

## **Rundskriv T2/15**

### **Saksbehandlingsregler ved områdevern etter naturmangfoldloven (§§ 41 - 43)**

Rundskrivet gjelder saksbehandling ved opprettelse av verneområder etter lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) kap. V

Samtidig utgår rundskriv T-3/99: Saksbehandlingsregler etter naturvernloven (§18)

## Forord

Trusler mot naturmangfoldet er sammen med klimaendringer og utslipp av miljøgifter de største miljøutfordringene vi står overfor. Naturmangfoldet gir grunnlaget for livet vårt på jorda. Det gir oss mat, opplevelser og er grunnlag for verdiskaping. De tjenestene naturen gir oss, økosystemtjenestene, har stor økonomisk verdi.

For å medvirke til å sikre naturmangfoldet opprettes verneområder i medhold av naturmangfoldloven. Områdevern gir et område en bestemt rettslig status med formål å sikre særlig verdifull natur for ettertiden. Derfor oppretter vi nasjonalparker, landskapsvernområder, naturreservater, biotopvernområder og marine verneområder. Dette bidrar til å ta vare på arter, naturtyper og økosystemer.

En avgjørende forutsetning for å få aksept for områdevern, er god forankring og aksept i lokalsamfunnet. Derfor er blant annet kommunene viktige medspillere i prosessene. Ved opprettelse av nye verneområder skal saksbehandlingen være åpen og inkluderende. Lokale interesser og lokale/regionale politiske organer skal sikres reell medvirkning i prosessene som fører fram mot et vernevedtak. Det må etableres serviceorienterte planprosesser hvor alle berørte parter kan komme med sine synspunkter. Alle berørte parter skal trekkes inn i saken så tidlig som mulig.

Ved vern av områder er spørsmålet om vern og bruk et hovedtema. Gjennom verneplanprosessene skal ulike samfunnsinteresser avveies opp mot verneinteressene. Når ulike interesser veies mot hverandre, er det ikke gitt at alle får gjennomslag for sine synspunkter i alle saker. God dialog og gjensidig informasjon vil imidlertid bidra til å dempe konflikter og øke forståelse for vernet. Statlige myndigheter, kommuner, grunneiere og andre berørte brukergrupper har et ansvar for i fellesskap å få dette til på en god måte.

Saksbehandlingsreglene for opprettelse av verneområder er lovfestet i naturmangfoldloven kapittel V §§ 41-43. Dette rundskrivet gjennomgår saksbehandlingen av verneforslag fra oppstart av verneplanarbeidet fram til endelig vedtak om vern av Kongen i statsråd. Gjennom rundskrivet ønsker departementet å gi utfyllende retningslinjer som sikrer en faglig god og grundig saksbehandling gjennom åpne, demokratiske prosesser.

Initiativ til områdevern etter naturmangfoldloven kan tas av både kommunale, fylkeskommunale og statlige myndigheter. Organisasjoner og enkeltpersoner kan også fremme forslag om vern, både i form av tilbud om frivillig vern og forslag om vern av konkrete områder gjennom en ordinær verneprosess. Henvendelse om forslag til vern skal rettes til vedkommende Fylkesmann.

Omfang og organisering av verneplanarbeidet skal tilpasses det enkelte verneforslag slik at medvirkningen og grunnlaget for vernevedtaket blir best mulig.

Det er viktig å sikre en best mulig koordinering av saksbehandlingen ved vedtak om områdevern og kommunenes og fylkeskommunenes planlegging etter plan- og bygningsloven. Det er derfor særlig viktig at kommunene trekkes tidlig inn i saksbehandlingen etter naturmangfoldloven. Fylkeskommunen skal også trekkes inn i saksbehandlingen. Samtidig har ansvarlige myndigheter for arbeidet med verneforslag etter naturmangfoldloven (Fylkesmannen, Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet) plikt til å søke samarbeid med andre berørte myndigheter, Sametinget der det er aktuelt, eiere, brukere, rettighetshavere, organisasjoner mv. i en tidlig fase av arbeidet.

Rundskrivet gjelder i første rekke krav til saksbehandling hos Fylkesmannen og Miljødirektoratet, men henvender seg også til alle kommunale og fylkeskommunale organer, Sametinget og andre som berøres av behandlingen av verneforslag etter naturmangfoldloven.

Rundskrivet gjelder i hovedsak ved opprettelse av nye verneområder. Ved endring eller revisjon av gjeldende verneforskrifter vedtatt med hjemmel i naturmangfoldloven eller tidligere naturvernlover, gjelder retningslinjene i rundskrivet så langt de passer. Det er tatt inn et eget kapittel som omhandler saksbehandlingen ved mindre endringer i vedtatte verneforskrifter.

Klima- og miljødepartementet mars 2015



Klima- og miljøminister

## **Innhold**

- 1. Saksbehandlingsreglene etter naturmangfoldloven**
- 2. Oppstart av vernearbeid**
- 3. Kunngjøring av påtenkt verneforslag**
- 4. Utarbeidelse av verneforslag**
- 5. Konsultasjon med samiske interesser**
- 6. Høring**
- 7. Sluttbehandling. Vedtak**
- 8. Frivillig vern**
- 9. Endring av verneforskrifter**
- 10. Midlertidig vern**

### **Vedlegg 1:**

Skjematisk framstilling av saksbehandling ved verneplanprosesser etter naturmangfoldloven §§ 41 til 43

## 1. Saksbehandlingsreglene etter naturmangfoldloven

Forvaltningsloven gir alminnelige regler for saksbehandlingen ved vedtak om områdevern. Vedtak om områdevern regnes som forskrifter etter forvaltningsloven. Reglene om høring i forvaltningsloven § 37 og de andre saksbehandlingsreglene i forvaltningslovens kap. VII gjelder derfor for saksforberedelsen. Siden vedtakene gjennomgående vil ha betydning for bestemte grunneiere eller rettighetshavers rettsstilling, regnes også vedtak om områdevern som enkeltvedtak ovenfor disse. Det betyr at også saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kap. IV til VI får anvendelse.

I naturmangfoldloven §§ 41 til 43 er det fastsatt særskilte regler om saksbehandling ved opprettelse av verneområder etter naturmangfoldloven kap. V. Disse reglene gjelder i tillegg til forvaltningslovens generelle regler.

Hovedformålet med saksbehandlingsreglene i naturmangfoldloven er å sikre at saksbehandlingen i vernesaker skal være åpen og inkluderende ved at alle berørte parter trekkes inn i saken. Reglene skal sikre at verneforslagene blir grundig utredet og oppfyller kravene i utredningsinstruksen. Alle som berøres av forslagene og andre interesserte skal få fremmet sine synspunkter på en tilfredsstillende måte. God gjensidig informasjon vil bidra til å dempe konflikter og øke forståelse for vernet.

Fylkesmannen, Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet er ansvarlige myndigheter for arbeidet med forberedelse av verneforslag etter naturmangfoldloven. Arbeidet skal skje i nært samarbeid med berørte kommuner. Fylkesmannen skal legge fram forslag til vern på bakgrunn av gjennomført høring; Miljødirektoratet skal gi sin faglige tilråding til Klima- og miljødepartementet. Klima- og miljødepartementet forbereder saken for behandling i regjeringen og deretter for vedtak av Kongen i statsråd.

Dersom det skulle være nødvendig av hensyn til gjennomføringen av vernearbeidet, kan direktoratet i samråd med departementet foreta tilpasninger når det gjelder organiseringen av arbeidet slik det er omtalt i dette rundskrivet.

Naturmangfoldloven § 41 (saksbehandling) lyder:

*Når et arbeid med vern etter dette kapitlet tar til, skal det innenfor rammene av annet til tredje ledd samt §§ 42 og 43 legges til rette for en saksbehandling med best mulig samarbeid med grunneiere, rettighetshavere, berørte næringsinteresser og representanter for lokalbefolkningen, herunder utøvere av samisk kultur og utøvere av samisk næring, kommunen og fylkeskommunen, Sametinget og andre berørte myndigheter. Det samme gjelder når grunneier eller rettighetshaver selv tilbyr områder for vern. Saksbehandlingen skal legge til rette for mest mulig klarhet om verneformål og verneverdier, lokal bruk og kunnskap om verneverdier, avgrensning av området og følger av vernet. Som ledd i saksbehandlingen skal det også innhentes kunnskap om andre mulige verdier i området.*

*Forholdet til spørsmålet om samtidig oppstart av kommunalt og regionalt planarbeid etter lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen) skal avklares med kommunen og fylkeskommunen. Kongen kan gi forskrift om samordnet behandling av planer etter plan- og bygningsloven og vern etter denne lov.*

Bestemmelsen stiller krav om tilrettelegging for best mulig samarbeid med grunneiere, rettighetshavere, berørte næringsinteresser og representanter for lokalbefolkningen, herunder utøvere av samisk kultur og

samisk næring, kommunen og fylkeskommunen, Sametinget og andre berørte myndigheter. Best mulig samarbeid innebærer at myndighetene skal søke å tilrettelegge for en saksbehandling der alle som vil bli berørt, får anledning til å delta for å bringe klarhet i ulike interesser og hensyn. Fylkesmannen har ansvar for gjennomføring av saksbehandlingsprosessen i tråd med naturmangfoldloven og dette rundskrivet. Kravet om best mulig samarbeid innebærer at sentrale parter i prosessen trekkes inn i diskusjonen om hvordan saksbehandlingen skal skje innenfor disse rammene. Dersom verneforslaget berører samiske områder, skal Sametinget involveres. Dersom verneforslaget berører samisk bruk og utnyttelse av naturressurser, vil samarbeidet også omfatte samisk reindrift og annen samisk næringsutnyttelse, og utøvere av sjøsamisk kultur i det aktuelle området. Det vises til egne regler for konsultasjon mellom statlige myndigheter og Sametinget omtalt i punkt 5 nedenfor.

Grunneiere og rettighetshavere vil ha konkrete rettigheter i det området som vurderes for vern, mens den berørte lokalbefolkningen er en videre krets av de som bor i nærheten av området som utredes for vern. Bestemmelsen i naturmangfoldloven § 41 første ledd innebærer et minimum av hvem som bør trekkes inn i prosessen. Dersom vernemyndigheten ønsker å trekke andre inn i prosessen, for eksempel særlig berørte brukere som ikke faller inn under begrepet «representanter for lokalbefolkningen», er det anledning til det. I hvor stor grad brukerne eventuelt trekkes med i arbeidet vil bero på hvor sterk tilknytningen er til det aktuelle området, og i hvor stor grad verneforslaget vil berøre dem.

Kommunene er sentrale samarbeidspartnere i verneplanprosesser, og det er viktig å vurdere vern i medhold av naturmangfoldloven i sammenheng med andre planer og aktivitet i kommunene.

Det følger av naturmangfoldloven § 41 annet ledd at forholdet til spørsmålet om samtidig oppstart av kommunalt og regionalt planarbeid etter plan- og bygningsloven skal avklares med kommunen og fylkeskommunen. Hovedformålet med en tidlig kontakt med kommuner og fylkeskommuner er å avklare forholdet til pågående eller fremtidig arealplanlegging, slik at det kan vurderes om det er hensiktsmessig å samordne planleggingen etter plan- og bygningsloven og saksforberedelsen etter naturmangfoldloven i det aktuelle området.

En samordnet planprosess etter plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven kan være en god måte å legge forholdene til rette for å finne gode løsninger i forhold til vern og annen aktivitet i tilknytning til verneområdene, som f.eks etableringer knyttet til naturbasert reiseliv i randsonene rundt verneområdene. Ved samordnede, parallelle planprosesser skal verneforslag etter naturmangfoldloven og planer etter annet lovverk, følge de respektive lovers behandlingsrutiner, men slik at samordningen ikke vanskeliggjør gjennomføringen av de ulike planprosessene. Det er ikke gitt forskrift om samordnet behandling etter naturmangfoldloven § 41 annet ledd annet punktum. I tillegg til de særskilte saksbehandlingsreglene i naturmangfoldloven og forvaltningslovens generelle bestemmelser om saksbehandling, gjelder forvaltningslovens bestemmelser om krav til habilitet, utredningsplikt, veiledningsplikt mv. som skal sikre en grundig saksbehandling og et godt beslutningsgrunnlag. Også de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven kap. II skal vurderes i saksbehandlingen ved opprettelse av verneområder, jf. naturmangfoldloven § 7. Prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8 – 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet. Offentlig myndighetsutøving er blant annet fastsetting av forskrifter, og bestemmelsen i § 7 innebærer at myndigheten skal legge vekt på prinsippene både i saksforberedelsen og i den konkrete avveiningen.

Det er et krav at vurderingen og vektleggingen av de miljørettslige prinsippene skal fremgå av beslutningen. Dette innebærer at det i vedtaket om områdevern skal synliggjøres i hvilken grad

prinsippene er relevante, hvordan de er vurdert, og hvilken vekt de er tillagt. Bestemmelsen i naturmangfoldloven § 7 innebærer en særskilt begrunnelsesplikt ut fra hensynet til naturmangfoldet. Begrunnelsen og omfanget av vurderingene etter §§ 8 – 12 må tilpasses omfanget av dokumentasjon og forholdene i den enkelte sak. Det er også gitt bestemmelser om konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven som gjelder for store vernetiltak. Forskrift om konsekvensutredninger for tiltak etter sektorlover § 2 fastsetter at forskriften kommer til anvendelse ved *“planer for nasjonalparker og andre verneområder større enn 500 km<sup>2</sup>, og andre verneområder større enn 250 km<sup>2</sup> dersom planene fører til en vesentlig endring i dagens bruk for primærnæringene eller reiseliv i lokalsamfunnet.”*

Det er en målsetting at konsekvensutredningen skal samordnes med saksbehandlingen etter naturmangfoldloven.

Det understrekes at vernemyndighetene har plikt til å utrede konsekvensene av et vernetiltak selv om det ikke gjennomføres konsekvensutredninger i henhold til reglene i plan- og bygningsloven, jf. forvaltningsloven § 17.

## **2. Oppstart av vernearbeid**

Gjennom ulike behandlinger i Stortinget er det besluttet å gjennomføre nasjonalparkplanen, skogvern, tematiske fylkesvise verneplaner og marin verneplan.

Ved eventuelle forslag om opprettelse av verneområder som ikke er forankret i tidligere stortingsbehandlinger, bør det primært være lokalpolitisk forankring i berørte kommuner før en verneplanprosess eventuelt kan starte. På bakgrunn av politisk vedtak i berørte kommuner, kan Klima- og miljødepartementet beslutte at det skal startes en verneplanprosess. Klima- og miljødepartementet ber da Miljødirektoratet sørge for at vedkommende Fylkesmann starter arbeidet med et konkret verneforslag.

Når Fylkesmannen startet et verneplanarbeid, starter samtidig arbeidet med naturfaglige registreringer av verneverdier. Allerede på dette stadiet bør det søkes samarbeid med grunneiere, rettighetshavere og lokalbefolkning og berørte kommuner. Der det er aktuelt skal også Sametinget så tidlig som mulig informeres om planer om oppstart av verneplanarbeidet. Samarbeidet kan være av ren praktisk karakter, for eksempel ved at tilrettelegging av tilgang til eiendommene som skal registreres, eventuelt grunneiers tillatelse til motorferdsel, eller ved at grunneiere, rettighetshavere, lokalbefolkning og kommuner bidrar med kunnskap.

Fylkesmannen starter arbeidet med et konkret verneforslag etter anmodning fra Miljødirektoratet. Berørte myndigheter skal gis mulighet for reell medvirkning i Fylkesmannens arbeid med utredning av verneforslag. Fylkesmannen skal så tidlig som mulig sammen med berørte kommuner og fylkeskommuner gjennomgå aktuelle verneforslag, drøfte samarbeidsrutiner, og rutiner for informasjonsutveksling mv. I samiske områder skal det i tillegg tas kontakt med Sametinget. Det vises til egne regler for konsultasjon omtalt i punkt 5 nedenfor.

Fylkesmannen, kommunene og fylkeskommunen skal drøfte hvordan arbeidet med et verneforslag best mulig kan tilpasses lokale og regionale planer, behov og muligheter for samordning av planarbeid, herunder parallell planlegging, avgrensning av planområdet og framdrift i planarbeidet. Behovet for faglige

registreringer/utredninger og kommunenes rolle i dette arbeidet, skal også avklares. Det er viktig å finne fram til hvilke grunneiere som vernetiltaket kan berøre, slik at grunneiere og rettighetshavere tidligst mulig blir trukket aktivt med i verneplanprosessen.

Fylkesmannen skal tidlig redegjøre for hvilke ressursmessige rammer som er avsatt til gjennomføring av verneplanprosessen.

Fylkesmannen skal drøfte behov og sammensetning av lokale referansegrupper/rådgivende utvalg med fylkeskommunen, kommunene og med Sametinget der det er aktuelt. Utvalgene skal kunne gi opplysninger om eiendomsforhold, brukerinteresser mv. og kan gi råd om organisering av verneplanprosessen, valg av verneform, områdeavgrensning, verneregler, konsekvenser for primærnæringer, friluftsliv osv. Utvalg/referansegrupper kan opprettes for hele området eller for hvert fylke/hver kommune. Fylkesmannen skal være sekretær for utvalgene. Hvis kommunen/fylkeskommunen ønsker det, skal Fylkesmannen gi en egen orientering til kommunestyret/fylkestinget om hvilke planer som foreligger, verneformål, aktuelle verneformer, rettsvirkninger av ulike verneformer, saksbehandling, organisering av verneplanarbeidet og framdrift. Likeledes bør Fylkesmannen redegjøre for områdeavgrensning, verneregler, mulige arealkonflikter, forholdet til kommuneplan, reguleringsplaner, brukerinteresser mv.

For å legge grunnlaget for videre samarbeid skal Fylkesmannen også på et tidlig tidspunkt gi nødvendig orientering og drøfte planarbeidet, herunder samarbeidsrutiner, med andre berørte myndigheter innenfor landbruk, fiske, havbruk, land- og sjøverts ferdsel og transport, vassdragsforvaltning, reindrift, kulturminner, samiske spørsmål osv. Fylkesmannen skal avholde nødvendige møter/befaringer med grunneiere, brukere, rettighetshavere, organisasjoner mv. gjennom hele verneprosessen. Berørte grunneiere skal så langt det er mulig trekkes inn i et samarbeid ved planlegging og gjennomføring av faglige registreringer på den enkelte eiendom. For områder som berører sjø, skal det tidlig søkes samarbeid med de næringsorganisasjoner som representerer fiskeri- og havbruksinteressene.

Naturmangfoldloven § 8 pålegger myndighetene å innhente og legge til grunn kunnskap om natur når det treffes beslutninger som berører naturmangfoldet. Bestemmelsen skal medvirke til at myndighetene får bedre beslutningsgrunnlag for hvordan naturmangfoldet forvaltes, og er et supplement til forvaltningslovens regler om utredningsplikt, jf. forvaltningsloven § 37. I vernesaker følger det i tillegg av naturmangfoldloven § 41 at saksbehandlingen skal legge til rette for mest mulig klarhet om verneformål og verneverdier, lokal bruk og kunnskap om verneverdier, avgrensning av området og følger av vernet.

Bestemmelsen i naturmangfoldloven § 41 innebærer ikke at det er vernemyndigheten som selv må skaffe frem alle opplysningene, men myndigheten må sørge for at saksbehandlingen er lagt opp slik at de nødvendige fakta kan komme frem. Særlig kunnskap om hva som er lokal bruk av området og hva lokalbefolkningen vet om verneverdier i området, vil måtte skaffes gjennom for eksempel lokale høringer og møter med lokalbefolkningen. Hva som er «mest mulig» klarhet kan variere på de ulike stadier i verneprosessen. For eksempel vil neppe alle verneverdier og brukerinteresser være klarlagt når verneprosessen starter opp. Også avgrensningen av området vil ofte justeres i løpet av verneplanprosessen. Med «følger av vernet» menes først og fremst hvilke rådgivningsreguleringer som kan være aktuelle, både for grunneiere, rettighetshavere og befolkningen for øvrig.

Som ledd i saksbehandlingen skal det også innhentes kunnskap om andre mulige verdier enn naturverdier i det aktuelle området. Dette kan gjelde for eksempel mineralressurser,



kraftutbyggingsinteresser mv. Innhenting av kunnskap vil først og fremst gjelde kunnskap som allerede er tilgjengelig, men kan også omfatte kunnskap som eventuelt må fremskaffes. Med «fremskaffes» menes både innhenting av eksisterende kunnskap som er vanskelig tilgjengelig eller ikke kjent for vernemyndigheten, og ny kunnskap. Kunnskap om andre mulige verdier kan fremskaffes gjennom møter med grunneiere, rettighetshavere, kommunene, sektormyndigheter eller andre interesser, eller kunnskapen kan komme frem gjennom konsekvensutredning eller høring. Den sektoren som berøres av det foreslåtte vernevedtaket skal bidra aktivt til dette.

Kravet til kunnskapsgrunnlaget i naturmangfoldloven § 8 innebærer at offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet så langt det er rimelig skal bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand. Dette omfatter kunnskap om landskap, økosystemer, naturtyper og arter, dagens situasjon og tilstand, utvikling og utbredelse. Det skal også gjøres en vurdering av effekten av påvirkninger. Påvirkningen må ses i lys av den samlede tilstand for et landskap, økosystem, naturtype eller en art, jf. naturmangfoldloven § 10 om økosystemtilnærming og samlet belastning. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet. Vitenskapelig kunnskap skal være objektiv og etterprøvable. Den kan være basert på konkrete funn eller observasjoner, eller ha karakter av mer alminnelig kunnskap om blant annet biologi eller økologi. Det skal videre legges vekt på kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder samisk bruk, og som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet. Dette omfatter også den erfaring og kunnskap organisasjoner og enkeltpersoner, lokalsamfunn mv. besitter.

Det følger av føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9 at kunnskapsmangel ikke skal brukes som en begrunnelse for å la være å begrense eller hindre en risiko for alvorlig eller irreversibel skade. Prinsippet kan innebære en aktiv handlingsplikt for forvaltningen til å reagere og gjøre nødvendige grep når det er risiko for slik skade, for eksempel gjennom igangsetting av en verneprosess.

### 3. Kunngjøring av påtenkt verneforslag

Naturmangfoldloven § 42 (*kunngjøring av påtenkt verneforslag*) lyder:

*Vernemyndigheten skal kunngjøre verneforslaget, med de viktigste følger det antas å få, i minst én avis som er alminnelig lest på stedet. Forslag til verneområder i sjø skal kunngjøres på en måte som er hensiktsmessig for å gjøre berørte interesser kjent med forslaget. Grunneiere og rettighetshavere skal så vidt mulig underrettes ved brev og gis en rimelig frist for å komme med merknader før forslag utformes.*

*På et tidlig tidspunkt i saksforberedelsen, og i god tid før kunngjøringen, skal det søkes samarbeid med offentlige myndigheter, organisasjoner mv. som har særlig interesse i tiltaket. Utarbeidelse av forskrift skal skje i et samarbeid med berørte sentrale myndigheter.*

Naturmangfoldloven § 42 regulerer kunngjøring av verneforslag. Kunngjøringen skal gjøres av Fylkesmannen, og skal beskrive de viktigste følgene verneforslaget antas å få.

Kunngjøringen skal skje i minste én avis som er alminnelig lest på stedet. Kunngjøringen skal gjøre rede for det planlagte vernetiltaket og angi de aktuelle arealene så konkret at berørte parter får reell mulighet til å ivareta sine interesser og medvirke i den videre verneplanprosessen. Formålet med verneforslaget skal klart framgå av kunngjøringen/underretningen.

Det følger av bestemmelsen at grunneiere og rettighetshavere så vidt mulig skal underrettes ved brev, og gis en rimelig frist til å komme med merknader før forslag utformes. Fylkesmannen skal sende skriftlig melding til alle berørte grunneiere og rettighetshavere. Kommunene vil være behjelpelige med opplysninger om gårds- og bruksnummer og rettighetshavere. Det kan også innhentes en oversikt fra Statens Kartverk. I enkelte områder kan det imidlertid være vanskelig å framskaffe oversikt over alle grunneiere. For å nå flest mulig, bør berørte grunneierorganisasjoner/-lag i tillegg varsles for å sikre at informasjonen når fram. Formuleringen «så vidt mulig» innebærer at såfremt man gjør det som med rimelighet kan forlanges, foreligger det ikke noen saksbehandlingsfeil dersom man ikke når frem til alle, eller dersom et brev kommer for sent frem. I samiske bruks- og bosettingsområder skal melding også sendes til Samisk kulturminneråd. I statsallmenning må fjellstyret underrettes.

I underretningen skal det fastsettes en rimelig frist (minst tre uker) for å komme med merknader før et verneforslag utformes. For å unngå misforståelser bør det i brevet understrekes at verneforslaget vil bli sendt på ordinær høring senere.

Ved vern i sjø vil berørte interesser ofte ikke være knyttet til eiendomsrett eller bruksrett til grunn. Forslag til verneområder i sjø skal derfor kunngjøres på en måte som er hensiktsmessig for å gjøre berørte interesser kjent med forslaget. Det kan være kunngjøring i aktuell fag- eller næringspresse, eller gjennom kontakt med aktuelle interesseorganisasjoner.

Ved melding om oppstart av arbeidet med verneforslag som kommer inn under reglene om konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven, skal dette framgå av meldingen med forslag til utredningsprogram.

Innkommne merknader er offentlige og skal gjøres kjent for berørte kommuner og fylkeskommuner. Det samme gjelder offentlige myndigheter som kan ha særlig interesse i tiltaket.

Hvis det er aktuelt å avbryte arbeidet med en verneplan etter at melding er sendt ut, skal Fylkesmannen avklare saken med Miljødirektoratet før berørte parter orienteres.

Når det er foretatt kunngjøring av verneforslag etter naturmangfoldloven § 42, kan et forvaltningsorgan uten videre avslå en søknad mv. til et tiltak i et område som inngår i verneforslaget. Tillatelse kan bare gis dersom tiltaket er uten nevneverdig betydning for verneforslaget, jf. naturmangfoldloven § 44. Når vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig kan Kongen likevel gi tillatelse til tiltaket. Samtidig med, eller etter kunngjøring, kan det fastsettes meldeplikt for hele eller deler av det foreslåtte verneområdet for tiltak som ikke trenger tillatelse etter annen lov. Myndigheten til å fastsette meldeplikt er delegert til Miljødirektoratet ved brev av 23.10.2009. Meldeplikten kunngjøres på samme måte som verneforslaget. Høring etter forvaltningslovens bestemmelser gjennomføres etter at meldeplikten er bestemt. Bestemmelsene i naturmangfoldloven § 44 gjelder i fire år etter at verneforslaget er kunngjort. Virkningen kan forlenges med inntil to år.

#### **4. Utarbeidelse av verneforslag**

På grunnlag av opplysninger om verneverdier, innkomne merknader og drøftelser med de som berøres, samt andre hensyn i området, skal Fylkesmannen utforme et verneforslag med konkret avgrensning av verneområdet og forslag til verneforskrifter. De miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8 – 12 skal trekkes inn i vurderingene ved utarbeidelse av verneforslag. Dersom forslaget avviker vesentlig fra opplysningene som ble gitt i meldingen ved oppstart, skal utkastet til verneforslag drøftes med kommuner/fylkeskommuner og eventuelle referansegrupper.

Fylkesmannen skal vurdere å legge fram planer med alternative verneformer, alternative restriksjonsnivå og/eller alternativ avgrensning. Fylkesmannen skal i størst mulig grad søke å løse eventuelle interessekonflikter i minnelighet. Konfliktavklaring skal skje så tidlig som mulig og på et lavest mulig nivå. Det bør alltid gjennomføres befaringer i felt der det er konflikter om arealbruk. Før forslaget blir sendt på høring, skal det sendes til Miljødirektoratet for faglig gjennomgang. Direktoratet gjennomgår både det naturfaglige grunnlaget for verneforslaget og foretar kvalitetssikring i forhold til kravene i naturmangfoldloven. Fylkesmannens forslag skal være offentlig og sendes i kopi til berørte kommuner og fylkeskommuner og eventuelt Sametinget.

Fylkesmannen bør holde særskilte møter med berørte kommuner og fylkeskommuner før verneforslaget sendes på høring. Dette gjelder særlig hvis det er aktuelt med annen verneform, avgrensning eller restriksjonsnivå enn det som tidligere har vært forutsatt, eller at direktoratet vil fravike Fylkesmannens forslag på andre vesentlige punkter. Om ønskelig kan Miljødirektoratet være til stede ved slike møter.

#### **5. Konsultasjon med samiske interesser**

Som urfolk har samene i henhold til ILO-konvensjon nr. 169 rett til å bli konsultert i saker som kan få direkte betydning for dem. I henhold til avtale om prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget av 11. mai 2005 er regjeringen, departementer, direktorater og andre underliggende statlige virksomheter forpliktet til å konsultere med Sametinget når det vurderes å innføre lover eller tiltak som kan påvirke samiske interesser direkte. Prosedyrene ble fastsatt ved kongelig resolusjon 1. juli 2005.

Konsultasjonen skal skje så tidlig som mulig, og Sametinget skal gis full informasjon på alle stadier i behandlingen av en sak. Målet med konsultasjonene er å søke å oppnå enighet om foreslåtte tiltak.

Den 31. januar 2007 ble det inngått avtale mellom Sametinget og daværende Miljøverndepartementet, nå Klima- og miljødepartementet, om retningslinjer for verneplanarbeid etter naturvernloven i samiske områder. Retningslinjenes formål er å sikre at konsultasjoner i forbindelse med alle forslag om vern etter naturvernloven i samiske områder skal foregå i god tro og med målsetting om å oppnå enighet mellom staten og Sametinget/samiske interesseorganisasjoner/samiske rettighetshavere.

I henhold til avtalen plikter statlige myndigheter og Sametinget å gi full informasjon om alle relevante forhold på alle stadier i behandlingen av verneplansaken. Informasjon skal gis på en slik måte at det sikrer fremdriften i saken. Fylkesmannen skal så tidlig som mulig informere Sametinget om planer om oppstart av verneplanarbeid. Sametinget skal deretter så raskt som mulig innenfor en ramme på 3 uker gi tilbakemelding til Fylkesmannen om det er ønskelig å gjennomføre konsultasjoner. Fylkesmannen skal

deretter drøfte og søke å komme til enighet med Sametinget om en hensiktsmessig, praktisk organisering av verneplanprosessen på lokal-/regionalt nivå slik at samiske interesser blir ivaretatt på en praktisk og konstruktiv måte. Formell melding om oppstart av verneplanarbeidet kan først foretas etter at disse drøftingene er avsluttet. Dersom partene ikke blir enige om konsultasjonsprosedyren, herunder utredningsbehovet, skal Fylkesmannen bringe saken inn for Miljødirektoratet. Om nødvendig kan Direktoratet bringe Klima- og miljødepartementet inn i saken.

Når Fylkesmannens sender sin tilråkning til Miljødirektoratet skal det fremgå på hvilke punkter det er enighet mellom statlige myndigheter på regionalt nivå og samiske interesser og på hvilke punkter det er uenighet. Der det er uenighet skal Sametingets vurderinger og standpunkter framgå av tilråkningen. Enighet på dette stadiet i saksbehandlingen legges til grunn for den videre behandling av saken. Før endelig tilråkning fra Miljødirektoratet sendes til Klima- og miljødepartementet skal det avklares med Sametinget om det er behov for ytterligere konsultasjoner. Direktoratets tilråkning skal redegjøre for på hvilke punkter det er enighet mellom direktoratet og Sametinget og på hvilke punkter det er uenighet. Der det er uenighet skal Sametingets vurderinger og standpunkter komme klart fram i innstillingen.

## 6. Høring

Naturmangfoldloven § 43 (*høring av forslag til verneforskrift*) lyder:

*Forslaget til forskrift skal sendes på høring etter reglene i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 37. Om varsling av grunneiere og rettighetshavere gjelder reglene i forvaltningsloven § 16. Forslaget legges ut til offentlig ettersyn på minst ett lett tilgjengelig sted og kunngjøres i Norsk Lysingsblad og i minst én avis som er alminnelig lest på stedet.*

*Høringsforslaget skal beskrive området som forslaget omfatter, herunder verneformål og verneverdier, avgrensning av området og andre verdier enn naturverdier, samt de følgene forslaget antas å få, og gi en frist på minst to måneder for uttalelse.*

*Forslaget legges frem til uttalelse for kommunen, fylkeskommunen og berørte statlige fagorganer, og for Sametinget hvis verneforslaget berører samiske interesser.*

Etter at et verneforslag er faglig gjennomgått og kvalitetssikret av Miljødirektoratet blant annet vedrørende kravene i naturmangfoldloven, skal det sendes på høring etter reglene i forvaltningsloven § 37 og naturmangfoldloven § 43. Felles høring av lokale og sentrale høringsinteresser anses som tilstrekkelig, og er oftest mest hensiktsmessig. Grunneiere og rettighetshavere varsles særskilt i tråd med reglene i forvaltningsloven § 16.

Forslaget skal legges ut til offentlig ettersyn på minst ett lett tilgjengelig sted. Forslaget skal ligge hos Fylkesmannen og i de kommuner som er berørt. Det må avtales med den enkelte kommune hvor og hvordan dokumentene skal gjøres tilgjengelige.

For verneforslag hvor det er utarbeidet konsekvensutredninger etter reglene i plan- og bygningsloven, skal utredningen, eller et sammendrag av denne, være en del av høringsmaterialet.

Der det er aktuelt skal også en overordnet skisse til forvaltningsplan følge høringsmaterialet.

Fylkesmannen skal også kunngjøre verneforslaget i Norsk Lysingsblad og minst én avis som er alminnelig lest på stedet. Kunngjøringen skal beskrive det området som verneforslaget omfatter og opplyse om hvor interesserte kan få tilgang til dokumentene.

Grunneiere og rettighetshavere skal varsles i henhold til reglene i forvaltningsloven § 16 om forhåndsvarsling. Dette innebærer at de skal ha skriftlig varsel med en nærmere angitt frist for å uttale seg. Verneforslaget skal også legges fram for kommunen, fylkeskommunen og berørte statlige fagorganer (som for eksempel Fiskeridirektoratet, Kystverket, Statens vegvesen og Norges vassdrags- og energidirektorat). Hvis verneforslaget berører samiske interesser skal forslaget legges frem for Sametinget.

Høringsforslaget skal beskrive området som forslaget omfatter, herunder verneformål og verneverdier, avgrensning av området og andre verdier enn naturverdier, samt de følgene forslaget antas å få. Høringsfristen skal være på minst to måneder jf. naturmangfoldloven § 43 annet ledd. Minimumsfristen kan fravikes for mindre endringer i eksisterende forskrifter. Høringsfristen skal framgå både ved kunngjøring og ved underretning pr. brev.

Med bakgrunn i høringsutkastet, innkomne merknader og opplysninger, skal Fylkesmannen vurdere behovet for å revidere/justere verneforslaget. Fylkesmannen plikter så langt det er mulig å avklare forholdet til andre samfunnsinteresser som berøres av verneforslaget. Hvis høringsuttalelsene eller andre forhold fører til vesentlige endringer i saken i forhold til høringsforslaget, skal det reviderte forslaget sendes de mest berørte instansene på ny høring. Det samme gjelder dersom omtalen av økonomiske, administrative eller andre vesentlige konsekvenser blir vesentlig endret etter høringsuttalelsene. Behovet for ny høring vurderes av Fylkesmannen i samråd med Miljødirektoratet.

Fylkesmannens endelige tilrådning skal sendes til Miljødirektoratet sammen med alle høringsuttalelser og et sammendrag av uttalelsene. Forslaget skal blant annet inneholde en fullstendig oversikt over berørte gårds- og bruksnummer.

Ved verneforslag som gjelder nasjonalpark eller landskapsvernområde skal tilrådommen også inneholde utkast til forvaltningsplan.

Fylkesmannens endelige tilrådning skal samtidig sendes grunneiere og rettighetshavere, kommuner, fylkeskommuner, Sametinget der det er aktuelt, andre offentlige myndigheter som kan ha særlig interesse i verneforslaget og berørte nærings-, naturvern- og friluftslivsorganisasjoner, til orientering. Det skal gjøres særskilt oppmerksom på at de har anledning til å kommentere verneforslaget. Eventuelle merknader skal sendes direkte til Miljødirektoratet med kopi til Fylkesmannen.

## **7. Sluttbehandling. Vedtak**

Etter at høring er gjennomført skal Miljødirektoratet utarbeide et endelig forslag til vernevedtak med utkast til verneforskrifter og kart. Direktoratet skal så langt det er mulig foreta eventuelle gjenstående avklaringer når det gjelder andre samfunnsinteresser som berøres av forslaget til vernevedtak. Saken skal oversendes Klima- og miljødepartementet sammen med alle høringsuttalelsene og et sammendrag

av uttalelsene. Ved verneforslag som gjelder nasjonalpark eller landskapsvernområde skal tilrådningsplanen også inneholde utkast til forvaltningsplan.

Hvis Miljødirektoratet ikke finner grunnlag for å videreføre et verneforslag etter oversendelse fra Fylkesmannen, skal direktoratet orientere Fylkesmannen. Beslutningen skal gjøres i samråd med Klima- og miljødepartementet. Fylkesmannen skal orientere berørte parter om beslutningen.

Direktoratets forslag til vernevedtak er direktoratets endelige faglige tilråding til Klima- og miljødepartementet. Tilrådningsplanen er et offentlig dokument, og sendes i kopi til Fylkesmannen, berørte kommuner, fylkeskommuner, Sametinget og berørte statlige organer. Det bør avholdes møter med berørte kommuner i forkant av direktoratets oversendelse av tilrådningsplanen til Klima- og miljødepartementet. Selv om høringen av verneforslaget er avsluttet, bør alle nye opplysninger som kan ha betydning for vernevedtaket, sendes Klima- og miljødepartementet inntil endelig vedtak er fattet.

Hvis sluttbehandlingen av et verneforslag i direktoratet og/eller departementet avviker vesentlig fra framdriftsplanen, skal alle berørte parter orienteres.

Klima- og miljødepartementet sluttbehandler vernesaken og foretar blant annet nødvendige avklaringer med andre departementer før behandlingen i regjeringen. Departementet skal være i nødvendig dialog med berørte kommuner i løpet av sluttbehandlingen.

Endelig vedtak om vern etter naturmangfoldloven blir fattet av Kongen i statsråd gjennom kongelig resolusjon.

## **8. Frivillig vern av skog**

Saksbehandlingsreglene i naturmangfoldloven §§ 41 til 43 gjelder også ved frivillig vern av skog, jf. naturmangfoldloven § 41 første ledd annet punktum. Selv om frivillig vern av skog bygger på at grunneier tar initiativ til vern, skal saksbehandlingsprosedyrene følges slik at det sikres at alle berørte parter også her kommer inn i saksbehandlingen.

Skogeierforbundet gjennom skogeierforeningene legger forholdene til rette for skogeiere som vil tilby skog til vern, og tar kontakt med skogeiere som har aktuelle arealer for å avklare muligheter for vern. Tilbud om aktuelle områder sendes til Fylkesmannen med kopi til Miljødirektoratet. Tilbudet skal omfatte kartfesting av området, eventuell dokumentasjon av miljøverdier, informasjon om involverte grunneiere, informasjon om skogtakster for området og eventuelle vilkår for tilbudet.

Fylkesmannen vurderer tilbudet og gir tilbakemelding til grunneierne og direktoratet om dette er et tilbud det er aktuelt å vurdere videre. I denne fasen er det aktuelt å gjennomføre befaring av aktuelle områder og møter med grunneierne og skogeierforbundet/-foreningene. I områder som er aktuelle å vurdere videre, blir det om nødvendig gjennomført naturfaglige og skogfaglige registreringer. Når resultatet av registreringene foreligger må Fylkesmannen vurdere om en skal gå videre med prosessen. Fylkesmannen kan, i samråd med direktoratet, velge å si nei til tilbudet om frivillig vern.

Partene forhandler deretter om vilkårene for å inngå avtale om frivillig vern. Forhandlingene bygger på forslag til avgrensning og forslag til verneforskrift utarbeidet av Fylkesmannen, og på tilgjengelige skogfaglige data. Utarbeidelse av verneforslag skal skje etter retningslinjene i pkt. 4. Bli det enighet om

erstatning og øvrige vilkår, inngås avtale om frivillig vern. Avtalen skal godkjennes av Miljødirektoratet. Når det er inngått avtale om frivillig vern, kan det meldes oppstart av verneprosess i medhold av naturmangfoldloven § 42.

## 9. Endring av verneforskrifter

Dersom det oppstår behov for endring av vedtatte verneforskrifter, vil endringsbehovet avgjøre omfanget av saksbehandlingen. Større endringer i verneforskriftene, eller større grenseendringer, krever ny kongelig resolusjon. Mindre endringer, som oppretting av skrivefeil, mindre grenseendringer mv. vil kunne foretas av Miljødirektoratet. Hvilke mindre endringer som kan foretas av direktoratet beror på om verneforskriften er fastsatt etter naturmangfoldloven eller om den er fastsatt etter de tidligere naturvernlovene. Adgangen til å foreta endringer i eldre verneforskrifter er større enn adgangen til å foreta endringer i verneforskrifter vedtatt med hjemmel i naturmangfoldloven. Spørsmål om saksgangeni den enkelte sak tas opp med Miljødirektoratet.

### a. Mindre endringer i forskrifter vedtatt med hjemmel i naturmangfoldloven:

Adgangen til å endre forskrifter vedtatt etter naturmangfoldloven følger av naturmangfoldloven § 34. Bestemmelsen lyder:

*For etablerte verneområder kan Kongen delegere adgangen til å foreta følgende mindre endringer i verneforskriftene:*

1. *endre verneområdets navn*
2. *rette opp feil og unøyaktigheter i beskrivelsen av verneområdet*
3. *foreta grenseendringer som omfatter mindre arealer og som ikke får nevneverdig betydning for private interesser.*

Myndigheten er delegert til Klima- og miljødepartementet ved kongelig resolusjon 27. september 2013 og videre til Miljødirektoratet ved delegeringsvedtak 4. oktober 2013.

### b. Mindre endringer i vernevedtak fastsatt med hjemmel i naturvernloven av 1970, naturvernloven av 1954 og lov om naturfredning av 1919:

Myndigheten til å foreta mindre endringer i slike områder er delegert til Miljødirektoratet ved brev 3. november 1988. Myndigheten omfatter adgang til følgende:

1. endre verneområdets navn
2. rette feil og unøyaktigheter i beskrivelsen av det vernete område
3. foreta grenseendringer som omfatter mindre arealer (utvidelse eller innskrenkninger)
4. gi bestemmelser om skjøtsel forsåvidt det ikke etter annen bestemmelse er lagt til Fylkesmannen eller annen forvaltningsmyndighet
5. gi bestemmelser om merking mv. etter § 21
6. gi bestemmelser om ferdselsregulering etter § 22 første ledd
7. gi dispensasjon etter § 23 forsåvidt ikke dispensasjonsmyndigheten etter annen bestemmelse er lagt til Fylkesmannen eller annen forvaltningsmyndighet
8. foreta andre endringer i vernebestemmelsene som ikke strider mot formålet med vernet
9. oppheve eldre fredninger der verneformålet er bortfalt

Paragrafhenvisingene i opplistingen henspeler på naturvernloven av 1970

Endring av verneforskrifter skjer ved forskriftsendring etter bestemmelsene i forvaltningsloven. Retningslinjene i rundskrivet gjelder så langt de passer. Foreslåtte endringer skal høres i tråd med retningslinjene i rundskrivets kap. 6. Ved mindre endringer som kun har lokal betydning, som for eksempel mindre endringer av vernegrensen, kan høringen begrenses til berørte grunneiere, rettighetshavere, kommuner og andre interessenter. Ved større endringer eller revisjoner av gjeldende verneforskrifter skal høringen omfatte alle grunneiere og rettighetshavere i verneområdet, i tillegg til kommunen, fylkeskommunen, berørte statlige fagorganer og eventuelle andre interessenter i området.

Forslag til endringer i verneforskrifter tas opp med Miljødirektoratet av forvaltningsmyndigheten for området, eventuelt vedkommende Fylkesmann. Miljødirektoratet vurderer om den foreslåtte endringen ligger innenfor den delegerte myndighet, og om det er aktuelt å gå videre med forslaget til endring. Direktoratet avklarer høringsomfang og videre prosess for endringsforslaget. Dersom endringsforslaget krever ny kongelig resolusjon, tar Miljødirektoratet opp saken med Klima- og miljødepartementet som avgjør om det skal startes en prosess med sikte på endring av verneforskriften.

Proessen med endring av verneforskrifter gjennomføres av vedkommende Fylkesmann, også for områder der forvaltningsstyre eller kommunen er forvaltningsmyndighet. Etter gjennomført høring sender Fylkesmannen sin tilrådning til Miljødirektoratet på vanlig måte. I saker som er omfattet av den delegerte myndighet fatter Miljødirektoratet endringsvedtak. I andre saker utarbeider Miljødirektoratet forslag til vernevedtak i tråd med retningslinjene i punkt 7 i dette rundskrivet.

## **10. Midlertidig vern**

Etter naturmangfoldloven § 45 kan Klima- og miljødepartementet gi forskrift om midlertidig vern av bestemt angitte områder for å hindre skade på verneverdier. Denne myndigheten er delegert til Miljødirektoratet ved Klima- og miljødepartementets brev av 23.10.2009. Vedtak om midlertidig vern er enkeltvedtak overfor private grunneiere og rettighetshavere som blir berørt av vedtaket. Vedtak om midlertidig vern kan derfor påklages til Klima- og miljødepartementet. Eventuell klage skal sendes via Miljødirektoratet.

Vedtak om midlertidig vern må ofte treffes raskt for å hindre at verneverdier blir ødelagt eller redusert. For vedtak om midlertidig vern gjelder ikke bestemmelsene i naturmangfoldloven §§ 41 til 43.

Saksbehandling ved midlertidig vern skal som utgangspunkt følge de alminnelige bestemmelser om saksbehandling i forvaltningsloven kap. IV – VI. Partene skal varsles og gis mulighet til å uttale seg innen en nærmere frist før et vedtak treffes. Fylkesmannen skal også vurdere om organisasjoner for berørte eiere og brukere bør varsles. I hastesaker kan forhåndsvarsel unnlates i medhold av forvaltningsloven § 16 tredje ledd bokstav a.

Når det treffes vedtak om midlertidig vern skal saksbehandlingen fortsette uten ugrunnet opphold. Virkningen av vedtak om midlertidig vern er begrenset til fire år etter at vedtaket ble kunngjort. Virkningen av det midlertidige vernevedtaket kan forlenges med inntil to år. Det er miljøvernmyndighetenes intensjon å sørge for en snarlig avklaring av spørsmålet om varig vern slik at perioden for midlertidig vern ikke blir lenger enn nødvendig.



# Skjematisk framstilling av saksbehandlingsprosessen etter naturmangfoldloven §§ 41-43

