarbeid mellom grunneiere og berørte myndigheter. Det er dessuten ofte aktuelt å kombinere flere typer virkemidler.

Det gis her en kort summarisk oversikt over de virkemidler som er mest sentrale ved skjøtsel av kulturmarkstyper.

Landbruksdepartementets støtteordninger

- Spesielle tiltak i landbrukets kulturlandskap (STILK).
  Ved tildeling av kulturlandskapsmidler over jordbruksavtalen er det åpnet for støtte til tiltak også innenfor verneområdene jf. forskrift av 26. februar 1999 *"Spesielle tiltak i landbrukets kulturlandskap"* (STILK).

  Det kan gis tilskudd til tiltak på landbrukseiendommer i områder vernet etter naturvernloven og/eller etter kulturminneloven når vernebestemmelsene forutsetter skjøtsel ved aktivt landbruk eller ikke er til hinder for vanlig landbruksdrift. Tilsvarende gjelder i områder hvor det foreligger verneforslag.

- Tilskudd til seterdrift med melkeproduksjon.
  Formålet med tilskuddet er å opprettholde og/eller gjenoppta seterdrift med melkeproduksjon og å vedlikeholde det tradisjonelle kulturlandskapet i seterområder gjennom beiting med husdyr. Vilkårene i den generelle forskriften om produksjonstillegg i jordbruket må være oppfylt for å komme inn under ordningen. Vilkår for tildeling er at det skal drives jordbruksdrift med leveranse av melk eller foredla melkeprodukter. Videre skal driften foregå i hele eller deler av sommerhalvåret og være knyttet til seterbygning og til helårs jordbruksdrift på en landbrukseiendom.

- Tilskudd til husdyr på utmarksbeite.
  Formålet med tilskudd til dyr på utmarksbeite er å stimulere til bruk og pleie av kulturlandskap i utmark. Brukere og landbrukseiendommer må oppfylle kriteriene for å motta støtte etter den generelle forskriften om produksjonstillegg i jordbruket. Dyrene skal oppholde seg minst 8 uker i utmark. En slik utnyttelse av beitet skal være en naturlig del av driftsopplegget på landbrukseiendommen.

Miljøverndepartementets støtteordninger
(samlet oversikt i Rundskriv T-1/2000 "Tilskots- og låneordningar")

- Miljøvernmyndighetenes tilskudd til tiltak som ivaretar biologisk mangfold i kulturlandskapet.
  Grunneiere og andre (for eksempel foreninger, organisasjoner, lag, kommuner, fylkeskommuner) som forvalter spesielle og marginale områder der det er særlige grunner til å gå inn og ivareta biologisk mangfold, kan søke om tilskudd. Det gis støtte til arealer som er særs viktige, og som først og fremst ikke omfattes av landbrukets tilskuddsordninger. Tilskuddet er uavhengig av områdets status, for eksempel om det er underlagt vern. Tilskuddet gis til opprettholdelse av tradisjonell drift, til skjøtsel og vedlikehold, til restaurering og i helt spesielle tilfeller også til etablering av nye naturområder. Det er ikke bevilget penger over denne ordningen for 2002.

- Riksantikvarens tilskudd til kulturlandskap for vedlikehold av kulturmiljø.
  Tilskuddet skal bidra til å sikre og skjøtte verdifulle kulturlandskap. Tilskuddet blir gitt til private eiere og brukere, interesseorganisasjoner, lokal og regional forvaltning, og kan benyttes til vern, formell sikring og vedlikehold av kulturmiljø. Tilskuddet blir gitt til praktiske tiltak i landskapet som samtidig medvirker til å utvikle prinsipper og modeller for god forvaltning, og som ikke omfattes av andre myndigheter sine vanlige tilskuddsordninger.

- Tiltak i naturvern- og friluftslivsområder.
  Ordningen skal dekke de utgiftene staten har i forbindelse med tilrettelegging og skjøtsel av statlige naturvern- og friluftslivsområder. Kommuner og interkommunale friluftsråd kan søke, men en frivillig organisasjon kan ta hånd om den daglige driften.

5.3 Tilrettelegging, informasjon og undervisning

Friluftsliv er viktig for å skape holdninger og forståelse for naturvern. Tilretteleggingstiltak i verneområder må bygge på prinsippet om at området og dets naturverdier skal oppleves, men ikke forbrukes.

Informasjon om naturfaglige og kulturhistoriske verneverdier, sårbare områder o.s.v. vil både øke kvaliteten på oppholdet for dem som søker området, og vil øke forståelsen for vern og forvaltning. Informasjonen kan spres på ulikt vis, gjennom brosjyrer, skilting, informasjonstavler, informasjonssentra, via oppsynspersonell osv. Områdets sårbarhet og hvor interessant området er for allmennheten vil være avgjørende for i hvilken grad det skal satses på informasjon.

5.3.1 Tilrettelegging og regulering av ferdsel

Alle tilretteleggingstiltakene skal følge prinsippene for naturvennlig tilrettelegging og være i samsvar med verneforskrift. Bygninger, parkeringsplasser og turveger skal legges utenom verneområdet, og informasjonsskilt må plasseres på en måte som ikke virker skjemmende. Informasjonstavler bør primært settes opp utenfor verneområdene, men kan også settes opp på f.eks. turisthytter hvor disse finnes i verneområder.

I forbindelse med DN-rapport 1996-4 "Plan for tiltak i verneområde" er ble det gjennomført en statusundersøkelse som bl.a. viste at ferdsel er et middels stort problem i mange verneområder. For relativt få områder er ferdsel rapportert som et stort problem. Men den økende ferdselen i verneområdene, sammen med stor satsing på naturbasert reiseliv gjør likevel at en må være oppmerksom på behovet for mer bevisst kanalisering av ferdselen i framtiden. Lett tilgjengelige områder eller områder som ligger nær byer og tettsteder kan få økt belastning, og det kan være nødvendig med tiltak for å hindre at verneverdier blir forringet. Utvalget har utarbeidet kriterier for inndeling av verneområder/deler av verneområder i ferdselskategorier (DN-rapport 1996-4, "Plan for tiltak i verneområde" – se neste side).

Allerede i dag er det i praksis en gruppering av verneområder, der enkelte områder fungerer som utstillingsvinduer med stor grad av tilrettelegging, mens det andre ytterpunktet er områder med ferdselsforbud deler av året. For forvaltningsmyndigheten sitt daglige arbeid vil det være nyttig med en formalisering av denne grupperingen. Ved å bruke kriteriene og grupperingen som foreslått av DN's rådgivende utvalg vil det bli en mer ensartet behandling av disse spørsmålene, uavhengig av kompetanse og holdninger i de enkelte fylkene/kommunene.

Det kan vurderes presisering av vernereglene dersom ferdsel kan være en trussel mot verneverdiene og dagens verneforskrift ikke gir mulighet for å regulere slik aktivitet. Dette gjelder spesielt områder med vegetasjon som tåler lite ferdsel, for eksempel spesielle typer våtmark, kalkfuruskog og tørrberg, eller områder med et dyreliv som er sårbart for forstyrrelser. Forvaltningsmyndigheten bør være spesielt forsiktig med å gi tillatelse til større arrangement (arrangerte turer, idrettsarrangement, organiserte leirer, konserter og lignende) innenfor områder i ferdselskategori 2, 4 og 5. Større arrangement bør i størst mulig grad legges utenfor verneområdene. I de fleste områder er ferdsel i undervisningsøyemed tillatt.

Kanalisering av ferdsel vil kunne løse mange problemer, slik at behovet for innskjerping av regelverket kan reduseres.

Direktoratet er delegert myndighet etter naturvernlovens § 22 1. ledd til å forby ferdsel i hele eller deler av året for det enkelte verneområdet. Dette medfører at direktoratet ved egen forskrift kan vedta nye ferdselsrestriksjoner i områder der det er behov for det.

Kriterier for inndeling av verneområde / delar av verneområde i ferdselskategoriar

A) Kriterier for inndeling

Tilrettelegging for ferdsel og allmen bruk skal gjennomførast slik at publikum får oppleve naturkvalitetane i verneområda utan at dette blir ein trussel mot verneverdiane.

1. Verneverdiar og verneformål
Ferdsel og tilretteleggjing skal ikkje vere ein trussel mot verneverdiane, skal styrast unna slitasje- og erosjonsutsett vegetasjon og ikkje uroe fuglar og dyr.

2. Formidlingspotensiale og dagens press mot området
Interesse for området og tilgjengelighet skal vere avgjerande for plassering i ferdselskategori.

3. Haldningar hos grunneigarar og lokalbefolkning
Interesse frå grunneigarar og lokalbefolkninga for å trekke folk til området skal vere avgjerande for plassering i ferdselskategori. Fysiske tilretteleggingstiltak treng godkjenning frå grunneigar.

B) Inndeling i ferdselskategoriar

Utstillingsvindauge utanfor verneområde
Område utanfor verneområde med naturkvalitetar som gjer det veleigna for ei større, brei satsing på formidling kan etablerast som utstillingsvindauge. Tilretteleggjinga kan vere del av ei planmessig satsing for å avlasta verneområdet. Slike utstillingsvindauge kan grensa til eit verneområde eller liggja ein annan stad. Tilrettelegging og informasjon som gruppe 1, og i tillegg kan turveg vurderast ved innfallsporten til området

1. Utstillingsvindauge i verneområde (aktiv informasjon om verneverdiane)
Område eller delområde/sone med høge, men i hovudsak lite sårbare naturverdiar som er eigna til å formidla til eit breitt publikum. Området er i stand til å tåla omfattande bruk, også organisert ferdsel. Det er satsa tungt på formidling og tilrettelegging med fleire av punkta nedanfor:

- *Utandørs informasjon: tavler, natursti, hefte, brosjyre*
- *Innandørs utstilling: i naturhus, museum eller anna bygg ved eller i området*
- *Undervisningsopplegg*
- *Parkering (utanfor verneområdet) og stiar med høg slitestyrke*
- *Marknadsføring: området er marknadsført aktivt på turkart, turistinformasjon, m.m.*

2. Tilrettelegging i verneområde - for å ta vare på verneverdiane
Område der det allereie er stor ferdsel, og der det er nødvendig med tilretteleggingstiltak for å ta vare på verneverdiane. Same tilretteleggingstiltak som i gruppe 1, men mindre omfattande. Det er ikkje ønskeleg å dra fleire folk til området.

3. Enklare tilrettelagde verneområde/soner
Område der tolegrense og formidlingspotensiale tilseier ei mindre omfattande tilrettelegging enn gruppe 1 og 2. Infotavle, parkering (utanfor verneområdet), stimerking, brosjyre og undervisningsmateriell er aktuelle tilretteleggingstiltak. Synet på organisert ferdsel er avhengig av vernevediane.

4. Passivt skjerma område utan tilrettelegging.
Område der omsyn til verneverdiane tilseier minst mogleg ferdsel, men ferdsel er ikkje regulert i verneforskrifta. Ikkje anna tilrettelegging enn grensemerking med skilt om verneform og eventuelt infotavle. Områda blir ikkje vist på turkart og brosjyrar og bør ikkje brukast til organisert ferdsel og undervisning. Det blir ikkje laga parkering eller merka tilkomst.

5. Verneområde/soner med ferdselsreguleringar
Område der ferdselforbod er aktuelt heile eller delar av året. Området kan følgjast opp med passiv skjerming og skilting om ferdselsrestriksjonane ved grensa, eller med ein offensiv informasjon om den sårbare naturen og restriksjonane, saman med oppsyn.

fra DN-rapport 1996-4

5.3.2 Informasjon

Informasjonsarbeidet koordineres av forvaltningsmyndigheten, men Statens naturoppsyn har også et eget informasjonsansvar. I de områdene SNO har egne naturoppsyn vil de stå for det praktiske informasjonsarbeidet, og lokalt engasjert oppsyn vil også ha viktige informasjonsoppgaver i verneområdene (se kap. 5.6.3).

Målgruppen er avgjørende for form og innhold på informasjonen. Alder og naturfaglig kunnskap, samt lokalkunnskap og holdning til vern vil her være av betydning for hvordan informasjonen bør legges opp. Før slike tiltak settes i verk må det derfor vurderes om området tåler dette. Informasjonstiltak kan imidlertid også bidra til å kanalisere ferdselen, slik at slitasje og forstyrrelser kan unngås i utsatte deler av et verneområde.

- **Skilt, merking, informasjonsplakater**
  Skilt, merking og plakater kan gi informasjon om opprettelse, verneformål, verneforskrift, avgrensing, beskrivelse av naturtyper m.m. Informasjonstavler ved inngangen til verneområdene og naturstier inne i områdene vil kunne gi spesiell informasjon om området. Utplassering av plakater i en natursti må på forhånd klareres med grunneier. DN-håndbok 2 om *Ute-informasjon i naturvern-, friluftslivs- og kulturminneområder* og DN-håndbok nr. 3 *Naturvennlig tilrettelegging for friluftsliv* gir en fyldig beskrivelse av hvordan uteinformasjon ved hjelp av skilt, merker og plakater kan gjennomføres i praksis.

- **Brosjyrer**
  Utarbeidelse av brosjyre må sees i sammenheng med den øvrige informasjonen om området. En brosjyre skal gi informasjon og øke interessen for området. Den bør gi bakgrunnskunnskap om verneformål, verneforskrift, beliggenhet, naturtyper m.m., og kan også gi veiledning knyttet til for eksempel en natursti. Dersom målgruppen er skoler kan det gis forslag til etterarbeid etter et besøk.

- **Aviser, radio, fjernsyn**
  Aviser, radio og fjernsyn når et stort publikum, og kan fungere som gode informasjonskilder. I tillegg til generell informasjon vil en her kunne gi opplysninger om bl.a. utviklingen i områdene og om spesielle hendelser.

- **Naturinformasjonssentre**
  Naturinformasjonssentre er ledd i miljøvernmyndighetenes generelle informasjon om naturvern, og om spesielle verneområder og forvaltningen av disse. Hittil har etableringen vært knyttet til nasjonalparker av særlig interesse for friluftsliv og turisme. Sentrene bør plasseres slik at de kan hjelpe til å kanalisere ferdselen i nasjonalparken på en gunstig måte.
  Det kan også bli aktuelt å etablere enkle informasjonssentre ved internasjonalt prioriterte verneområder (Ramsarområder m.m.) eller ved andre viktige natur- og friluftsområder (skjærgårdsparker m.m.).

Verneområder på internett

Nasjonalparker på nettet, Direktoratet for naturforvaltning:
www.dirnat.no/nasjonalparker

GRID Arendals sider:
www.grida.no/nor/soeno95/biodiv/prot/prot.htm

Nasjonalparker og andre verneområder, Miljøstatus i Norge:
www.mistin.dep.no

I tillegg har noen av Fylkesmennene internettsider med omtale av naturvern og verneområder, se for eksempel sidene til Fylkesmannen i Rogaland, som inneholder kart over fylkets verneområder:
www.fylkesmannen-rog.no/miljo/nat1.html

Naturvernloven:
www.dirnat.no/loverogforskrifter

5.3.3 Undervisning

Verneområdene har ofte naturfaglige kvaliteter som gjør dem attraktive for undervisning. Særlig gjelder dette områder som ligger nær tettsteder og skoler. Undervisningsopplegg er vanligvis positive tiltak, men må planlegges slik at de ikke fører til uheldig slitasje eller forstyrrelse, og det må vurderes om området vil tåle den ekstra belastningen slik undervisning vil kunne medføre. Det pedagogisk opplegget bør utarbeides i et samarbeid mellom skole og miljøvernmyndighet.

Ekskursjonsopplegg med beskrivelse av verneverdiene i området, turalternativer, ferdselsbestemmelser og praktiske opplysninger vil øke interessen for å bruke området til undervisning, og vil være til god hjelp for læreren når ekskursjonen skal forberedes. En natursti med faste poster vil både gi et større utbytte for elevene, og forenkle organiseringen for læreren. Elevark med spørsmål knyttet til postene og området vil virke aktiviserende og motiverende på elevene.

Elevene må forstå at de befinner seg i et verneområde med spesielt verdifull natur, der det må tas spesielle hensyn. De bør derfor få en gjennomgang av forskriften, med spesiell vekt på verneformål og hvilke restriksjoner som er lagt på verneområdet. Man kan også benytte anledningen til å lære dem litt om arbeidet med områdevern generelt

5.4 Overvåking og forskning

Verneområdene våre er et nettverk av områder der målsettingen er å ta vare på et representativt utvalg av norsk natur som sikres mot inngrep. De er derfor godt egnet til langtidsstudier av naturen gjennom overvåking og forskning. Verneområdene bør også overvåkes for å få kunnskap om hvilke forvaltningstiltak som er nødvendig for å beholde verneverdiene. Det forutsettes at overvåking og forskning ikke bidrar til uheldige inngrep i områdene.

I dag er overvåkingen av verneområdene svært varierende, og mange av områdene har ikke faglig oppfølging. I forbindelse med DN-rapport 1996-1 ble det gjennomført en statusundersøkelse som bl.a. viste at det er svært mangelfull kunnskap om mange av verneområdene. Ofte er kunnskapen om enkelte artsgrupper god, men svært mangelfull for resten av naturverdiene og for kulturhistoriske forhold.

5.4.1 Overvåking av verneområder

For å kunne gjennomføre god forvaltning av verneområdene trengs god kunnskap om alle verdiene. Fra registreringsfasen under forarbeidet med vernet fins det en del kunnskap om ulike naturforhold, og oppsynet rapporterer om tilstanden i verneområdene. Det kan være behov for tilleggsregistreringer i gamle verneområder, og mer fullstendige registreringer i verneområder som skal etableres i fremtiden. En systematisk rapportering fra forskningsmiljøer kan inngå som del av overvåkingen av verneområdene. Områder som er i rask endring eller som har konkrete trusler mot verneverdiene vil ha særlig behov for overvåking. Endringer i bruksmønster bør også vurderes som aktuelt overvåkingstema.

5.4.2 Forskning

Verneområdene er ofte godt egnet til forskning, både som referanseområder og for studier i biologi, økologi, skjøtsel, forvaltning, ferdsel osv. Forskningen bør legge vekt på å ha kontakt med lokalsamfunnet slik at kunnskapen også kan komme til nytte lokalt, og dermed bidra til målretta forvaltning og ivaretagelse av verneverdiene. Forskning som medfører uheldig ferdsel eller inngrep skal ikke foregå i verneområder dersom det finnes egnede forskningsområder som ikke er vernet.

5.5 Tilstandsrapport

En tilstandsrapport med oppdatert kunnskap om naturtilstanden i hvert område kan være et godt redskap i forvaltningen av verneområdene

En slik rapport kan omfatte beskrivelse av naturtilstanden på vernetidspunktet, overvåking, inngrep, skjøtsel, bruk (herunder ferdsel og slitasje), forskning, skjøtselstilstand, skjøtselsbehov, behov for endringer av forvaltningsplan og verneregler osv. Naturoppsynet vil ha en sentral rolle i innhenting av deler av denne kunnskapen. Naturoppsynets årsrapport vil være en naturlige informasjonskanal for status og behov for tiltak til forvaltningsmyndigheten, i tillegg til løpende kontakt.

Flybilder vil være til stor hjelp i dette arbeidet, spesielt vil det være nyttig å ha bilder som er tatt på vernetidspunktet. Avhengig av hvilken kompetanse oppsynet har, vil det som regel være hensiktsmessig å legge ansvaret for oppdatering av i alle fall deler av denne kunnskapen dit. Kunnskap om områdene må samles hos forvaltningsmyndigheten slik at den er tilgjengelig for forvaltnings- og forskningsmiljøene.

Innholdet i en slik tilstandsrapport kan være meget kortfattet for et område der det skjer lite. Nedenfor følger eksempel på mulig innhold i en tilstandsrapport for et område med mer omfattende aktivitet.

1. **Innledning**

2. **Områdets status (historie)**
   - 2.1 Naturfaglige registreringer
   - 2.2 Endringer i naturtilstanden
   - 2.3 Dispensasjoner fra vernereglene
   - 2.4 Ulovlige inngrep innenfor verneområdet
   - 2.5 Virkning av tiltak og inngrep utenfor verneområdet

3. **Bruk**
   - 3.1 Anlegg, byggesaker
   - 3.2 Landbruk
   - 3.3 Jakt og fiske
   - 3.4 Ferdsel og tilrettelegging
   - 3.5 Undervisning
   - 3.6 Forskning

4. **Naturoppsyn**
   - 4.1 Skjøtsel
     - 4.1.1 Grensemerking
     - 4.1.2 Utført skjøtsel
     - 4.1.3 Skjøtselsbehov
   - 4.2 Informasjon
     - 4.2.1 Foreliggende informasjonsmateriell
     - 4.2.2 Nødvendige informasjonstiltak
   - 4.3 Kontroll
     - 4.3.1 Kontrollstatus: omfang og behov
     - 4.3.2 Overtredelse av verneforskriften
     - 4.3.3 Årsrapport fra oppsynet

5. **Overvåking**
   - 5.1 Naturfaglig status
   - 5.2 Pågående overvåkings- / kartleggingsprogrammer

6. **Behov for endringer av forvaltningsplanen og verneforskriftene**

7. **Vedlegg: Verneforskrift, forvaltningsplan og kart**

5.6 Oppsyn i verneområder

Miljøvernmyndighetene vurderer behovet for naturoppsyn i verneområdene i løpet av verneplanprossessen, eller når vernet er etablert i de mindre områdene. Oppsynsomfanget vil kunne bli justert ut fra økonomiske og faglige prioriteringer. Et effektivt og faglig dyktig naturoppsyn er imidlertid viktig for å kunne følge med i utviklingen i verneområdene, både når det gjelder naturtilstanden og bruken av området.

5.6.1 Statlig naturoppsyn

Oppsyn er en viktig del oppgavene i et verneområde. Med vernevedtaket oppstår det et behov for å føre kontroll med at verneforskriftene og dispensasjonsvedtakene overholdes. Det har tidligere vært forvaltningsmyndigheten, i stor grad fylkesmannen, som har hatt ansvaret for å etablere et tilstrekkelig oppsyn i verneområdene.

For å få et klart hjemmelsgrunnlag for oppsynsordningene innen den statlige miljøvernforvaltningen, ble lov om statlig naturoppsyn vedtatt den 21. juni 1996 (jfr kap. 2.1.3). Med hjemmel i denne loven ble Statens naturoppsyn (SNO) vedtatt opprettet 25. oktober 1996, med overordnet rolle å ivareta nasjonale miljøoppgaver og forebygge miljøkriminalitet. Naturoppsynet skal føre kontroll med at bestemmelsene gitt i, eller i medhold av, følgende sju lover blir overholdt:

- friluftsloven
- naturvernloven
- motorferdselsloven
- kulturminneloven
- viltloven
- lakse- og innlandsfiskloven, og
- forurensingsloven (deler)

I tillegg skal oppsynet drive veiledning og informasjon som en sentral del av sin virksomhet. I samarbeid med forvaltningsmyndigheten kan oppsynet også drive skjøtsel, registrering og dokumentasjon. Departementet kan også pålegge oppsynet andre oppgaver.

SNO ble opprettet som en egen selvstendig avdeling i DN, med eget budsjett og egen direktør. Etableringen av SNO kom i gang fra 1997, med de første oppsynsstillingene i de store nasjonalparkene i Sør-Norge våren 1998. Det første hele driftsåret var derfor 1999, og i 2001 var det etablert 24 lokalkontorer i tillegg til den sentrale administrasjonen ved DN. I henhold til stortingsvedtak ble de første oppsynsstillingene lagt til nasjonalparker og store verneområdene i Sør-Norge. Etter avtale med Forvaltningsmyndigheten har SNO i tillegg til selve nasjonalparkene også overtatt oppsynet i nærliggende mindre verneområder.

En viktig oppgave for SNO er å koordinere og samordne naturoppsynet her i landet. I tillegg til naturoppsyn som utføres av lokalt SNO-ansatte utfører andre aktører statlig naturoppsyn gjennom avtaler og tildeling av midler fra SNO. Statlige investeringsmidler (kap 1426.30/31/32) anvendes til skjøtselstiltak, informasjonsprodukter, tilretteleggingstiltak og driftsordninger for skjærgårdsparker mv (Skærgårdstjenesten). Oppgavene utføres av lokale aktører og føringer for oppdraget framgår av tildelingsbrev fra SNO eller FM. SNO tildeler per i dag også midler til 40 politidistrikt for å styrke politiets naturoppsyn med hovedvekt på lakseoppsyn langs kysten. Tildelingsbrevet til politiet inneholder konkretisering av avtalt oppdrag, samt krav til rapportering til SNO. Lokalt SNO inngår samarbeidsavtaler (kjøp av tjenester) med lokalt etablerte oppsynsordninger som fjellstyrer og Fjelltjenesten i Nord-Norge. Gjennom en egen tilskuddsordning rettet mot frivillige organisasjoner (tilskudd til naturoppsyn kap 1426.70) tildeles midler til naturoppsyn, kompetansehevingstiltak og informasjonsarbeid. Organisasjonene får tildelt midler etter søknad til SNO, og rapporterer etter gjennomført aktivitet til SNO. Oppsyn i verneområder hvor det ikke er etablert lokalt SNO-oppsyn vil fortsatt ivaretaes gjennom tildelinger til fylkesmannen, som står for organiseringen av et lokalt deltidsoppsyn. Disse ordningene rapporterer til fylkesmannen. Ved delegering av forvaltningsmyndighet til kommunene vil lokalt SNO og de oppsynsordninger SNO samarbeider med kunne utføre naturoppsyn i de aktuelle verneområdene. I områder uten SNO-etablering er det ønskelig at lokale ordninger etableres. Det vil være viktig å påse at kompetansen hos oppsynspersonellet er tilfredsstillende, og at de føringer og krav som følger av generelle retningslinjer for naturoppsyn og eventuell tildeling av statlige midler blir ivaretatt.

5.6.2 Naturoppsynets myndighet

Før lov om statlig naturoppsyn trådte i kraft, var naturoppsyn kun hjemlet i lakse- og innlandsfiskloven, i tillegg til fjellovens generelle oppsynshjemmel for statsallmenningene. Deltidsoppsyn i verneområdene har vært organisert som en del av forvaltningen av verneområdene uten egen lovhjemmel til å drive oppsyn. Naturoppsynsloven gir imidlertid statlig naturoppsyn egen hjemmel til å utføre oppsyn i henhold til de sju nevnte miljølovene. Loven omfatter ikke noen hjemmel til politimessige tiltak, så som bruk av tvangsmidler, for eksempel ransaking og beslag. Naturoppsyn kan imidlertid, etter politiets vurdering, få tildelt begrenset politimyndighet etter å ha oppfylt gitte krav, noe som åpner for bruk av tvangsmidler.

Begrenset politimyndighet kan tildeles oppsynspersonell av politiet etter søknad fra arbeidsgiver. For å kunne få tildelt slik myndighet kreves minimum 40 timers godkjent oppsynskurs, avlagt jegerprøve i løpet av de siste 5 år og god vandel, jfr Justisdepartementets rundskriv G-107/00. Arbeidsgiver bør vurdere behovet for slik myndighet. En person som er tildelt begrenset politimyndighet, har samme status som vanlig politi på det området personen er tildelt myndighet.

Politimyndigheten er "begrenset" på følgende felt:

- **saklig** til å gjelde et begrenset fagområde, dvs at naturoppsynet bare har myndighet til å håndheve nærmere angitte lover og forskrifter.
- **geografisk** til å gjelde kun innenfor et nærmere angitt geografisk område.
- **tidsmessig** til å gjelde innenfor et visst tidsrom, ofte ett år av gangen.

Naturoppsyn med begrenset politimyndighet kan med hjemmel i straffeprosessloven foreta ransaking og ta beslag. Ved utøvelse av politimyndighet er de underlagt politiet med hensyn til ansvar og rapportering. Naturoppsyn med begrenset politimyndighet har særskilt rettsbeskyttelse etter straffeloven. Slikt oppsyn kan også kreve at personer viser legitimasjon og oppgir sitt navn, sin stilling og sin bopel.

5.6.3 Naturoppsynets oppgaver

Naturoppsynets hovedoppgaver ble formalisert gjennom lov om statlig naturoppsyn, og opprettelsen av SNO. I tillegg til kontrolloppgavene i henhold til de sju miljølovene, skal oppsynet drive veiledning og informasjon i tillegg til at de kan drive skjøtsel, registrering og dokumentasjon.

Kontrolloppgavene vil i første rekke være å påse at verneforskriftene blir overholdt, og at eventuelle dispensasjoner blir anvendt i henhold til vilkårene. I tillegg vil det være aktuelt å føre kontroll med at regelverket i henhold til de andre miljølovene, som ikke er regulert i verneforskriften, også blir overholdt.

Veiledning og informasjon er kanskje de viktigste oppgavene for naturoppsynet i dag, og spiller en viktig rolle i arbeidet med å spre kunnskap om verneområdene. Oppsynet får direkte kontakt med publikum og kan gi både muntlig informasjon og distribuere eventuelt brosjyremateriell. De blir etter hvert godt kjent i området og vil være en viktig kontakt når nye informasjonstiltak skal planlegges. Oppsynet skal vedlikeholde grense- og informasjonsmerking som står i områdene. Ut fra erfaringer med publikum vil oppsynet også vite hva det er spesielt behov for å informere om. De bor ofte i nærheten av verneområdet og kan bidra med idéer til informasjonsopplegg som passer for det enkelte området og det lokalsamfunnet det ligger i. Lokalt oppsyn kan i samarbeid med kommunen, fylkesmannen, og eventuelt SNO, bidra i utarbeidelsen av informasjonsmateriell i større grad enn i dag (se også kap. 5.3.2).

Ut over oppsynets primæroppgaver, informasjon og kontroll, må det etableres et nært samarbeid med forvaltningsmyndigheten med hensyn til andre arbeidsoppgaver. Naturppsynet vil vanligvis være de som oftest oppsøker verneområdet og som derfor best kan gi opplysninger om utviklingen i områdets naturtilstand og bruk. Av den grunn bør oppsynet registrere sine observasjoner både av naturforholdene og av endringer i disse. Likeledes bør observasjoner av lovlig bruk av området, både fra grunneiere, rettighetshavere og allmennhet registreres. Naturoppsynet vil ut fra sin kontakt med grunneiere og lokalbefolkning for øvrig også kunne formidle til forvaltningsmyndigheten lokale synspunkter på ulike sider ved

forvaltningen av verneforskriftene for et verneområde. Disse opplysningene kan være verdifulle ved utarbeidelse/revisjon av forvaltningsplanen for området.

Naturoppsynet skal ha kunnskap om naturkvalitetene i verneområdet og kjenne til bakgrunnen for opprettelsen av dette. Oppsynet må ha god kunnskap om verneforskriften som gjelder i verneområdet og om grunnlaget for sin myndighetsutøvelse. Oppsynspersonellet bør ha egenskaper som gjør at de kan gi nødvendig informasjon og rettledning, men også opptre med autoritet når dette er nødvendig.

For å kunne utøve et helhetlig naturoppsyn er det ønskelig at lokalt engasjert oppsynspersonell har relevant faglig bakgrunn. For de lokale oppsynsordninger SNO gir økonomisk støtte til, vil det kunne bli stilt krav til kompetanse, rapportering og arbeidsrutiner. Dette gjelder både oppsynsfaglig med hensyn til aktuelle lover og forskrifter, og naturfaglig kompetanse som er relevant for det aktuelle området. Oppsynets kompetanse må tilfredsstille et gitt minimumsnivå, enten ved gjennomgått kurs for deltidsoppsyn uten begrenset politimyndighet, eller tilsvarende. Kompetanse ervervet gjennom praktisk oppsyn vil kunne tilfredsstille nødvendige krav.

5.6.4 Håndhevelse av verneforskriftene

Verneforskriftene gir rammer for hva som er tillatt og hva som ikke er tillatt innenfor verneområdets grenser. En av oppsynets hovedoppgaver er å påse at verneforskriften blir overholdt. Det er derfor av stor betydning at oppsynet har nøye kunnskap om forskriften og om eventuelle presiseringer som er foretatt i forvaltningsplanen. Slik kunnskap er også viktig for at den informasjonen som oppsynet gir om verneforskriften skal være korrekt og presis.

Når forvaltningsmyndigheten etter søknad gjør unntak fra verneforskriften, skal oppsynet ha kopi av dispensasjonen. Naturoppsynet skal påse at eventuelle vilkår som er satt i vedtaket blir overholdt.

I tjeneste skal naturoppsynet alltid ha med legitimasjon (evt. begrenset politimyndighet), verneforskrifter, kart og notatbok. I mange tilfeller er det behov for annen type utstyr, dette gjelder spesielt fotoutstyr og GPS.

Dersom det avdekkes brudd på verneforskriftene må det ut fra omfanget foretas en åstedsregistrering. Det er ofte avgjørende for den videre behandling av saken at dette arbeidet blir gjort grundig. Følgende forhold må registreres og noteres på stedet:

- Navn og adresse på de(n) som har foretatt den ulovlige handlingen (dersom dette er klart)
- Navn og adresse på eventuelle vitner.
- Nøyaktig beskrivelse av sted og tid for den ulovlige handlingen.
- Presis beskrivelse av den ulovlige handlingen, helst supplert med fotodokumentasjon og evt. sikring av bevis.
- Hva oppsynspersonen har foretatt seg i sakens anledning.

Oppsynet skal, så hurtig som mulig, rapportere det ulovlige forholdet skriftlig til oppdragsgiver, og til politiet ved bruk av begrenset politimyndighet. Dersom overtredelsen er av en slik art at det er nødvendig med rask reaksjon, bør oppsynet ta telefonisk kontakt med oppdragsgiver. Hvis overtredelsen er så grov at øyeblikkelig reaksjon er påkrevet, skal politiet kontaktes direkte per telefon. Telefonrapporter skal alltid bekreftes skriftlig. Dersom politiet er kontaktet direkte, er det politiet som vurderer hvilken reaksjonsform som skal velges, og foretar åstedsgranskningen. Brudd på verneforskriftene, og miljølovgivingen for øvrig er undergitt offentlig påtale, og krever ingen formell anmeldelse med påtalebegjæring. Ved mindre overtredelser må oppsynet vurdere om det skal gis advarsel, men også da er det viktig at personalia og forhold for øvrig blir registrert.

5.6.5 Naturoppsynets årsrapport

Ved utøvelse av naturoppsyn bes oppsynet benytte godkjent skjema for feltdagbok (se neste 3 sider). Dette skal ved årets slutt danne grunnlaget for en årsrapport som oppsynet oversender til overordnet myndighet og lokalt SNO innen avtalt tid. Årsrapporten bør inneholde følgende momenter som et sammendrag av feltdagboka:

1. Arbeidstid
2. Hvem arbeidet er utført av
3. Publikumskontakt (samlet statistikk fra feltdagbøkene med antall personer gitt informasjon, antall kontrollerte, advarsler, anmeldelser, åstedsundersøkelser, søk/redningsoppdrag m.m.).
4. Utførte oppdrag/tiltak
   - Skjøtsel
   - Veiledning og informasjon
   - Registrering og dokumentasjon
5. Tiltak utført av andre i verneområdet
6. Utviklingstrekk, kort beskrivelse
   - Situasjon for sårbare områder / arter
   - Publikum /brukere
   - Ferdsel
   - Generelt hovedinntrykk (spesielle problemstillinger, utfordringer og utviklingstrekk)
7. Framtidsutsikter og behov, kort vurdering
   - Oppgaver og tiltak som bør føres videre
   - Nye oppgaver og tiltak som bør prioriteres
   - Oppsynsbehov
8. Konkrete eller prinsipielle forslag til forbedringer/utvikling av oppsynstjenesten

Under oppsynsvirksomheten bør observasjoner noteres systematisk i notatboka/feltdagbokskjemaet slik at disse på en enkel måte kan sammenfattes og systematiseres til en årsrapport. Med den store mengden data som her samles, bør man jobbe for å få gode rutiner for systematisering av materialet, helst i samarbeid med forvaltningsmyndigheten.

Veiledning for utfylling av "SNO feltdagbok"

1 Innledning

SNO har utarbeidet et eget feltdagbokskjema til bruk for ansatte i SNO (og evt. de vi kjøper tjenester av) ifm. rapportering for hver utført oppsynstur. Skjemaet er ikke tenkt brukt i felt, men skal i utgangspunktet fylles ut på kontoret (på PC evt. papir) etter hver tur. Notater i felt skjer vel stort sett gjennom stikkord eller lignende i en liten notatbok.

Hvilke forutsetninger er lagt til grunn:

- Det skal være enklest mulig/ikke for tidkrevende å fylle ut.
- Det skal være plass til tekstlige kommentarer.
- Det skal være plass til naturfaglige observasjoner.
- Det skal normalt ikke være nødvendig å fylle ut mer enn ett skjema pr. tur (unntatt evt. anmeldelser).
- Skjemaet skal fange opp forventede rapporteringsmomenter mot politiet, slik at det blir unødvendig å fylle ut politirapportskjemaet i tillegg.
- Statistikkdelen skal være tilpasset politiets excelbaserte samlestatistikkskjema.

Hvordan skal skjemaet brukes?

- Skjemaet er primært et redskap for oppsynets egen systematiske dokumentasjon, og skal lagres/beholdes lokalt som et planleggingsgrunnlag *og sammendrag/ rapport.*
- Vanligvis rapporteres kontroll-/oppsynsturer til politiet gjennom samlestatistikk (excel). Det må ikke føres/ rapporteres dobbel statistikk ved felles oppsynsaktivitet med andre aktører (politi m.v.).
- Dersom det er registrert noe av betydning for SNO sentralt, evt. andre lokale SNO-kontor, sendes kopi til SNO sentralt og evt. vedkommende lokalkontor.
- Ved spesielle behov/registreringer sendes kopi av enkeltskjema til politiet.

2 Kommentarer til enkelte rubrikker

Side 1:

Navn:
Navnet på den som har utført oppsynet (kun rapportskriver, dersom flere oppsynspersoner).

Tjenestested:
Skriv inn hvilket SNO-kontor. Andre aktører setter arbeidsgiver/arbeidssted.

Oppdrag:
I denne rubrikken angis hva som har vært hovedhensikten med oppsynet. Dette markeres ved å bruke samme bokstav som står foran hvert av oppsynsområdene (lovene) i skjemaet.

Oppdrag i samarbeid med:
Her oppgis hvem man har samarbeidet med, og evt. også fra hvilken institusjon. Dersom en annen SNO-ansatt har deltatt, settes hans navn her. Dersom NN fra X fjellstyre har deltatt, settes navnet på personen og fjellstyret inn her.

Utførte oppdrag/observasjoner:
Beskriv kort de oppdrag som er utført, og evt. observasjoner som er gjort, og som ikke inngår i naturfaglige observasjoner eller kontrollstatistikken på side 2. I dette feltet kan man også føre evt. etterretningsopplysninger, eksempelvis om observasjoner av biler/personer/ hendelser som ellers ikke vil fremkomme i rapporten.

Side 2:

Transport og reaksjonsstatistikk:
Skriv inn kjørte km for hvert enkelt kjøretøy som er brukt.
Totalt antall kontrollerte, informerte, advarsler og anmeldelser føres inn.
Tidsbruk registreres. Dersom flere personer har deltatt i oppsynet, føres samlet timeforbruk i rubrikken til høyre.
I rubrikk for "Antall anmeldte forhold" gjelder at alle forhold som ut fra en forstandig vurdering kan komme til å utgjøre et eget punkt i siktelsen, skal registreres.
Eksempler:
*En person utfører ulovlig jakt og bruker samtidig snøscooter ulovlig. Dette skal registreres som 2 anmeldte forhold.
*En person har satt 3 ulovlige garn i en lenke. Dette registreres som ett forhold.

Kontrollvolum
Merk forskjellen mellom "patruljetimer" og "personelltimer totalt".
Patruljetimer er det antall timer som faktisk har gått med til oppsynsvirksomhet. Tid for klargjøring av materiell, transport osv. skal ikke medtas. Dersom flere personer har deltatt, føres total tid i hver kolonne.
Personelltimer totalt skal vise den totale virksomhetstid, splittet på ordinær tid og overtid.
"Kode" under rubrikken patruljetimer henspeiler på de ulike kontrolloppgavene, og skal fylles ut med bokstaven for det aktuelle oppsynsområdet (lovene) man har utført oppsyn i, jfr. bokstavkodene B, E, F, G, H, I, J og L i tilknytning til lovene i kontrollstatistikken.

Plass for merknader
I dette feltet kan man føre supplerende opplysninger som ellers ikke vil fremkomme i rapporten.

Husk å signere rapporten!

Feltdagbok

Nr. /2001

SNO

Navn:	
Tj.sted:	Dag, mnd., år:

Oppdrag (hensikt, formål):

Oppdrag i samarbeid med:

Oppsynsrute/ -område (evt. med kartutsnitt):

Overnattingssted:

Værforhold:

Utførte oppdrag / Observasjoner:

Naturlige observasjoner:

Feltdagbok

Nr. /2001

Transport:		Antall km i oppsynsområdet		Antall km totalt	
Motorkjøretøy (type kjøretøy)		Antall km i oppsynsområdet		Antall km totalt	
Motorkjøretøy (type kjøretøy)		Antall km i oppsynsområdet		Antall km totalt	
Motorkjøretøy (type kjøretøy)		Antall km i oppsynsområdet		Antall km totalt	
Til fots / ski		Antall km i oppsynsområdet		Antall km totalt	

I oppsynsområdet (i timer)	fra kl.		til kl.			**Derav oppdrag for andre** (i timer)	
Reise / klargjøring (i timer)							
SUM tidsforbruk (i timer)							

Kontrollvolum:

Patruljetimer pr. oppdrag				Personelltimer totalt		Driftstid materiell					Antall kontrollerte					
Dag (06-20)		Dag (20-06)				Fartøy	Bil	Snø-scooter	Barm.-kj.tøy	Fly/ Helik.	Person	Fartøy	Bil	Snø-scooter	Barm.-kj.tøy	Fly/ Helik.
Kode	Timer	Kode	Timer	Ord.	Overf.											

Reaksjonsstatistikk / registrerte oppdrag (antall):

Kontrollerte	Veiledning / Informasjon	Advarsler	Anmeldte forhold	Stedsundersøkelse	Søk / Redning

B: Lakse- og innlandsfiskeloven (5401-5408, 5451-5455, 5459, 5499)

Fiskeravgift		Ulovlig redskap./ begrensning			Fredningsbest.		Krepsing i vassdrag		Annet	
Adv.	Anm.	Adv.	Anm.	Beslag	Adv.	Anm.	Adv.	Anm.	Adv.	Anm.

J: Plan- og bygningsloven (5701-5704,5799)

Ulovlig terrenginngrep		Annet	
Undersøk.	Anm.	Adv.	Anm.

E: Viltloven (5201-5210,5299) og Våpenloven (9199)

Jegeravgift		Fredningsbestemmelse		Eggsanking		Inhuman jakt		Ulovl. v pen/amm./ redsk./metode		V penkort		Annet	
Adv.	Anm.	Anmeldelse		Adv.	Anm.	Adv.	Anm.	Anmeldelse		Adv.	Anm.	Adv.	Anm.

F: Kulturminneloven (6601-6605,6609)

Fornminner		Samiske kulturminner		Marine kulturminner		Fredet / Bevaringsv. bebygg		Annet	
Undersøk	Anm.	Undersøk	Anm.	Undersøk	Anm.	Undersøk	Anm.	Adv.	Anm.

G: Forurensningsloven (6201, 6202, 6204-6213, 6299)

Annen forurensing / forsøpling		Bil / båtvrak		Annet	
Adv.	Anm.	Adv.	Anm.	Adv.	Anm.

L: Buféloven og andre spesiallover (5999,8520, 8599)

Båndtvang		Friluftsloven		Fjelloven		Annet	
Adv.	Anm.	Adv.	Anm.	Adv.	Anm.	Adv.	Anm.

H: Naturvernloven (5801, 5802,5804-5806, 5899)

Nasjonalpark		Naturreservat/ Naturminne		Landskapsvern-område		Biotop-/ Verneområde		Varig vernet vassdrag		Motorferdsel i verneområdet		Annet	
Adv.	Anm.	Adv.	Anm.	Adv.	Anm.	Adv.	Anm.	Anmeldelse		Adv.	Anm.	Adv.	Anm.

I: Motorferdselloven (6001-6099)

Snøscooter		Barmarkskjøretøy		Motorbåt		Fly / Helikopter		Annet	
Adv.	Anm.	Adv.	Anm.	Adv.	Anm.	Adv.	Anm.	Adv.	Anm.

Merknader:

Dato:	Sign.:	Vedlegg: Ja		Nei	

5.7 Overtredelse av verneforskrifter

Brudd på verneforskriftene er underlagt offentlig påtale og skal anmeldes til politiet. Med et økende antall verneområder, er det naturlig å vente et økende antall brudd på vernebestemmelsene. En slik tendens er registrert, og enkelte av overtredelsene har vært av en så grov karakter at vernede områder er ødelagt.

Generelt skal alle brudd på naturvernloven og forskrifter gitt i medhold av denne anmeldes. Anmeldelser skal inngis uavhengig av om det er privatpersoner, organisasjoner, kommuner eller statlige etater som er ansvarlig for overtredelsen. En tilbakeholdenhet med å anmelde ulovlige forhold kan skape forskjellsbehandling. Like alvorlig er det at slik tilbakeholdenhet signaliserer at forvaltningen ikke anser overtredelser av verneforskriftene som et alvorlig problem.

Det kan være vanskelig å få en tilfredsstillende bevisførsel i en del av disse sakene. Det er derfor viktig at grunnlagsmaterialet med åstedsgranskingen er grundig gjennomført av naturoppsynet. Politiets etterforskningsarbeid vil på denne måten bli forenklet, og muligheten for at saken blir raskere avsluttet øker.

En politianmeldelse av overtredelse av verneforskrifter bør inneholde følgende punkter:

- Navn og adresse på de(n) anmeldte dersom dette er kjent
- Beskrivelse av overtredelsen / hendelsesforløpet, helst med fotomappe, med angivelse av hvor, når og hvordan denne skjedde dersom dette er mulig
- Navn og adresse på mulige vitner
- Eventuell korrespondanse som kan være av betydning for politiet, f.eks brev fra forvaltningsmyndigheten som gir melding om fredningsvedtaket eller innvilget/avslått søknad om dispensasjon fra verneforskriften.
- Hvilke bestemmelser i verneforskriften er overtrådt, kopi av verneforskriften vedlegges
- Straffebestemmelsen, § 24, i naturvernloven
- En kort begrunnelse for hvorfor området/arten er fredet

Når det gjelder oppsynets oppgaver i forbindelse med overtredelser av verneforskrifter og anmeldelser vises det til kap. 5.6.4. I de tilfeller hvor anmeldelsen gjelder ulovlige inngrep der naturtilstanden kan opprettes, kan man i anmeldelsen fremme krav om istandsetting (jfr. straffeprosesslovens § 3). Man bør få bekreftelse på at anmeldelsen er mottatt og man bør følge opp utfallet av saken.