Forvaltningsplan

En forvaltningsplan skal være et praktisk hjelpemiddel til å opprettholde og fremme verneformålet. Forvaltningsplanen skal sikre en enhetlig forvaltning av verneområdet ved å gi konkrete retningslinjer om bruk, informasjon, skjøtsel, eventuell tilrettelegging mv. Gjennom en forvaltningsplanprosess skal man avklare og ta stilling til hvordan ulike verne- og brukerinteresser skal håndteres.

6.1 Ansvar og ramme for utarbeidelse av forvaltningsplan

En forvaltningsplan skal utarbeides innenfor rammen av de restriksjoner som er trukket opp i verneforskriften. Det kan ikke utformes bestemmelser i forvaltningsplanen som ikke er hjemlet i vernebestemmelsene.

Forvaltningsplanen skal sikre forvaltningsmyndigheten en samlet oversikt over alle aktuelle tiltak innenfor et verneområde. Gjennom en forvaltningsplan kan vi forhindre "tilfeldige" enkeltavgjørelser og "bit-for-bit" forvaltning som reduserer eller ødelegger verneverdiene. En forvaltningsplan vil også synliggjøre sum-virkningene av slike tiltak.

Gjennom en forvaltningsplan skal det formidles klare mål og tiltak som er nødvendige for å følge opp intensjonene bak vernevedtakene. Ved forvaltningsplaner vil også behovet for forvaltningsmidler bli synliggjort.

Naturvernloven pålegger ingen noen plikt til å utarbeide forvaltningsplan. Det kan imidlertid være fastsatt i verneforskriften at det skal utarbeides en forvaltningsplan. Det kan også være forutsatt i forskriften ved at en bestemt rådighet bare skal kunne utøves "i samsvar med en godkjent forvaltningsplan".

I henhold til verneforskriften vil som oftest forvaltningsmyndigheten for verneområdet ha ansvar for at det blir utarbeidet forvaltningsplaner.

6.2 Mål og omfang

Verneforskrift, brukerinteresser, skjøtselsbehov, naturtilstand mv vil avgjøre omfanget og innholdet av en forvaltningsplan. En forvaltningsplan vil normalt inneholde:

- utdyping av verneformålet og enkeltbestemmelser i verneforskriften (se kap 5.1)
- dokumentasjon av natur-, kulturtilstand og brukerinteresser.
- plan for bruk av området med rammer for ivaretakelse og avveiing av virksomhet og tiltak innen landbruk, friluftsliv, undervisning, informasjon, forskning m.m. (se kap. 5.3).
- plan for overvåking av naturtilstand (se kap 5.4).
- plan for skjøtsel (se kap. 5.2).
- plan for naturoppsyn (se kap 5.6)

En forvaltningsplan kan være meget kort dersom spesielle tiltak ikke er påkrevet.

Ved vurdering av behovet for forvaltningsplan og prioritering av forvaltningsplanlegging mellom verneområder i fylket/kommunen kan skjema på neste side være til hjelp:

Status og behov for forvaltningsplan

For verneområder i .....
fylke/kommune

Verneområde	Rettighets-havers bruk	Allmen-hetens bruk	Informasjon/ undervisning	Skjøtsel	Miljø over-våkning	Status ift verne-formålet	Natur-oppsyn	Behov for forvaltnings-plan

Rettighetshavers bruk:
1 Opprettholdelse av tradisjonell driftsform
2 Ønsker om nye virksomheter/ innen landbruk
3 Videreføring av virksomhet for å opprettholde natur -og kulturverdier
4 Avklaring av økonomisk utnytting ift. erstatningsoppgjør

Allmennhetens bruk:
1 Omfang og form for friluftsliv
2 Oppfølging/avveining av friluftsliv i forhold til formål med vernet
3 Behov for/ønsker om omlegginger i tilrettelegging og tilgang til ulike typer friluftsliv
4 Behov for å differensiere områdebruken

Informasjon/ undervisning:
1 Ikke / uønsket informasjon
2 Ute-informasjon (skilting, merking, infoplakater)
3 Brosjyrematerieell
4 Aktiv inf. med veiledning, stier, naturlos
5 Behov for nytt info-opplegg/-materiell
6 Uaktuelt/ ikke ønskelig med undervisning
7 Ekskursjonsmål for skoleklasser
8 Undervisning/opplegg utarbeidet

Skjøtsel:
1 Ikke skjøtsel
2 Ifølge utarbeidet skjøtselsplan
a Fysiske tiltak
b Biologiske tiltak
3 Behov for skjøtselsplan

Miljøovervåkning:
1 Ingen aktivitet
2 Overvåking pågår innenfor program
3 Sporadisk forskningsaktivitet

Status ift. verneformålet:
1 God
2 Middels
3 Dårlig
4 Vet ikke behov for å undersøke

Naturoppsyn:
1 Daglig
2 Ukentlig
3 Månedlig
4 Jakt
5 Turistsesong
6 Nærmere avtalt tidspkt./- periode
7 Tilfeldig

Behov for: forvaltningsplan
1 Stor
2 Middels
3 Liten

6.3 Soneinndeling

Innenfor mange verneområder er det behov for en inndeling i soner med ulik målsetting for bruk, skjøtsel og tilrettelegging. I et verneområde er det sjelden at den samme forvaltningspraksis og de samme tiltak er ønskelig for hele området. Bruken vil også variere innenfor området. Det er da hensiktsmessig å dele verneområdet inn i forvaltningssoner. Det må formuleres forvaltningsmål for hver sone.

Hver sone kan ytterligere inndeles i **teiger** der ulike tiltak blir vektlagt, f.eks. kulturlandskapskjøtsel og tilrettelegging for friluftsliv. Årstidsvariasjoner kan også gjøre det nødvendig å skille ut en teig, f.eks av hensyn til dyrelivet i en begrenset del av året.

Soneinndelinga bygger på miljøtilstanden og bruken slik den er, og slik forvaltningsmyndighetene ønsker den for framtida i de ulike delene av verneområdet. Avgrensinga av sonene gir ingen gradering av verneverdiene, men blir gjort for å avveie ulike brukerinteresser. Sonekategoriene vil innebære at forvaltningsmyndigheten vil ha forskjellig forvaltningspraksis sonene imellom.

Soneinndelingen skal bl.a. bidra til å finne frem til områder der f.eks. økologisk skjøtsel, tilrettelegging for ulike typer friluftsliv og bevaring av kulturminner skal prioriteres i samsvar med verneformålet, og områder der naturen sine egne prosesser skal styre. Vurderingen av sonekategorier kan også være ulik mellom vinter- og sommerbruk f.eks. av hensyn til villreinen sine beiteområder og kalvingsområder.

Soneinndelingen vil gjøre det mulig å sikre en variert forvaltning i verneområdene som blir bestemt av natur- og kulturkvaliteter og (ønsket) bruk. Likevel er det et mål at soneinndelingen - og dermed forvaltningen i alle verneområder - blir sammenlignbare fra verneområde til verneområde ved at de samme kriteriene skal ligge til grunn for soneinndelingen.

6.3.1 Sonekategorier for nasjonalparker og store landskapsvernområder

I nasjonalparker og andre verneområder med differensiert bruk vil det ofte være behov for å opprette forvaltningssoner med ulik målsetting for ferdsel, tilrettelegging og bruk. Vern av naturmiljøet er likevel overordnet mål for alle delområder, uansett sonekategori.

For mange verneområder vil det være aktuelt å bruke følgende sonekategorier:

- vernesone
- brukssone
- sone med spesiell tilrettelegging og tiltak

- **Vernesone** er som oftest villmarksprega område der naturvernhensyn skal være overordnet andre interesser. Her er det få spor av nyere inngrep, og det er ønskelig i framtida å holde områdene uten inngrep, og kun med en eventuell tilrettelegging der det er gamle ferdselsveger eller enkelt merkede stier med noe ferdsel. Å ta vare på muligheten for å oppleve urørt natur eller å ivareta de former for friluftsliv som baserer seg på at det er tilgang på slike områder, vil ofte være en viktig del av begrunnelsen for en særlig streng forvaltning. Behovet for streng forvaltning gjelder selv om det er noe tilrettelegging i området. Urørthetspreget vil være en viktig verdi for dem som ferdes i området. Innen sonen bør det stilles strenge krav til en mest mulig natur- og landskapstilpasset videreføring av merking, skilter, bruer og klopper. Der stier utgjør gamle ferdselsveger må kulturmiljøhensyn ivaretas. Det skal være en svært streng praksis i forhold til nye tiltak. Omlegging av stier kan være aktuelt for å skåne sårbare naturverdier. I utgangspunktet bør denne sonen gjelde større arealer. Innenfor denne sonen kan det også markeres særskilte sårbare områder.

  Områder med urørt natur der naturens egne prosesser skal gå mest mulig upåvirket hører hjemme i denne sonen. Et godt eksempel er kjerneområdet i en nasjonalpark.

- **Brukssone** er områder der forsiktige tiltak og inngrep for det enkle friluftslivet kan tillates, som merking av stier og bygging av selvbetjente/ubetjente turlagshytter innenfor et planlagt rutenett. Hytter og setrer med og uten drift kan ligge i denne sonen. Det samme gjelder områder hvor det er åpnet for hogst, og enkle tiltak i tilknytning til reindrift og husdyrbeite. Sonen kan bli benyttet både for mindre og større arealer. I forbindelse med tyngre tilrettelagte stier, kjerreveger, kjøretraseer, gjerder og lignende, kan sonen utgjøre en smal tarm gjennom landskapet.

  I deler av brukssoner kan det bare være ønskelig å åpne for bestemte tiltak og aktiviteter knyttet til spesielle behov, og samtidig være restriktiv ovenfor andre interesser. Det kan f.eks. være aktuelt i seterområder hvor det er ønskelig med fortsatt drift for å ivareta verdiene i kulturmiljø og –landskap. En ønsker da ikke å åpne for andre tiltak som kan redusere verneverdiene eller vanskeliggjøre driften. På samme måte vil reindriften ofte ha behov for områder hvor de kan gjennomføre tiltak og aktiviteter som ikke er forenlig med f eks mye ferdsel. I områder med stor utfart vil en på den annen side ofte ha behov for tilretteleggingstiltak, samtidig som det er svært viktig å ivareta naturverdiene. I slike soner kan det være uheldig med f eks reindrift eller skogbruk. I denne typen brukssoner, eller delområder av brukssoner som her er omtalt, bør man legge inn forutsetninger og føringer i beskrivelsen av forvaltningspraksis. Man kan også spesifisere disse sonene som kulturlandskapssone, reindriftssone, friluftslivssone og lignende.

- **Sone med spesiell tilrettelegging og tiltak** gjelder områder hvor man kan legge forholdene spesielt tilrette for ferdsel og kan åpne for spesielle tiltak, knyttet til reiseliv, reindrift m.v. Områder hvor det er gjort store tekniske inngrep, f.eks. regulert vann, hører med i denne sonen. Oftest er dette mindre områder av helt spesiell interesse for tilrettelegging eller tiltak.

  Eksempel på slike områder i nasjonalparker kan være vegen inn til Rondvassbu (Rondane), rundt Memurubu Turisthytte (Jotunheimen) og forsvaret sitt anlegg på Snøhetta (Dovrefjell).

  Følgende kriterier bør vurderes når en skal avgjøre hvilken sonekategori som skal benyttes i forvaltningsplanen for et område:

- naturkvaliteter og sårbarhet
- kartfesting av inngrepsfrie områder
- omfanget av inngrep (veger, hytter, stier, slitasje, master o.l)
- bruk av området (ulike typer og omfang av bruk, ferdsels- og interaksjonsmønstre mellom aktuelle brukere)
- størrelsen på områdene
- tilgjenglighet (avstand fra innfallsport, hvor vanskelig terrenget er å ferdes i mv)
- tilrettelegging for friluftsliv (bør bygge på dagens ferdselsmønster, men må tilpasses nødvendige endringer for å ta vare på naturkvalitetene)
- spesielle hensyn til fauna og vegetasjon
- behov for å skjerme sårbare områder i forhold til ferdsel og virksomhet.
- omfang og konsekvenser av utfart og større tilrettelegginstiltak for reiselivet utenfor verneområdet.
- registrerte kulturminner endrer ikke sonekategori for et område, men bruk av kulturminnet kan gjøre det
- kulturlandskap som blir skjøttet hører hjemme i brukssone eller sone med spesielle inngrep og tilrettelegging, alt etter omfanget av skjøtsel, beliggenhet i forhold til inngrep eller urørt natur
- årstidsvariasjoner bør vurderes med hensyn til bruk og hvor sårbare områdene er til ulike årstider

6.3.2 Sonering i naturreservat og mindre verneområder

Innenfor mange naturreservat og andre verneområder med mindre differensiert bruk kan det være behov for å opprette soner med spesielle skjøtsels- og/eller bruksbehov. Behovet for soner i slike områder vil være forskjellig fra de store verneområdene. Forvaltningsmyndigheten må derfor avgjøre om det er hensiktsmessig å benytte de ovennevnte sonekategoriene også for slike verneområder.

En forvaltningssone kan f.eks omfatte et areal med spesielle krav til skjøtsel eller bruk:

- restaurering av kulturlandskap
- skjøtsel av kulturlandskap (beite, slått, styving m.m.)
- restaurering av våtmark
- skjøtselstiltak i skog (tynning, uttak av fremmede/uønskete treslag m.m.)
- begrenset bruk av skog (plukkhogst, uttak av ved m.m.)
- ferdselsforbud
- tilrettelegging og vedlikehold av stier og gamle ferdselveger
- vedlikehold av gjerder, kulturminner med mer

6.4 Saksgang ved utarbeidelse av forvaltningsplan

Vernevedtaket trekker opp de ytre rammene for forvaltningsplanen. Det er derfor vanlig at arbeidet med en forvaltningsplan starter opp etter at et vernevedtak er truffet. I en del tilfeller kan det likevel være en fordel at verneforslag og forslag til forvaltningsplan sendes ut på høring samtidig. Dette gjelder særlig nasjonalparker og andre større verneområder.

6.4.1 Start på forvaltningsplanarbeidet

Før det blir satt i gang arbeid med selve forvaltningsplanen skal det gis melding til kommuner, grunneiere/rettighetshavere og aktuelle brukergrupper om at arbeidet starter opp. Formålet er å informere om hva en forvaltningsplan er, drøfte hvordan arbeidet bør legges opp, fremdrift, nødvendig bistand fra andre mv.

Det bør arrangeres informasjonsmøte med kommuner, grunneiere/rettighetshavere og andre brukere av området.

6.4.2 Utarbeidelse av forslag til forvaltningsplan

Forvaltningsmyndigheten er ansvarlig for å utarbeide forvaltningsplan. For noen verneområder kan det være hensiktsmessig at berørte kommuner utarbeider et utkast til forvaltningsplan eller at fylkesmannen utarbeider et utkast i samarbeid med berørte kommuner.

Ved utarbeidelse av en forvaltningsplan er det viktig å kjenne verneområdet godt. En grundig dokumentasjon av naturtyper og økologi, samt planteliv, dyreliv, geologi mv. er en forutsetning. I områder med kulturlandskap kan det også være viktig å finne frem til kunnskap om tidligere, pågående og planlagt bruk av området.

Det er viktig å ha god kontakt med grunneiere/rettighetshavere og andre brukergrupper når det utarbeides utkast til en forvaltningsplan. Rundskriv T3/99 (se kap. 3.1) beskriver en prosess for medvirkning i verneplanarbeid som bør kunne danne mal for tilsvarende prosesser også ved utarbeidelse av forvaltningsplaner for større verneområder hvor det er ulike interessemotsetninger. Det må også sikres god informasjonsflyt om forvaltningsplanarbeidet, samt medvirkning i innsamling av kunnskap om naturforhold, kulturforhold og brukerinteresser - og i drøftingen av nødvendige forvaltningstiltak, praktisk gjennomføring osv.

Eksempel på en innholdsfortegnelse for en forvaltningsplan:

I Innledning

II Generell beskrivelse og status
1. Lokalisering
2. Formål/forskrift
3. Beskrivelse av området
   1. Geografiske data
   2. Naturfaglig beskrivelse
   3. Landskapsbilde
   4. Kulturhistorie.
   5. Jord -og skogbruk
   6. Friluftsliv, bl.a.
      - turferdsel, stier og løyper
      - jakt og fiske
   7. Tiltak og inngrep

III Plandel
1. Utfordringer
2. Forvaltningssoner
3. Plan for bruk
   1. Jord og skogbruk
   2. Friluftsliv
      - turferdsel, stier og løyper
      - jakt og fiske
   3. Undervisning
   4. Forskning
   5. Informasjon

4. Plan for overvåking
   1. Overvåking av naturtilstanden i området
   2. Området som ledd i en landsdekkende overvåking av biologisk mangfold

5. Plan for skjøtsel
   1. restaureringstiltak
   2. løpende skjøtselstiltak
6. Plan for naturoppsyn

IV Litteratur

V Vedlegg
1. Vernebestemmelser og vernekart
2. Vegetasjonskart
3. Kart som viser forvaltningssoner og hvor tiltakene skal utføres
4. Oversikt over prioriterte tiltak, tidspunkt for gjennomføring, kostnad o.1.
5. Eventuelle frivillige avtaler med grunneiere/bruksberet-tigete
6. Oppsynsfolder, håndbok, veileder eller lignende

Det er viktig å klargjøre hvilken bruk av området, f.eks. til setring, beite, reindrift, friluftslivbruk osv. som er forenlig med verneformålet.

DN-rapport 1989-7 om "Forvaltning av naturvernområder i Norge" viser et eksempel på en forvaltningsplan for et naturreservat.

Som nevnt i pkt 6.2 kan det være aktuelt å utarbeide en plan for økologisk skjøtsel, plan for overvåking, plan for bruk og plan for naturoppsyn. Forholdene i det enkelte verneområdet avgjør hvilke delplaner det er aktuelt å ha med, og hvor omfattende disse bør være. En forvaltningsplan kan være meget kort dersom ikke spesielle tiltak er påkrevet.

6.4.3 Faglig gjennomgang

For nasjonalparker og andre større verneområder hvor DN er godkjenningsmyndighet skal utkast til plan sendes DN til faglig gjennomgang før den sendes på høring.

6.4.4 Høring

Utkast til forvaltningsplan sendes på høring til bl.a: Grunneiere/rettighetshavere, aktuelle brukergrupper, lokale lag og foreninger, kommuner, fylkeskommuner, aktuelle statsetater mv. Forvaltningsmyndigheten forestår høring av planen.

For verneområder hvor fylkesmannen er godkjenningsmyndighet trenger ikke DN å få oversendt utkastet til plan. Vanskelige problemstillinger og spørsmål bør likevel tas opp med DN under arbeidet med planutkastet. Høringsutkastet bør sendes DN til orientering.

6.4.5 Godkjenning

Forvaltningsmyndigheten gjennomgår og sammenfatter de innkomne høringsuttalelsene og foretar de justeringer som høringen gir grunnlag for.

Direktoratet for naturforvaltning skal godkjenne forvaltningsplaner for alle nasjonalparker med tilhørende verneområder, samt forvaltningsplaner for store landskapsvernområder. Fylkesmannen er godkjenningsmyndighet for øvrige verneområder.

6.4.6 Utsending av godkjent plan

Høringspartene skal ha tilsendt ett eksemplar av den godkjente forvaltningsplanen. Det skal gjøres oppmerksom på klageadgang og partenes adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, jf forvaltningslovens kap. VI.

Direktoratet skal ha tilsendt ett eksemplar av den endelig godkjente planen.

6.4.7 Klagebehandling

Ofte vil forvaltningstiltak i en forvaltningsplan bli betraktet som enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Grunneiere eller andre med "rettslig klageinteresse" kan derved få anledning til å påklage godkjenningsvedtaket/ planen.

Det kan imidlertid være vanskelig å avgjøre hva som er enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand og hva som er "vurderinger". Normalt vil det være riktig å legge avgjørende vekt på om det i planen er truffet så vidt konkrete avgjørelser at det kan få direkte betydning for en grunneier eller rettighetshavers stilling.

Hvis fylkesmannen finner at klagen ikke gir grunnlag for å omgjøre eller endre eget vedtak, skal fylkesmannen forberede klagen (jf forvaltningslovens §§ 33-36) og gi sin tilråding til direktoratet.

Miljøverndepartementet er klageinstans for godkjenningsvedtak truffet av Direktoratet for naturforvaltning.

6.5 Gjennomføring av forvaltningstiltak

Forvaltningsmyndigheten har det overordnete ansvar for praktisk gjennomføring av tiltak og for at arbeidet utføres innen forvaltningsplanens rammer og intensjoner. Forvaltningsmyndigheten er også ansvarlig for veiledning i felt ved praktisk gjennomføring av de ulike tiltakene.

Grunneier og kjente rettighetshavere må alltid varsles før forvaltningstiltak igangsettes.

Det er vanlig at oppsynet deltar i en del praktiske forvaltningsoppgaver. Dette bør i så fall fremgå av oppsynets instruks og arbeidsavtale.

I verneområder med friluftslivsinteresser og/eller kulturminneinteresser bør kommunen og fylkeskommunen kontaktes for samarbeid, medfinansiering etc. Det kan også være aktuelt å ta kontakt med museer og historielag.

6.6 Revisjon av forvaltningsplaner

Planperioden fastsettes i forvaltningsplanen, og bør ikke være lenger enn 10 år. Ved behov kan planen revideres før planperioden utløper.

6.7 Frivillige avtaler

Gjennomføring av en del forvaltningstiltak vil være avhengige av grunneier/bruksberettigetes godkjenning og medvirkning. I den grad grunneierens interesser kan kombineres med tiltak som fremmer verneformålet, vil det være gunstig å få til særavtaler om enkelte forvaltningstiltak, og hvordan disse bør gjennomføres. Dersom eier/bruker godtar det, kan en skriftlig avtale om enkelte forvaltningstiltak være nyttig. Avtalen kan også regulere eventuell økonomisk kompensasjon for et tiltak.

6.8 Tilgrensende områder / buffersoner

Inngrep og bruk av tilgrensende områder kan påvirke verneverdiene inne i verneområdet. Verneforskrifter etter naturvernloven gir likevel ingen hjemmel for tiltak utenfor verneområdet. Det er derfor viktig at grunneiere, kommuner og andre offentlige og private instanser forvalter tilgrensensende områder på en slik måte at ikke verneverdiene blir forringet. Kommunen har et selvstendig ansvar i randsonen, bl.a. med bruk av virkemidler i plan- og bygningsloven.

6.9 Rapportering

Det skal skrives årsrapport som viser endringer i naturtilstand, inngrep, bruk, overvåking, skjøtsel, naturoppsyn, regnskap m.m. jf også kap 5.6.5. For en del områder hvor det skjer lite vil denne årsrapporten bli meget kortfattet, og kan evt. settes opp i en samletabell.