

6 Tilsyn med verneområder



Naturoppsynet skal bl.a. påse at verneforskriften blir overholdt. Foto: Carl Erik Kilander

6 Tilsyn med verneområder

Med vernevedtaket oppstår et behov for å føre kontroll med at verneforskriftene og dispensasjonsvedtakene overholdes. For store verneområder vurderer miljøvernmyndighetene behovet for naturoppsyn i verneområdene som en del av verneplanprosessen. For mindre verneområder skjer dette når vernet er etablert. Omfanget vil kunne bli justert ut fra økonomiske og faglige prioriteringer. Et effektivt og faglig dyktig naturoppsyn er viktig for å følge med utviklingen i verneområdene, både når det gjelder naturtilstanden og bruken av områdene.

Noe av bakgrunnen for å opprette et statlig naturoppsyn var ønsket om å etablere et klart skille mellom forvaltning og tilsyn i verneområdene, både gjennom legalitetskontroll og praktisk tilsynsarbeid.

6.1 Statlig naturoppsyn

Lov om statlig naturoppsyn ble vedtatt den 21. juni 1996, jf. [kap. 2.1.3](#). Med hjemmel i denne loven ble Statens naturoppsyn (SNO) opprettet for å ivareta nasjonale miljøverdier og forebygge miljøkriminalitet. SNO er opprettet som en egen enhet i Direktoratet for naturforvaltning.

Naturoppsynet skal føre kontroll med at bestemmelsene gitt i, eller i medhold av følgende åtte lover blir overholdt:

- friluftsløven
- naturmangfoldloven
- motorferdselloven
- kulturminneløven
- viltloven
- lakse- og innlandsfiskloven
- forurensingsloven (deler av loven)
- markaløven

I tillegg skal oppsynet drive veiledning og informasjon. På bestilling fra forvaltningsmyndigheten kan oppsynet drive skjøtsel, registrering og dokumentasjon. Departementet kan også pålegge oppsynet andre oppgaver.

SNO sin oppsynsmyndighet gjelder alt areal i Norge, både statlig og privat grunn. Lov om statlig naturoppsyn omfatter ikke noen hjemmel til bruk av tvangsmidler, for eksempel ransaking og beslag. Naturoppsyn kan imidlertid få tildelt begrenset politimyndighet etter å ha oppfylt gitte krav. Det åpner for bruk av tvangsmidler i helt påkrevde tilfeller. Etter ny naturmangfoldlov har Direktoratet for naturforvaltning, herunder SNO, fått delegert myndighet etter kapittel VIII Myndighet etter loven, tilsyn mv. og kapittel IX Håndheving og sanksjoner. Dette åpner for bruk av nye virkemidler i forhold til tidligere lovgrunnlag.

SNO er den offentlige tilsynsmyndigheten for verneområdene. Fjellstyrene og fjelloppsynene fører tilsyn med statsallmenningene i Sør-Norge (fra Nord-Trøndelag og sørover). De driver oppsyn og tilsyn med hjemmel i Fjelloven. Fjelloven regulerer i stor grad de privatrettslige forholdene i allmenningene. Tilsvarende ordning er i Nordland og Troms. Der utfører Statskog - Fjelltjenesten de samme oppgavene på statsgrunn. I Finnmark er det SNO som har disse oppgavene på Finnmarkseiendommen. Deler av statsallmenningene og statsgrunn er fredet etter naturmangfoldloven, det meste som nasjonalparker.

SNO har overtatt oppsynsansvaret og tilsynet med de aller fleste av Norges 2697 verneområder (per 29.05.2010). I egne møter avtaler SNO og forvaltningsmyndigheten hva som skal gjøres i de enkelte områdene, se kap. 6.3. Dette utføres delvis av de faste tilsatte i SNO, men også i stor grad gjennom tjenestekjøpsavtaler med lokalt etablerte oppsynsordninger som fjellstyrer og Fjelltjenesten i Nordland og Troms, samt privatpersoner og private oppsynsordninger. Gjennom tjenestekjøpsavtalene tildeles de lokale oppsynsordningene myndighet etter Lov om statlig naturoppsyn, avhengig av hvilke oppgaver som skal utføres.

6.2 Naturoppsynets oppgaver

I tillegg til kontrolloppgavene i medhold av de åtte miljølovene, jf. kap. 6.1, skal oppsynet drive veiledning og informasjon, og kan også drive skjøtsel, tilrettelegging, registrering og dokumentasjon. De konkrete arbeidsoppgavene vil likevel variere noe både ut fra forvaltningsmyndighetens bestilling av tiltak, faglige behov og utfordringer i det enkelte verneområde, samt oppsynets spesialkompetanse og erfaring.

6.2.1 Håndhevelse av verneforskriftene og regelverk etter andre miljølover

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

Når forvaltningsmyndigheten etter søknad gir en dispensasjon fra verneforskriften skal oppsynet ha kopi av dispensasjonen. Naturoppsynet skal påse at eventuelle vilkår som er satt i dispensasjonsvedtaket blir overholdt. Dette er også en av hovedoppgavene til naturoppsynet. Det er derfor viktig at dispensasjonsvilkårene er konkrete og lett kontrollerbare i felt.

I tillegg skal naturoppsynet føre kontroll med at regelverket etter de andre miljølovene, som ikke er regulert i verneforskriften, også blir overholdt.

Naturoppsynet avgjør på hvilke områder det skal føres tilsyn, men det skal minimum utøve kontroll i et slikt omfang at det kan avdekke regelbrudd. Dersom det ved kontrollen avdekkes avvik fra reglene, skal tilsynet følge opp med nødvendig reaksjon. Det kan enten skje ved at forholdet anmeldes, og/eller overtredelsen håndheves/sanksjoneres i medhold av sektorlovgivningen eller naturmangfoldlovens sivilrettslige virkemidler. I forhold til sistnevnte virkemidler nevnes blant annet pålegg om retting og/eller miljøerstatning.

Brudd på verneforskriftene er underlagt offentlig påtale og kan anmeldes til politiet. Generelt skal alle vesentlige brudd på naturmangfoldloven 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.

Det kan være vanskelig å få en tilfredsstillende bevisførsel i en del av disse sakene. Som hovedregel vil den som har avdekket det ulovlige forholdet være den nærmeste til å anmelde forholdet. Dersom forvaltningsmyndigheten skriver anmeldelsen, vil lokalt SNO kunne bistå med å dokumentere hva som har skjedd. Det er viktig at grunnlagsmaterialet innsamlet gjennom åstedsgranskingen er grundig gjennomført av oppsynet. 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/den anmeldte (dersom dette er kjent).
- Beskrivelse av overtredelsen og/eller hendelsesforløpet, helst med fotomappe, der det fremgår 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. statlige retningslinjer, forvaltningsplaner som utdypet/presiserer forvaltningspraksis, 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 legges ved, og det bør vises til straffebestemmelsen, § 75, i naturmangfoldloven.
- En kort begrunnelse for hvorfor området/arten er fredet og hvor alvorlig forholdet vurderes å være, f.eks. om det er et irreversibelt inngrep.

Når anmeldelsen gjelder ulovlige inngrep der naturtilstanden kan opprettes, kan en i anmeldelsen fremme krav om istandsetting, jf. straffeprosesslovens § 3. Dersom en i anmeldelsen ber om å bli registrert som fornærmet i saken, og ikke kun melder, får en automatisk bekreftelse på at anmeldelsen er mottatt av politiet og utfallet av saken.

Dersom overtredelsen knytter seg til bestemmelsene i naturmangfoldloven eller vedtak med hjemmel i loven, kan også pålegg om retting og istandsetting etter lovens kapittel IX rettes til den ansvarlige overtredere. Med pålegget skal det følge en frist for oppfyllelse. Av pålegget må det videre følge hva som er bakgrunnen for vedtaket med korrekt henvisning til hjemmel i lov. Pålegget må dessuten inneholde en konkret, klar og entydig formulering knyttet til hva som skal rettes og / eller tilbakeføres. Det må med andre ord være enkelt å avgjøre når vedtaket er etterkommet.

Der man velger å anmelde, skal anmeldelsen oversendes politiet så snart som mulig. I tilfeller der det er foretatt beslag skal dette umiddelbart overleveres politiet. Dersom politiet er kontaktet direkte, er det politiet som vurderer hvilken reaksjonsform som skal velges. Politiet foretar åstedsgranskningen om de er til stede. Brudd på verneforskriftene og miljølovgivingen for øvrig er undergitt offentlig påtale. Det krever ingen formell anmeldelse med påtalebegjæring. Ved mindre overtredelser må oppsynet vurdere om det skal gis advarsel. I slike tilfeller er det også viktig å be om overtreders personopplysninger.

Etter naturmangfoldlovens regler plikter den som blir kontrollert eller den ansvarlige for virksomheten, å gi naturopsynet nødvendig bistand og opplysninger. Dersom det foreligger omstendigheter som kan påvirke naturmangfoldet, plikter enhver uten hinder av taushetsplikt å gi tilsynsmyndigheten de opplysninger som trengs for å utføre gjøremål etter loven.

Det understrekes at alle personer har plikt til å oppgi navn, fødselsdato/år, stilling og bopel til offentlig myndighet. Vedkommende plikter å oppgi opplysningene på stedet. Det er likevel ikke alle offentlige tjenestemenn som har denne myndigheten. Det er ett vilkår at de utøver offentlig myndighet. Brudd på denne plikten er straffbar etter straffelovens § 333.

Både muntlige og skriftlige advarsler kan benyttes. I denne forbindelse er det viktig å være oppmerksom på at spenning over hendelser/aktivitet som kan medføre en advarsel, er stort. Det er således ikke mulig å gi en uttømmende beskrivelse. Følgende eksempel kan illustrere dette. En jeger som kontrolleres og ikke har med seg jaktkort kan for eksempel gis en muntlig advarsel samtidig som han får en frist til å fremvise nødvendig jaktkort.

Skriftlige advarsler har den fordel at de sikrer etterprøvbarehet. Skriftlige advarsler bør velges for saker hvor en ligger nærmere opp mot en anmeldelse. Dette gjelder f. eks ulovlig bygging av svært begrenset omfang. I slike tilfeller bør det gis en advarsel sammen med en frist for å rette opp forholdet. Et annet eksempel er forsøpling av mindre omfang. Det bør gjøres oppmerksom at dersom fristen oversittes vil saken enten bli anmeldt eller det vil bli vurdert å ta i bruk sivilrettslige virkemidler.

I forbindelse med både muntlige og skriftlige advarsler skal det gis en orientering om hvordan regelverket er å forstå. Se kap. 6.2.2.

I tilfeller der det konstateres overtredelse av naturmangfoldloven eller de øvrige lover naturopsynet skal føre kontroll med, kan det altså vurderes å nytte sivilrettslige virkemidler i stedet for å gå til anmeldelse av forholdet. Aktuelle virkemidler er pålegg om retting og pålegg om stans av ulovlig virksomhet, herunder bruk av tvangsmulkt og/eller miljøerstatning. Forutsetningen er at det kan konstateres et brudd på naturmangfoldloven og at det finnes en ansvarlig. Er det tale om overtredelser av bestemmelser i laks- og innlandsfiskekloven, viltloven, friluftsløven og lov om motorferdsel i utmark, vil miljøerstatning forankret i lovens § 74 antakelig også kunne ilegges.

Lovgivers intensjon med adgangen til å pålegge miljøerstatning, er at dette virkemidlet i større grad skal tas i bruk for de tilfelle der anmeldelse og trussel om straff tidligere var eneste sanksjonsmulighet.

6.2.2 Informasjon og veiledning

Kunnskapsformidling om verneområdene gjennom informasjon og veiledning er en av de viktigste oppgavene for naturopsynet i dag. Oppsynet har direkte kontakt med publikum og kan både informere muntlig og dele ut eventuelle brosjyrer. Gjennom sin kjennskap til områdene vil oppsynet kunne gi viktige innspill til forvaltningsmyndigheten om nye nødvendige informasjonsiltak som skal planlegges. Konkrete informasjonsoppgaver er beskrevet i [kap. 5.6](#) som omhandler rolleavklaringen mellom de ulike aktørene.

Utover oppsynets primæroppgaver innen informasjons- og kontrolloppgaver, må det etableres et nært samarbeid med forvaltningsmyndigheten med hensyn til andre arbeidsoppgaver. Naturoppsynet vil vanligvis være de som oftest oppsøker verneområdet og som derfor best kan gi opplysninger om utviklingen i området naturtilstand og bruk. Av den grunn bør oppsynet registrere sine observasjoner både om naturforholdene og om endringer i disse. Observasjoner av lovlig bruk av området bør også registreres. Gjennom kontakt med ulike brukere vil oppsynet også kunne formidle synspunkter fra disse til forvaltningsmyndigheten. Slike opplysninger kan f.eks. være verdifulle ved utarbeidelse/revisjon av forvaltningsplanen for området.

Oppsynet skal ha kunnskap om naturkvalitetene i verneområdet og kjenne til bakgrunnen for opprettelsen av det. Oppsynet må ha god kunnskap om verneforskriften og om grunnlaget for sin myndighetsutøvelse.

6.2.3 Skjøtsel, tilrettelegging og andre oppgaver

Av tilsynsoppgavene for verneområdene, vil ofte skjøtsel og tilrettelegging for bruk utgjøre de mest arbeidskrevende oppgavene. I områder med dekning av SNO vil de konkrete tiltakene avtales gjennom bestillingsdialogen mellom forvaltningsmyndigheten og SNO. Tiltakene utføres av lokalt SNO eller gjennom tjenestekjøpsavtaler som inngås av lokalt SNO. Se [kap. 5.4](#) og [5.5](#) for nærmere omtaler av skjøtsels og tilretteleggingsoppgaver.

Kartlegging og overvåking av naturtilstanden, samt forekomst og bestandsutvikling av arter kan også være oppgaver for naturoppsynet. På lik linje med de øvrige oppgavene for verneområdene vil også disse inngå og planlegges gjennom bestillingsdialogen, med mindre det er nasjonale prosjekter som styres av sentrale forvaltningsmyndigheter.



Stilrettelegging i Jotunheimen. Restaurering av erosjonsutsatt parti mellom Gjendesheim og Besseggen. Foto: Randi Boe

6.3 Bestillingsdialogen

Samarbeidet mellom forvaltningsmyndighetene og SNO organiseres gjennom en fast møte- og rapporteringsordning, den årlige bestillingsdialogen. I praksis gjennomføres den mellom fylkesmennene og en eller flere av SNOs faste tilsatte i fylket. For forsøksordningene med lokal forvaltning av store verneområder gjennomføres bestillingsdialogen mellom vedkommende forvaltningsmyndighet og lokalt SNO. I kommuner med lokal forvaltning rapporterer SNO til den lokale forvaltningsmyndigheten. Den lokale forvaltningsmyndigheten retter sine bestillinger om midler og tiltak til Fylkesmannen. Fylkesmannen melder så videre til sentralt SNO.

6.3.1 Struktur for bestillingsdialogen mellom FM og lokalt SNO

I samarbeid med fylkesmennene er det utviklet en standard for bestillingsdialogen mellom SNO og Fylkesmannen. Bestillingsdialogen skal være presis og formalisert. Slik skal den bidra til forutsigbarhet med hensyn til prioritering av oppsynsinnsats, anvendelse av tiltaksmidler i verneområder, samtidig som det danner grunnlag for bedre resultatoppnåelse og rapportering av status og feltinnsats.

Bestillingsdialogen skal omfatte følgende (jf. kap. 6.1):

Innenfor SNOs kjerneoppgaver:

Drøfte status, utvikling og prioritering av SNOs naturoppsynsinnsats innenfor det enkelte SNO-lokalkontorets nærmere definerte geografisk ansvarsområde.

Vurdere forbedringspunkter og gjensidige forventninger i forhold til samarbeidet. Avtale løpende informasjonsrutiner.

Gjennomgå fagområder hvor oppsynsbehovet per i dag ikke er fullverdig dekket, og evt. avtale at SNO lokalt eller SNOs deltidspersonell/lokale tjenesteaktør overtar ansvaret for oppsynsarbeidet

Drøfte informasjonsutfordringer og evt. utarbeide en enhetlig mediestrategi

Bestillinger

Drøfte og avtale konkrete bestillinger hvor SNO lokalt eller SNOs deltidspersonell/lokale tjenesteaktør bistår FM, eller påtar seg feltoppgaver som Fylkesmannen ønsker å få utført.

Drøfte og avtale planer for tiltak (økonomibehov og prioriteringer) og gjennomføring av tiltak i verneområder.

På grunnlag av dette utarbeider Fylkesmannen nødvendig bakgrunnsmateriale for eget fylke som oversendes DN/SNO sentralt som underlagsdokument for fordeling og endelig tildeling av tiltaksmidler – postene 1426.30 og 1426.31 (jf. DN-Notat 2007-1).

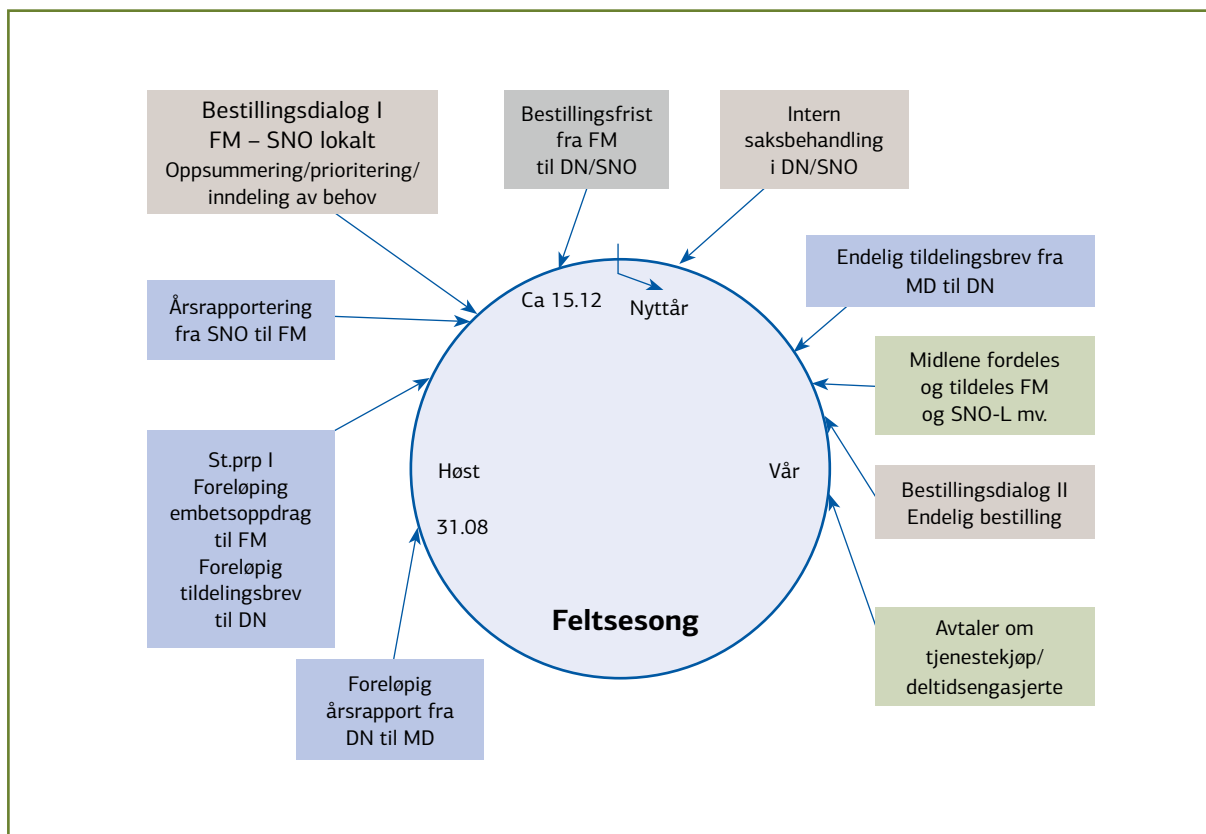
Avtale hvem som utfører det/de konkrete tiltaket(ene) i de prioriterte verneområdene etter at tildeling av budsjettmidler har funnet sted.

Avtale rapporteringsformer- og tidspunkt i forhold til de konkrete bestillingene.



Feltoppgaver gjennomføres på bakgrunn av bestillinger som Fylkesmannen ønsker å få utført etter drøfting med SNO lokalt. Foto: Georg Bangjord

Årshjulet – en veiledende tidsplan for hva som skjer når



6.3.2 Rapportering

Det er utarbeidet en egen mal for rapportering som er tilpasset bestillingsdialogen. Denne skal følges både gjennom bestilling og rapportering. I tillegg skal det rapporteres om hva som er gjort av kontroller, tiltak og kartleggingsarbeid i det enkelte verneområdet. Det er også utarbeidet eget skjema for denne rapporteringen. Rapporteringen skjer årlig til forvaltningsmyndigheten og eventuelt andre samarbeidsparter.

I utgangspunktet er det lagt opp til en bestillingsdialog og en samlerapport for hvert fylke. Der det er ønskelig med et annet opplegg kan dette avtales på bestillingsmøtene regionalt.



Viscaria alpina. Foto: Nils Valland