

Rapport til Miljøverndepartementet. Handlingsplan for bærekraftig bruk, forvaltning og skjøtsel av verneområder



Foto: Aurlandsfjorden, del av Verdensarvområdet Vestnorsk fjordlandskap

Oslo/Trondheim 20.12.06

Sammendrag	5
1 Innledning	5
2 Vern etter naturvernloven. Status	6
2.1 Nasjonal politikk	6
2.1.1 Landskap, biologisk mangfold og urørt natur	6
2.1.2 Kulturminner og kulturmiljøer	7
2.1.3 Friluftsliv	8
2.1.4 Landbruk	8
2.1.5 Lokal næringsutvikling i fjellområdene	9
2.2 Internasjonale forpliktelser	10
2.2.1 FN-konvensjonen om biologisk mangfold	10
2.2.2 Bernkonvensjonen	11
2.2.3 Ramsarkonvensjonen	11
2.2.4 Bonnkonvensjonen	11
2.2.5 Verdensarvkonvensjonen	11
2.2.6 Den europeiske landskapskonvensjonen	12
2.2.7 Urfolks rettigheter og vern	13
2.3 Vernekategorier	13
2.3.1 Generelt om vernekategoriene	13
2.3.2 Nasjonalpark	13
2.3.3 Landskapsvernområde	14
2.3.4 Naturreservat	15
2.3.5 Biotopfredning	15
2.3.6 Naturminne	15
2.3.7 Plante- og dyrelivsfredning	15
2.3.8 Biotopvernområde etter viltloven § 7 og lakse- og innlandsfiskloven § 7	15
2.3.9 Status verneområder etter naturvernloven	15
2.3.10 Sikring av områder etter plan- og bygningsloven	16
2.4 Forskrifter for verneområder	16
2.4.1 Om verneforskrifter	16
2.4.2 Vern mot naturinngrep	17
2.4.3 Landbruk	17
2.4.4 Reindrift	19
2.4.5 Friluftsliv	19
2.4.6 Reiseliv	21

2.5	Forvaltning av verneområder	22
2.5.1	Prinsipper for forvaltning av verneområder	22
2.5.2	Forvaltningsmyndighet og naturoppsyn	23
2.5.3	Forvaltningsplaner	24
2.5.4	Overvåkning og skjøtsel	25
2.5.5	Informasjon og tilrettelegging	27
2.5.6	Naturinformasjonssentre	28
2.6	Forvaltning av randområdene til verneområder	29
2.6.1	Arealdisponering i randsoner	29
2.6.2	Tilrettelegging i randsoner	30
3	Internasjonale forvaltningsordninger	30
3.1	Forvaltning av nasjonalparker	30
3.2	European Charter for Sustainable Tourism	31
3.3	Panparks	32
3.4	Regionalparker	32
4	Lokal næringsutvikling i verneområder og randsoner	33
4.1	Næringsmessig bruk av verneområder	33
4.2	Miljøtilpasset næringsutvikling	35
4.2.1	Moskussafari Dovrefjell	36
4.2.2	Dyrhaug ridesenter	37
4.2.3	Nasjonalparksenter som knutepunkt for naturbasert turisme	38
4.3	Uheldige utviklingstrekk	38
4.4	Sertifisering	39
4.4.1	Sertifiseringsordninger for bedrifter	39
4.4.2	Utdanning og sertifisering av naturguider	40
5	Konsekvenser av økt bruk	41
5.1	Effekter av ferdsel	41
5.2	Ferdsel og fauna	42
5.3	Ferdsel og vegetasjon	42
5.4	Konflikter mellom ulike brukerinteresser	43
5.5	Kunnskapsbehov	43
5.6	Utprøving av "tålegrenser"	44

6	Offentlige virkemidler til næringsutvikling i tilknytning til verneområder	45
6.1	Innledning	45
6.2	Juridiske virkemidler	45
6.3	Forvaltningsapparatet i verneområder	45
6.4	Oppsyn i verneområder	46
6.5	Involvering av lokalsamfunn og næringsaktører i forvaltningen av verneområder	47
6.6	Samarbeid mellom statlige, kommunale og private aktører	47
6.7	Økonomiske virkemidler til drift i verneområder	48
6.8	Kjøp av tjenester fra private	48
6.9	Landbrukets tilskuddsordninger	49
6.10	Det kommunale inntektssystemet	51
6.11	Kommunal stimuleringsordning	51
6.12	Regjeringens virkemidler overfor reiselivet	52
6.13	Regionale utviklingsmidler – og fylkeskommunene	53
6.14	Verdiskapningsprogrammet for kulturminner og kulturmiljøer	54
7	Arbeidsgruppens forslag til tiltak	55
7.1	Innledning	55
7.2	Styrket forvaltning av verneområder	56
7.2.1	Større satsing på utarbeidelse av forvaltningsplaner	57
7.2.2	Styrking av forvaltningsapparatet i verneområder	57
7.2.3	Styrking av Statens naturoppsyn	58
7.2.4	Forvaltningstiltak i verneområder	59
7.2.5	Større grad av tilpasset ”adaptiv ” forvaltning	59
7.2.6	Etablering av et nasjonalt overvåkningsprogram for verneområder	60
7.2.7	Økt bruk av naturinformasjonssentrene	60
7.2.8	Kunnskapskompetanse	61
7.3	Tiltak rettet mot lokalsamfunn, lokale og regionale myndigheter	61
7.3.1	Bruk av offentlige tilskuddsmidler og utviklingsmidler	62
7.3.2	Arealplanlegging i randsonen til verneområder	62
7.3.3	”Partnerskap” som virkemiddel i randsonene	62
7.3.4	Økt bruk av lokale tjenester	63
7.4	Oppfølging fra sentrale og regionale myndigheter	63
7.4.1	Økonomiske incentiver til kommuner som ivaretar nasjonale miljømål om ... vern av natur	63
7.4.2	Styrke det juridiske grunnlaget	64

Sammendrag

Det er en politisk målsetting at vernet natur skal bli en ressurs for lokalsamfunn og lokal verdiskaping. Det er en stadig økende interesse for bruk av verneområder i Norge. I de siste årene har en rekke bedrifter etablert hele eller deler av sin virksomhet i tilknytning til verneområder. Økt turistmessig bruk av verneområder er en utvikling vi også ser fra mange andre land.

Arbeidsgruppa peker på at det nå må legges rammer for fremtidig utvikling i verneområdene og at det må iverksettes en rekke tiltak slik at verneverdiene ikke blir redusert eller ødelagt.

Både eksisterende og nye tilskudds- og utviklingsmidler må brukes mer målrettet som virkemiddel for verdiskaping, samtidig som nasjonale miljømål om vern av norsk natur ivaretas. Kommuner som aktivt ivaretar biologisk mangfold på vegne av storsamfunnet bør tilgodeses økonomisk. Det tilrås etablering av et eget verdiskapingsprogram.

Bruk av randsonen til verneområder må skje på en slik måte at det ikke går på bekostning av eller gir press mot verneverdiene i et verneområde. Kommunenes planlegging og utviklingen i randsoner er svært viktig i denne sammenhengen. Arbeidsgruppa foreslår tiltak rettet mot både lokalsamfunn og lokale og regionale myndigheter.

Forvaltningen av verneområdene må styrkes vesentlig dersom verneområdene i Norge i større utstrekning skal kunne brukes som ledd i næringsutvikling og verdiskaping. Forvaltningen av verneområdene må tilføres mer ressurser for å kunne følge opp de forpliktelser som ligger i et vernevedtak, ta vare på verneverdiene og etablere en mer aktiv forvaltning. Arbeidsgruppen foreslår at forvaltningsbudsjettet over en 5 års- periode økes med 157,5 mill. Videre foreslår arbeidsgruppen at det etableres et eget verdiskapingsprogram for naturområder og at det for 2008 settes av et beløp på 10 mill kr til et slikt program med økning de påfølgende år til ca 20 mill kr.

Det må utarbeides gode forvaltningsplaner som grunnlag for økt bruk av verneområdene. Tilsynet med verneområdene må styrkes. Dette gjelder både forebygging av og reaksjoner på miljøkriminalitet, skilting, informasjonstiltak og skjøtsel. I tillegg kommer systematisk oppfølging av påvirkning og bruk gjennom overvåkning av naturtilstanden.

Rapportens tilrådinger er enstemmig.

1. Innledning

Bakgrunnen for arbeidet med denne rapporten er regjeringens Soria-Moria-erklæring hvor det heter: *Regjeringen vil legge frem en handlingsplan for bærekraftig bruk og skjøtsel av nasjonalparker og andre verneområder. Det påbegynte arbeidet med å utvikle nasjonalparkene som en ressurs for lokalsamfunnene og for at lokal verdiskaping skal fortsette.*

Det er mange interesser knyttet til en slik handlingsplan. Miljøverndepartementet fant det derfor hensiktsmessig å nedsette en egen arbeidsgruppe som kunne gi departementet faglige råd i sitt videre arbeid. Arbeidsgruppen som har utarbeidet denne rapporten har vært sammensatt av representanter fra:

- Sametinget
- Landbruks- og matdepartementet (LMD)
- Nærings- og handelsdepartementet (NHD)
- Direktoratet for naturforvaltning (DN)
- Statens landbruksforvaltning (SLF)
- Utmarkskommunenes Sammenslutning (USS)
- Nordland fylkeskommune, kulturminneavdelingen
- Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, miljøvernavdelingen
- Miljøverndepartementet

Handlingsplanen skal klarlegge tiltak for å styrke forvaltning og skjøtsel av verneområder og avklare rammebetingelsene for virksomhet i og i tilknytning til verneområder med sikte på å utvikle nasjonalparkene som en ressurs for lokalsamfunnene og for lokal verdiskaping. Verneområdene på Svalbard er ikke del av dette oppdraget. Arbeidsgruppen har forholdt seg til dagens organisering på regionalt nivå. Eventuelle konsekvenser knyttet til ny regional organisering og oppgavefordeling må tilpasses i den videre oppfølgingen.

Samarbeidsutvalget for et miljøtilpasset reiseliv, som Direktoratet for naturforvaltning har opprettet i forbindelse med reiselivssatsingen, har vært benyttet som referansegruppe for arbeidet og har gitt mange nyttige innspill.

Riksrevisjonens rapport (Dokument nr. 3:12 (2005-06)) som viser at 31 % av verneområdene er truet, gjør at arbeidsgruppen ser en oppfølging og kvalitetsheving av forvaltningen med økt ressurstilgang som svært viktig framover.

Arbeidet med utarbeidelse av denne rapporten har vært ledet av avdelingsdirektør Eli Moen i Miljøverndepartementet. Sekretærer for arbeidsgruppen har vært Hege Langeland (fram til 1. juni) og Arnt Hegstad fra Direktoratet for naturforvaltning.

2. Vern etter naturvernloven. Status

2.1 Nasjonal politikk

2.1.1 Landskap, biologisk mangfold og urørt natur

Regjeringen har som strategisk mål at miljøkvaliteter i landskapet skal sikres og utvikles gjennom økt kunnskap og bevisst planlegging og arealpolitikk. Videre skal naturen forvaltes slik at arter som finnes naturlig sikres i levedyktige bestander og slik at variasjonen av naturtyper og landskap opprettholdes og gjør det mulig å sikre det biologiske mangfoldets fortsatte utviklingsmuligheter. Målet er å stanse tapet av biologisk mangfold innen 2010. Nasjonale resultatmål er bl.a.:

- Et representativt utvalg av norsk natur skal vernes for kommende generasjoner.
- I truede naturtyper skal inngrep unngås, og i he nsynskrevende naturtyper skal viktige økologiske funksjoner opprettholdes.
- Kulturlandskapet skal forvaltes slik at kulturhistoriske og estetiske verdier, biologisk mangfold og tilgjengelighet opprettholdes.
- Høsting og annen bruk av levende ressurser skal ikke føre til at arter eller bestander utryddes eller trues.
- Truede arter og ansvarsarter skal opprettholdes på eller gjenoppbygges til livskraftige nivåer.

Naturvernloven er et sentralt virkemiddel for å sikre det biologiske mangfoldet i naturen og vern er en del av en internasjonal innsats for å sikre arter og økosystemer. I arbeidet med å verne store sammenhengende naturområder har sentrale motiver vært vern av villmark, vern av store økosystemer, vern av vakre og urørte naturlandskap, vern av plante- og dyreliv og vern av naturområder for friluftsliv. Regjeringen har lagt til grunn at fremdriften i verneplanarbeidet skal opprettholdes. Det skal også være økt satsing på utarbeidelse av forvaltningsplaner, oppsyn og forvaltning.

For å nå fastsatte mål må også viktige naturverdier utenfor verneområdene ivaretas. Regjeringens mål er at det skal tas større hensyn til landskap, biologisk mangfold og friluftsliv i arealplanlegging etter plan- og bygningsloven. Det vises i den anledning til St.meld. nr. 21 (2004-2005) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*. Gjennom bærekraftig utnyttelse av ressursene og bevisst bruk av eget lovverk og andre virkemidler skal sektorene bidra til å opprettholde økosystemer og leveområder for viktige arter i Norge. Alle samfunnssektorer og aktører har et selvstendig ansvar for å legge miljöhensyn til grunn for virksomheten.

Regjeringen har lagt til grunn at inngrepsfrie områder har stor betydning som leveområder for flere arter og for friluftsliv og naturopplevelse. Pr 2003 var i underkant 12 % Norges landareal slike inngrepsfrie/villmarkspregede områder, dvs områder som ligger mer enn 5 km fra tyngre tekniske inngrep. I Sør-Norge er bare 5 % av arealet regnet som inngrepsfritt område. Å sikre inngrepsfrie områder er sentralt for flere av de miljømål Regjeringen har fastsatt.

Regjeringen har i St.meld. nr. 21 (2004-2005) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* også lagt til grunn at villreinens sentrale plass i norsk fjellfauna skal sikres gjennom regionale planer og etablering av europeiske og nasjonale villreinområder.

Sametinget erkjenner at områdevern er et godt virkemiddel for å verne om det biologiske mangfoldet. Vern i samiske områder kan også medvirke til å beskytte de materielle forutsetningene for opprettholdelse, utvikling og videreføring av samisk kultur. Dette forutsetter imidlertid at verneprosess, innhold og forvaltningsregime ikke virker fremmedgjørende for samisk kultur, næringer og samfunnsliv. Sametinget og regjeringen er i en konsultasjonsprosess for å finne frem til omforente løsninger vedrørende verneprosessene.

2.1.2 Kulturminner og kulturmiljøer

I regjeringens politiske plattform, Soria Moria-erklæringen, heter det at ”kulturminner og kulturmiljø er viktige deler av samfunnets kollektive hukommelse, og kulturarven kan bidra med kunnskap, fortellinger og opplevelser som kan ha betydning for tilhørighet, selvforståelse, selvutvikling og trivsel for enkeltmennesker og for grupper”.

I nesten alle verneområdene vil det finnes kulturminner, fra både eldre og nyere tid. Det kan være bosetningsspor, gravminner, fangstanlegg, dyregraver, spor etter næringsgrunnlag, offerplasser, gamle stifar og bruer, kulturlandskap, samt bygninger og bygningsmiljøer. I verneområdene ligger forholdene særlig godt til rette for å ta vare på naturmiljøet og omgivelsene omkring kulturminnene, noe som ofte er vanskelig andre steder pga. utbygging. I nasjonalparker skal kulturminner vernes mot inngrep. Det er videre forutsatt i forarbeidene til naturvernloven at kulturminner i landskapsvernområder kan beskyttes mot skade og inngrep. Det er først og fremst kulturminner som preger landskapets art og karakter, som gis beskyttelse i landskapsvernområder. Naturvernloven gir imidlertid ikke hjemmel for å regulere ferdse-

len av hensyn til kulturminner. I naturreservater og biotopvernområder er mulighetene til å gi bestemmelser som har direkte betydning for å ta vare på kulturminner og kulturmiljøer svært begrenset.

Samiske kulturminner er også viktig dokumentasjonsmateriale for samisk historie. Kulturminnene vitner om hvordan man har forholdt seg til og utnyttet landskap og natur gjennom tidene. Dette gjelder også landskapet og naturens betydning for økonomiske, sosiale og religiøse forhold. Kulturminnene bidrar i tillegg til opplevelse av kulturell tilhørighet og bevissthet om hvordan man skal bruke og ferdes i naturen i dag.

Mange kulturminner og kulturmiljøer er avhengig av bruk, skjøtsel og vedlikehold for at verdiene skal ivaretas.

I St.meld. nr. 16 (2004-2005) Leve med kulturminner er det fastsatt at det skal gjennomføres et verdiskapningsprogram for å bidra til at kulturminner og kulturmiljøer blir tatt i bruk i utviklingen av lokalsamfunn og næringsliv. Det overordnede målet er at verdiskapningsprogrammet skal medvirke til at kulturarven brukes som ressurs i samfunnsutviklingen. Arbeidet innebærer gjennomføring av pilotprosjekter og etablering av nettverk for kunnskapsformidling, erfaringsutveksling og koordinering. Det vises for øvrig til pkt. 6.12

2.1.3 Friluftsliv

Regjeringens strategiske mål for friluftslivsarbeidet er at alle skal ha mulighet til å drive friluftsliv som helsefremmende, trivselskapende og miljøvennlig aktivitet i naturen. Det er et nasjonalt miljømål at friluftsliv basert på allemannsretten skal holdes i hevd i alle lag av befolkningen. Videre skal områder av verdi for friluftslivet sikres slik at miljøvennlig ferdsel, opphold og høsting fremmes.

Målsettingen med friluftslivspolitikken har gjennom de siste tiårene vært å fremme det enkle friluftslivet. Stortinget har understreket at sikring av muligheter for naturopplevelse gjennom et enkelt friluftsliv er et viktig motiv også for etablering av verneområder. Områdene skal bidra positivt til livskvalitet, helse og trivsel for svært mange mennesker. Vernområdene må derfor forvaltes med vekt på den betydning friluftsliv har for å skape forståelse for både verdien av inngrepsfri natur og vår kulturarv.

De senere årene har det vært en endring i bruken av naturen i friluftslivssammenheng. Det er grunn til å tro at fremtidens friluftsliv vil være mer mangfoldig og variert enn det tradisjonelle friluftslivet. Friluftsutøvere som kitere, bølgesurfere, basehoppere og terrengsyklister ønsker også plass for sine aktiviteter på lik linje med tradisjonelle turgåere og jegere. Et større mangfold i friluftslivsaktiviteter vil trolig bidra til at det på sikt blir flere mennesker bruker naturen.

Friluftsliv er et viktig delmotiv for opprettelse av en del verneområder, men enkelte nye bruksformer er ikke nødvendigvis forenlige med de verdiene som et verneområde skal ivareta.

2.1.4 Landbruk

Hovedmålet for landbrukspolitikken er økt verdiskaping og livskvalitet tufta på en bærekraftig forvaltning av landbrukets og bygdenes ressurser. Mat og foredling er viktige elementer i dette, og opplevelser, kultur og reiseliv som grunnlag for økt verdiskaping og ny næringsutvikling. Politikken skal ha en helhetlig utforming der en tar hensyn til viktige helse-, miljø- og forbrukerpolitiske spørsmål.

Økt verdiskaping krever fokus på nyskaping og kostnadseffektivitet og å øke verdien av produktene gjennom spesialisering og markedsorientering. Landbrukspolitikken skal samtidig medvirke til et mer omfattende og geografisk spredt landbruk - og mer miljøvennlig og langsiktig landbruk enn det den rene markedsløsningen ville gitt. Næringsvirksomhet, ressursforvaltning og forvaltning av fellesgoder griper derfor inn i hverandre og krever en samordnet utforming av politikken.

2.1.5 Lokal næringsutvikling i fjellområdene.

Regjeringen Bondevik II la i St.prp. nr. 65 (2002-2003) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003* fram en utredning om bærekraftig bruk av utmark og fjellområdene i Norge, den såkalte "fjellteksten". Det ble lagt til grunn at de unike natur- og kulturressursene i den norske fjellheimen representerer et stort potensial for fortsatt sysselsetting og bosetting i fjellbygdene. Ved i større grad å satse på temareiser, natur- og kulturbasert turisme og unike reiseopplevelser vil verdiskapningen innen reiselivet og i bygdene kunne bli større enn i dag. Samtidig skal natur- og kulturverdiene i fjellområdene bevares som kilde til friluftsliv, rekreasjon og natur- og kulturopplevelser. Regjeringen la derfor til grunn at forvaltningen av fjellområdene skal ta utgangspunkt i de rammebetingelser som den sårbare fjellnaturen setter, dvs. en økosystemtilnærming.

Naturverdiene i et verneområde vil også være en viktig regulerende faktor for økt turistmessig bruk og verdiskaping i fjellbygdene. Det legges derfor til grunn at geografisk avgrensing og verneforskrifter for nasjonalparkene fortsatt skal regulere hvordan disse områdene kan brukes til slike formål. Disse grensene er satt med utgangspunkt i kunnskap om biologiske og økologiske forhold i området og bør ikke overskrides hvis naturverdiene som finnes i området skal bevares.

Verneområder skal være arena for bruk og opplevelser innenfor rammen av det enkelte verneområdets verneformål. Dette må forstås slik at utbygging og andre lignende tiltak som strider mot verneformålet må lokaliseres utenfor verneområdets grenser. Verdiskapning vil da kunne skje ved et bevisst samspill mellom bruk av verneområdene og bruk av arealer som ikke er vernet.

Det skal ikke satses på reiselivstiltak som forutsetter bruk av motorisert transport innenfor nasjonalparker og andre verneområder. Reiselivstiltak som forutsetter motorisert transport bryter med den tradisjon som Norge til nå har hatt og er i strid med gjeldende nasjonalpark- og motorferdselspolitikk. Slike tiltak vil forringe nettopp de kvalitetene som gjør disse områdene attraktive. Undersøkelser viser at for mange fjellbrukere er stillheten noe av det som er unikt ved norsk natur og som gjør at man gjerne oppsøker disse områdene for rekreasjon. Økende motorferdsel er i ferd med å redusere fjellområdenes kvalitet for friluftsliv og som turistobjekter, både innenfor og utenfor verneområdene.

Innenfor landskapsvernområder skal det foreligge mulighet for tilrettelegging for mindre og miljøtilpasset turistvirksomhet innenfor rammen av verneformålet. Det vil ofte være lettere å få adgang til å gjennomføre nødvendige tilretteleggingstiltak for slik virksomhet innenfor landskapsvernområder enn i nasjonalparker.

I arealene utenfor verneområdene finner en også gjenværende naturområder uten tyngre tekniske inngrep og leveområder for truede og sårbare plante- og dyrearter. Lokalisering av tyngre aktivitet utenfor verneområdene må skje med tanke på bevaring av slike verdier. Samtidig

er det viktig at reiselivsanlegg og fritidsboliger lokaliseres slik at press mot sårbare deler av nasjonalparkene unngås.

Arbeidet med nye og justering av eldre forvaltningsplaner for å kunne ha et godt forvaltningsredskap som grunnlag for å øke bærekraftig bruk av fjellområdene er gitt prioritet de senere år. Det er i økt grad lagt til rette for at vern av områder og utvikling av tilliggende lokalsamfunn skal ses i sammenheng.

Forbudet mot kommersiell turisme i verneforskriftene for Saltfjellet/Svartisen, Jotunheimen og Reisa nasjonalparker er opphevet. Dette fordi forbudet kunne være til hinder for økt næringsutvikling samtidig som det for naturverdiene ikke er avgjørende om virksomheten er kommersiell eller ikke. Dette er fulgt opp ved en endring av verneforskriftene for disse tre nasjonalparkene.

I St. meld. nr. 21(2004-2005) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* er det vedtatt som nasjonalt resultatmål at fjellområdene skal forvaltes som landskap der kultur- og naturressursene, næringsmessig utnyttning og friluftsliv sikres og gjensidig utfylles hve randre. I St. meld. nr. 21(2005-2006) *Hjarte for heile landet, om distrikts- og regionalpolitikken* har Regjeringen trukket opp særlige utviklingsstrategier for fjellområdene.

2.2 Internasjonale forpliktelser

Norge har forpliktet seg til å ivareta landskap, biologisk mangfold og kulturverdier gjennom flere internasjonale konvensjoner. De mest sentrale konvensjonene på området som Norge har tiltrådt omtales i det følgende.

2.2.1 FN-konvensjonen om biologisk mangfold

Biomangfoldkonvensjonen omfatter bl.a. vern og bærekraftig bruk av alt biologisk mangfold. Under partsmøtet for konvensjonen i 2002 og på verdensoppmøtet om bærekraftig utvikling i Johannesburg samme år, ble det vedtatt et mål om å redusere tapet av biologisk mangfold betydelig innen 2010. Dette målet ble forsterket på ministerkonferansen for miljø i Europa i Kiev i 2003 til å stanse tapet av biologisk mangfold i Europa innen 2010. I 2004 har World Conservation Union (IUCN) lansert kampanjen Countdown 2010 for å holde fokus på de internasjonale forpliktelsene.

På det sjuende partsmøtet under konvensjonen i 2004 ble det vedtatt et eget arbeidsprogram om områdevern. Det fremgår av St.prp. nr.1 (2004-2005) at arbeidsprogrammet skal implementeres nasjonalt gjennom å etablere et nettverk av terrestriske verneområder innen 2010. Arbeidsprogrammets overordnede mål er å etablere og opprettholde effektivt forvaltede og økologisk representative nasjonale og regionale system av verneområder. Arbeidet er sentralt for å nå målet om stans i tapet av biologisk mangfold innen 2010. Norges oppfølging av vedtaket om områdevern skjer i hovedsak ved gjennomføring av de fylkesvise/tematiske verneplanene, gjennomføring av økt skogvern, gjennomføring av nasjonalparkplanen, arbeidet med bevaring av marine områder, sikring av naturverdier i verneområdene og analyser av gjennomført vern av naturtyper.

I tillegg understreker konvensjonens artikkel 8 j) betydningen av urfolks kunnskaper, innovasjoner og praksiser for bevaring av det biologiske mangfoldet.

Retningslinjer for biodiversitet og turisme ble godkjent på det syvende partsmøtet i Kuala Lumpur i 2004. Målet med retningslinjene er å se biodiversitet og turisme i sammenheng både

i privat og offentlig sektor og bidra til at infrastruktur og arealplanlegging baseres på prinsipper for bevaring og bærekraftig bruk av det biologiske mangfoldet.

I henhold til retningslinjene skal forvaltningen av turisme baseres på samarbeid med mange aktører og bestå av følgende trinn:

- 1) Utvikle en overordnet visjon for bærekraftig turisme
- 2) fastsette kortsiktige mål for å implementere visjonen
- 3) vurdere å bygge reguleringer og standarder for turisme
- 4) fastlå eventuelle innvirkninger turistprosjektet har på naturen
- 5) overvåke effektene av turisme
- 6) implementere en forvaltning som står i forhold til turisme og biodiversitet.

2.2.2 Bernkonvensjonen

Bernkonvensjonen (konvensjonen om vern av europeisk natur) skal verne truede og sårbare arter i Europa mot overutnyttelse, samt sikre artene og deres naturlige leveområder mot andre trusler. Den generelle hovedforpliktelsen er å "treffe de nødvendige tiltak for å opprettholde bestandene av vill flora og fauna eller å tilpasse dem til et nivå som særlig svarer til de økologiske, vitenskapelige og kulturelle krav, tatt i betraktning de økonomiske og rekreasjonsmessige krav og behovene til underarter, varieteter eller typer som lokalt er i fare" (art. 2). Parterlandene til Bernkonvensjonen skal peke ut områder til et europeisk nettverk av verneområder, kalt Emerald Network.

2.2.3 Ramsarkonvensjonen

Ramsarkonvensjonen er global og har som formål vern og bærekraftig bruk av våtmarker. Den omfatter ferskvannsområder og marine områder (begrenset til 6 meters dyp). Konvensjonen er spesielt viktig for vannfuglers leveområder. Artikkel 3 (1) pålegger partene så langt som mulig å fremme bærekraftig bruk av våtmarker ("wise use of wetlands") innenfor sitt territorium. Statene plikter etter art. 2 å føre opp våtmarksområder på en liste over våtmarker av internasjonal betydning. Det er vedtatt en rekke ikke rettslig bindende retningslinjer under konvensjonen. Det er utviklet et eget konsept for bærekraftig bruk ("wise use concept") og vedtatt retningslinjer for gjennomføringen av dette konseptet, der partene oppfordres til å vedta en nasjonal politikk for våtmarker, å utvikle programmer for bl.a. kartlegging, overvåking og forskning og å iverksette tiltak og utvikle forvaltningsplaner for våtmarker. I Norge gis Ramsar-status bare til områder som allerede er vernet etter naturvernloven. Det er til nå meldt inn 37 områder, hvorav 5 områder på Svalbard.

2.2.4 Bonnkonvensjonen

Bonnkonvensjonen om vern av trekkende arter av ville dyr har som overordnet mål å fremme vern av bestander av trekkende ville dyr som regelmessig krysser nasjonale grenser. Formålet omfatter også vern av dyrenes leveområder. Naturvernloven og viltloven er mest sentrale for gjennomføringen av forpliktelsene etter Bonnkonvensjonen.

2.2.5 Verdensarvkonvensjonen

Konvensjonen om vern av verdens kultur- og naturarv er en konvensjon som behandler kultur- og naturmiljøet som deler av en helhet og felles arv. Den har som formål å sikre unike kultur- og naturområder, steder eller objekter mot ødeleggelse. Konvensjonen pålegger partene å identifisere, beskytte og overføre til fremtidige generasjoner vår kultur- og naturarv. Konvensjonen krever at statspartene gir sin del av verdensarven langsiktig beskyttelse gjennom bruk av lovhjemlede eller tradisjonelle ordninger som sikrer at verdiene ikke forringes.

Listen over verdens natur og kulturarv (World Heritage List) omfatter pr september 2006 830 områder og objekter. Av disse er 644 innskrevet som kulturarv, 162 som naturarv og 24 har framstående universell verdi både som kulturarv og naturarv (mixed site). Verdensarvstedene spenner over et bredt spekter av kultur- og naturarv som pyramidene i Egypt, kulturlandskap på Vegaøyan, store urørte villmarksområder med regnskog (Sumatra), og fjell og fjordområder i Fennoskandia (Laponia og Vestnorsk fjordlandskap).

Det kan være aksept for en stor bredde av pågående og foreslåtte aktiviteter i verdensarvområder så lenge bruken er økologisk og kulturelt bærekraftig og i tråd med begrunnelsen som ligger til grunn for verdensarvstatus. Statsparten og aktører må forsikre at slik bærekraftig bruk ikke skader den universelle verdien til området eller medfører at området framstår som mindre intakt eller opprinnelig. Videre skal enhver bruk være økologisk og kulturelt bærekraftig.

Innskrivning av et område på Verdensarvlisten forutsetter at statsparten på forhånd dokumenterer at de universelle kultur- og/eller naturverdiene har tilstrekkelig langsiktig sikring mot negative påvirkningsfaktorer. Statsparten skal vise at verdiene har passende tradisjonell, formell eller avtalemessig beskyttelse og at det finnes et forvaltningsregime som følger opp vernetiltakene. Videre må statsparten redegjøre detaljert for eksisterende og potensielle påvirkningsfaktorer og synliggjøre at det finnes styringsverktøy for å håndtere disse.

Typen påvirkningsfaktorer vil variere fra område til område. I Norden vil gjengroing av kulturlandskap, visuell påvirkning, støy, forurensing eller slitasje være vanlige faktorer. For alle områder uansett karakter og type må forholdet til besøkshåndtering og reiseliv omtales.

Det er et celebret utvalg av natur- og kultur som får status som verdensarv. Siden noen av verdens mest berømte attraksjoner har verdensarvstatus så assosieres gjerne alle områder på verdensarvlisten med spennende besøksmaal. En effekt av verdensarvstatus er derfor økt oppmerksomhet og økte besøkstall. I mange sammenhenger utgjør dette en motiverende faktor for gjennomføring av vernetiltak og slik kvalifisere for verdensarvnominering. Men i enkelte områder har besøksmengdene fått slikt omfang som følge av nye status at verdiene som lå til grunn for innskrivning har blitt skadd. Statspartene må derfor i forkant av nye verdensarvinnskrivinger gjøre vurderinger av tåleevne og ha en strategi for besøkshåndtering.

I Norge har vi pr 2006 sju steder på verdensarvlisten hvorav fem er kulturminner/kulturmiljø og to er områder som omfatter større arealer (Vegaøyan og Vestnorsk fjordlandskap). I begge områdene utgjør naturvernområder viktige deler av totalområdet, mens øvrig areal forvaltes etter plan- og bygningsloven mm. Slik sett bidrar verdensarvarbeidet til å sette fokus på bærekraftig forvaltning av verneområder sett i sammenheng med tilgrensende areal som ikke omfattes av vern.

2.2.6 Den europeiske landskapskonvensjonen

Konvensjonen har som formål å verne, forvalte og planlegge landskap og organisere europeisk samarbeid på disse områdene. Konvensjonen omfatter alle typer landskap, by- og bygdelandskap, kyst- og fjellandskap. Konvensjonen forplikter Norge til å legge opp til lokal medvirkning i alle spørsmål som angår folks omgivelser og landskap, og til å legge økt vekt på landskapsverdier i avgjørelser om bruk og vern. Den handler om verdifulle landskap, ordinære landskap og om landskap som kan trenge reparasjon. Konvensjonen tar ikke sikte på å hindre endringer i landskapet, men å påvirke endringene i en retning som folk ønsker. Konvensjonen legger særlig vekt på landskapet der folk bor og arbeider og der barn vokser opp.

2.2.7 Urfolksrettigheter og vern

Grunnloven § 110a og Sameloven er grunnlaget for regjeringens målsetting om å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppen kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv. Forpliktelser overfor den samiske befolkning følger også av internasjonale konvensjoner, særlig FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27, og ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. Dette betyr at det ved utarbeiding av en handlingsplan for en bærekraftig bruk av verneområdene må ta hensyn til tradisjonell samisk bruk av ressursene innenfor verneområdene.

2.3. Vernekategorier

2.3.1 Generelt om vernekategoriene

Vern av områder etter naturvernloven er et sentralt virkemiddel for å ivareta nasjonale og internasjonale målsettinger om ivaretagelse av naturmiljø. I naturvernlovens formålsbestemmelse er det lagt vekt på at naturen er en nasjonal verdi som må vernes. Videre vektlegges den nære samhørighet mellom mennesket og naturen og at naturens kvalitet skal bevares for fremtiden. Loven gir hjemmel til å verne sjeldne og truede dyre- og plantearter samt naturområder av regional, nasjonal og internasjonal betydning.

Naturvernlovens vernekategorier er nasjonalpark, landskapsvernområde, naturreservat, biotopvernområde, naturminne og plante- og dyrelivsfredning. Hjemmel for områdevern etter annen lovgivning finnes i viltloven og lakse- og innlandsfiskloven.

IUCN har fastsatt kriterier for ulike typer verneområder for å få en enhetlig terminologi og kunne sammenligne data mellom de ulike landene. IUCN skiller mellom ulike kategorier av vern. Naturvernområdene i Norge faller i hovedsak sammen med de internasjonale kategoriene som IUCN (Verdens naturvernunion) har utarbeidet for verneområder.

Kategoriene er:

Kat. I:	a) Naturreservat b) Villmarksområde
Kat. II	Nasjonalpark
Kat. III	Naturmonument
Kat. IV	Biotopvernområde
Kat. V	Landskapsvernområde

Nasjonalparker i Norge er med ett unntak (Ormtjernkampen på 9 km² er for liten) i kategori II. Landskapsvernområdene er i kategori V. Naturreservat og biotopfredningene hører hjemme i kategori I a eller IV, mens naturminner i Norge er i kategori III.

2.3.2 Nasjonalpark

Nasjonalparker opprettes for å bevare større urørte eller i det vesentligste urørte eller egenartede eller vakre naturområder, jf. naturvernloven § 3. Sentrale motiver ved vern av nasjonalparker er ivaretagelse av villmarkspregede områder, store økosystemer og vern av naturområder for friluftsliv. Kulturminner kan inngå som tilleggsbegrunnelse i verneformålet. I nasjonalparker skal naturmiljøet vernes og landskapet med dyreliv, natur- og kulturminner sikres mot utbygging, anlegg, forurensning og andre inngrep, jf. naturvernloven § 3 annet ledd. Det innebærer at nasjonalparker skal ha et strengt vernnivå. Nasjonalparkene må opprettes på statsgrunn, men kan omfatte tilleggsarealer av samme art på privat grunn.

Nasjonalparkbegrepet benyttes ulikt i ulike land. I noen land er nasjonalparker strengt beskyttede områder der naturvitenskapelige interesser er avgjørende for avgrensningen av verneområdet og restriksjonsnivå. I andre land er nasjonalparker først og fremst opprettet for tursime og rekreasjon, hvor det bl.a. gis tillatelse til oppføring av hoteller innenfor deler av nasjonalparken.

I IUCNs kategori II faller naturområder som er opprettet for å ivareta ett eller flere økosystemer for nåværende og fremtidige generasjoner, for å forhindre utnyttning og utbygging som skader formålet og for å skape grunnlag for bl.a. vitenskapelige og rekreasjonsmessige muligheter innenfor miljømessige rammer. Ut fra disse kriteriene vil områder som er bebodde eller utnyttet og hvor rekreasjonsinteressene prioriteres foran vern av økosystemet, ikke vernes som nasjonalpark. Områder som i betydelig grad er endret gjennom tekniske inngrep og kulturpåvirkning, vil heller ikke falle inn under IUCNs nasjonalparkkategori.

Nasjonalparker i Norge samsvarer relativt godt med IUCNs kategori II. IUCNs vektlegging av villmark og strenge fortolkning av villmarkspregede områder, gjør likevel at IUCN har et noe mer restriktivt syn på høsting som jakt og fiske enn det som er gjeldende praksis i norske nasjonalparker. Grensene for nasjonalparker i Norge er først og fremst trukket ut fra at vernet er knyttet opp til vern av større urørte villmarkspregede områder og økosystemer. Områder med f.eks. tyngre tilrettelegging for turisme og reiseliv blir da liggende utenfor nasjonalparken. Restriksjonsnivået som fastsettes i det enkelte verneområde er fastsatt for å sikre ivaretagelse av naturfaglige verdier.

I flere land er nasjonalparker avgrenset slik at det skal være mulig å utvikle reiselivstilbud, inkludert infrastruktur i ytterkantene, men innenfor nasjonalparkenes grenser. Det er f.eks. tatt med store områder som grenser inntil kjerneområdene/villmarkspregede områder slik at turismen kan utvikles uten at de naturfaglige verdiene i nasjonalparken blir skadelidende. Gjennomgående er kriteriet "urørt natur" ikke tillagt like stor vekt i utvelgelsen av nasjonalparker i andre og tettere befolkede land, som det er i de nordiske landene. I enkelte land er det også anlagt bilveier i parkene som først og fremst benyttes i turismesammenheng. Slike nasjonalparker vil ikke falle inn under IUCNs kategori II, eventuelt er det bare de villmarkspregede kjerneområdene som faller inn under denne kategorien.

Dette innebærer at det kan være store forskjeller mellom restriksjonsnivået i en norsk nasjonalpark og enkelte utenlandske nasjonalparker som er avgrenset også ut fra andre kriterier enn de rent naturfaglige.

2.3.3 Landskapsvernområde

Landskapsvernområder opprettes for å ivareta egenartede eller vakre natur- eller kulturlandskap, jf. naturvernloven § 5. I landskapsvernområder må det ikke iverksettes tiltak som vesentlig kan endre landskapets art og karakter. Landskapsvernområde er en mildere verneform enn nasjonalpark. Landskapsvernområdene fremstår som forskjellige og mangeartede med store variasjoner. Landskapsvernområdene er de mest bruksintensive verneområdene og brukerinteressene er også til dels forskjellige i de ulike landskapsvernområdene.

Verneformen brukes bl.a. for å ta vare på kulturlandskap i aktiv bruk, og mange av landskapsvernområdene kjennetegnes av at det i deler av området drives utstrakt landbruksvirksomhet i form av stølsdrift og beitebruk. I områder som er vernet for å ta vare på verdifulle kulturlandskap vil tradisjonell bruk av området både være tillatt og ønskelig. Fortsatt bruk, vedlikehold og skjøtsel vil være nødvendig for å opprettholde verneverdiene.

Vilkåret om statsgrunn for nasjonalparker har også gjort landskapsvernområde til et aktuelt alternativ for å verne naturlandskap i områder med lite eller ingen statsgrunn. Det innebærer at mange av landskapsvernområdene i Norge har store intakte naturområder med rikt biologisk mangfold. Arealmessig er det større arealer med rene naturområder/naturlandskap enn kulturlandskap innenfor landskapsvernområdene. Dette har sammenheng med vern av de store landskapsvernområdene i Trollheimen, Stølsheimen og Setesdal Vesthei Ryfylkeheiane. Når en snakker om ønsket bruk og opprettholdelse av kulturlandskapet er det derfor sentralt å skille mellom landskapsvernområder som er opprettet for å ivareta ”urørt” eller villmarkspreget naturlandskap og landskapsvernområder hvor kulturlandskapet er en del av verneformålet.

2.3.4 Naturreservat

Område som har urørt eller tilnærmet urørt natur eller utgjør en spesiell naturtype og som har særskilt vitenskapelig eller pedagogisk betydning eller som skiller seg ut ved sin egenart kan fredes som naturreservat, jf. naturvernloven § 8. Formålet med opprettelse av naturreservater er knyttet til rene naturfaglige kvaliteter. Naturreservat er den strengeste formen for områdevern etter naturvernloven. Naturreservater kan totalfredes eller fredes for bestemte formål som skogreservat, myrreservat, fuglereservat eller liknende.

2.3.5 Biotopfredning

Områder som har vesentlig betydning for planter eller dyr som er fredet i medhold av naturvernloven § 13 eller § 14 eller annen lovgivning kan fredes som biotopfredningsområde, jf. naturvernloven § 9. Biotopfredning er en områdefredning med formål å bevare leveområde til en eller flere arter. Restriksjonsnivået varierer ut fra behovene for de aktuelle artene. De fleste biotopfredningsområdene er knyttet til fredning av fugler eller planteliv.

2.3.6 Naturminne

Geologiske, botaniske og zoologiske forekomster som har vitenskapelig eller historisk interesse eller som er særpregede, kan fredes som naturminne, jf. naturvernloven § 11. Naturminner er særlig opprettet for å frede geologiske forekomster, enkelttrær eller tregrupper.

2.3.7 Plante- og dyrelivsfredning

Viltvoksende plantearter eller plantesamfunn og dyrearter eller dyresamfunn som er sjeldne eller står i fare for å forsvinne kan fredes i hele landet eller i bestemte områder, jf. naturvernloven §§ 13 og 14. I en rekke landskapsvernområder er plante- og/eller dyrelivet fredet i hele eller deler av området.

2.3.8 Biotopvernområde etter viltloven § 7 og lakse- og innlandsfiskloven § 7

Biotopvernområder kan også opprettes etter viltloven § 7 og lakse- og innlandsfiskloven § 7 og er i disse lovene ikke betinget av at arten er fredet. Biotopvernbestemmelsen i viltloven er bl.a. brukt for å ivareta villreinens leveområder i områder med så store inngrep at det ikke er naturlig å bruke naturvernloven. Den er videre benyttet for å beskytte hekkeområder for sjøfugl. Lakse- og innlandsfisklovens biotopvernbestemmelse er så langt ikke brukt.

2.3.9 Status verneområder etter naturvernloven

Norge har pr. 15. desember 2006 opprettet 28 nasjonalparker på fastlandet. Det er videre opprettet 174 landskapsvernområder, hvorav flere er en oppfølging av nasjonalparkplanene. Antallet naturreservater er 1 785. Andre verneområder er naturminner, biotopvernområder og artsfredninger. Totalt utgjør verneområder etter naturvernloven ca. 14.1 % av Norges areal på fastlandet.

Områder vernet etter naturvernloven pr 15.12.2006

	Antall	Areal km ² (inkl. ferskvann) 1)	% av Norges landareal 2)
Nasjonalparker	28	26306	8.1
Landskapsvernområder	174	15093	4.7
Naturreservater	1785	4123	1.3
Naturminner	101 (3)	2	0
Andre fredningsområder (4)	118	126	0
Sum	2207	45650	14.1

1) Fra og med 01.01.2004 er arealtallene oppgitt ut fra en digital arealanalyse mellom verneområdene og kartgrunnlaget N50. Dette har gitt større nøyaktighet i arealtallene.

2) Fastlandet ekskl. Svalbard (verneområder på Svalbard er opprettet i medhold av svalbardmiljøloven)

3) 99 av disse naturminnene er geologiske. I tillegg er ca. 180 trær/tregrupper fredet som botaniske naturminner

4) Gjelder plante-, fugle- og dyrefredningsområder med biotopvern. Artsfredning uten biotopvern er innført på enkelte andre lokaliteter

Gjennomføring av nasjonalparkplanen vil bidra til 11 nye nasjonalparker (enkelte i kombinasjon med opprettelse av landskapsvernområder) og 9 nye store landskapsvernområder innen 2010.

2.3.10 Sikring av områder etter Plan- og bygningsloven

Kommunene kan regulere områder til naturvernområder etter plan- og bygningsloven. Kostratall viser at det pr 01.01.06 er vedtatt 312 reguleringsplaner med formål naturvernområde.

Dette utgjør et areal på ca 55,3 km².

2.4 Forskrifter for verneområder

2.4.1 Om verneforskrifter

Forskriften for et verneområde skal sette rammer for fremtidig virksomhet i området.

Mange bestemmelser er tatt inn for å kunne styre bruken av området slik at det ikke oppstår unødige konflikter mellom bruk og verneformål. Målsettingen er at det ikke skal settes flere restriksjoner enn det som er nødvendig for å ivareta verneformålet.

Verneforskriftene er et juridisk dokument, og det finnes juridiske formkrav til en forskrift. Rettslig klarhet og avgrensning mot det øvrige regelverk må tillegges avgjørende vekt når dokumentet utarbeides. Rettslig klarhet vil på sikt også være viktig for å forebygge og hindre uklarheter og konflikter.

Nyere forskrifter er bygget opp slik at det først gis et generelt forbud mot inngrep/tiltak som kan skade eller redusere verneverdiene innenfor er område. Deretter kommer generelle unntak fra forbudet - og egne bestemmelser som viser at det kan søkes om dispensasjon fra enkelte forbudsbestemmelser.

Skjønns-/handlingsrommet til forvaltningsmyndigheten er i første rekke avgrenset gjennom forskriftene. I tillegg vil både forvaltningsplan, instruks/retningslinjer fra overordnet myndighet (forvaltningshåndboka, klageavgjørelser mv) og forarbeider til vernevedtaket (f.eks foredraget til kongelig resolusjon) sette konkrete rammer for skjønnsutøvelsen.

De ulike forbudsbestemmelsene i en verneforskrift vil normalt være av generell karakter, både for å avgrense forskriftene mot det øvrige regelverk, og for å fange opp tiltak/virksomhet som man ikke kunne forutse på vernetidspunktet. Forvaltningsmyndigheten for verneområder møter ofte eksempler på nye problemstillinger i form av ny teknologi, nye tekniske hjelpemidler, nye driftsmåter, krav om større komfort, bedre lønnsomhet, mer rasjonell drift osv. Det er derfor viktig at forskriftene er utformet slik at forvaltningsmyndigheten kan fange opp nye tiltak og virksomheter og hindre at det oppstår konflikter i forhold til verneformålet.

Graden av rådighetsreguleringer varierer mellom vernekategoriene og varierer også mellom områder innenfor samme vernekategori. Rådighetsreguleringene er generelt sterkest der verneformålet er å ta vare på sårbar, sjelden, villmarkspreget eller tilnærmet urørt natur.

Verneformålet for det enkelte verneområde fremgår av forskriftene. Verneformålet vil ha betydning for forståelsen av enkeltbestemmelser i verneforskriftene. I naturreservatene er formålet knyttet opp til ivaretagelse av en eller flere bestemte naturtyper eller arter. Formålet vil derfor i naturreservatene være mer spesifikk på hvilke naturfaglige elementer som skal ivaretas enn formålsbestemmelsene i nasjonalparker og landskapsvernområder hvor formålet er knyttet til ivaretagelse av større villmarkspregede områder eller landskap.

2.4.2 Vern mot naturinngrep

Vedlikehold av eksisterende bygninger og anlegg er tillatt i *alle verneområder*. I de fleste verneområdene er det også åpnet for at forvaltningsmyndigheten kan gi tillatelse til ombygging og mindre utvidelser av eksisterende bygningsmasse etter en konkret vurdering. Forvaltningsmyndigheten vil videre kunne gi tillatelse til gjenoppføring av bygninger som er gått tapt ved brann eller naturskade.

Nasjonalparker og naturreservater er vernet mot oppføring av nye bygninger, anlegg og innretninger. Det samme gjelder andre inngrep i grunnen så som graving, utfylling osv. I *landskapsvernområdene* er det ikke tillatt med inngrep som vesentlig kan "endre eller virke inn på landskapets art eller karakter". Restriksjonene er fastsatt slik at forvaltningsmyndigheten kan sortere mellom tiltak som har konsekvenser for verneformålet og tiltak som er uvesentlig i forhold til verneformålet. Videre er det tatt høyde for at mange inngrep i sum og over tid vil kunne endre landskapet art og karakter.

2.4.3 Landbruk

Nasjonalparker

Vi har i dag ingen eksempler på at det drives tradisjonell seterdrift i nasjonalparkene, men flere steder er det beitedyr. De fleste seteranleggene i tilknytning til verneområder ligger i landskapsvernområder. Tradisjonell seterdrift som pågår når et område blir vernet, kan normalt fortsette som tidligere.

Det er ikke lagt begrensninger på vanlig eller tradisjonelt husdyrbeite i nasjonalparkene og mange nasjonalparker brukes i dag som beiteområder. Direktoratet for naturforvaltning har ved forskrift adgang til å regulere beite som kan skade eller ødelegge naturmiljøet. Dette er en sikkerhetsventil i tilfelle man skulle få en vesentlig økt eller endret beitebruk som kommer i konflikt med verneformålet. Denne hjemmelen til å regulere beite ved forskrift har pr. i dag ikke vært benyttet.

Det er vanligvis ikke åpnet for oppføring av nye bygninger, men forvaltningsmyndigheten kan gi tillatelse til ombygging og utvidelse av eksisterende bygninger. I enkelte nasjonalparker er det imidlertid åpnet for at det kan gis dispensasjon for oppføring av hytter/buer/gammer i forbindelse med oppsynsvirksomhet og gjeting. Dette gjelder f.eks i Femundsmarka og Forollhogna nasjonalparker.

Det er ikke tillatt med tradisjonell skogsdrift i nasjonalparkene. I nasjonalparkene er det likevel åpnet for uttak av ved til hytter, buer og setrer som ligger i nasjonalparken, enten direkte eller etter søknad til forvaltningsmyndigheten.

I utgangspunktet er det forbudt med motorferdsel i nasjonalparkene. Forvaltningsmyndigheten kan i de fleste nasjonalparker gi tillatelse til motorisert transport i forbindelse med tradisjonelt landbruk. Saltstein, gjerdemateriell og lignende tillates transportert med snøscooter om vinteren. Det samme gjelder nødvendige materialer til vedlikehold av eksisterende bygninger. For uttransport av elg og hjort kan det bli gitt (flerårige) tillatelser til å benytte luftfartøy og beltegående elgtrekk.

Landskapsvernområder

I områder som er opprettet for å ivareta kulturlandskap, vil bruk eller skjøtsel være nødvendig for å ivareta verneformålet. Det kan f.eks. være nødvendig med beiting og slått for å holde kulturlandskapet åpent. Samtidig setter vernebestemmelsene rammer for fremtidig utvikling av landbruksvirksomhet som innebærer at man må ta større hensyn til landskapsmessige konsekvenser av virksomheten enn det som normalt vil være nødvendig utenfor verneområdet. For å ta vare på verneverdiene innenfor et landskapsvernområde kan det være behov for å regulere landbrukets driftsformer og arealbruk, bl.a. slik at det ikke tas i bruk maskiner eller utstyr som påfører natur- eller kulturlandskap unødvendig stor skade.

Ved opprettelse av et landskapsvernområde vil eksisterende jord- og skogbruk i all hovedsak kunne fortsette som tidligere uavhengig av om verneformålet er knyttet til ivaretagelse av kulturlandskap eller kulturbetinget biologisk mangfold. Dersom områder med dyrket mark unntaksvis er en del av verneområdet, vil denne normalt kunne drives som tidligere og med tidsmessig landbruksredskap. Nødvendig bruk og vedlikehold av eksisterende veier og bygninger til jord- og skogbruksformål er normalt tillatt.

I flere landskapsvernområder står det i dag bygninger med tilknytning til tidligere drift, f.eks. seterhus, høyløer, jakt- og tilsynsbuer. De fleste forskriftene har tatt høyde for at det kan være nødvendig å utvide eller fornye eksisterende bygningsmasse. Forskriftene inneholder da en bestemmelse om at forvaltningsmyndigheten kan gi tillatelse til oppføring av nybygg i samband med jord- eller skogbruksvirksomhet.

En del landskapsvernområder har ikke særskilte bestemmelser om motorferdsel. Det innebærer for disse områdene at motorferdselen reguleres uttømmende av lov om motorferdsel og nasjonal forskrift for bruk av motorkjøretøy i utmark. De fleste nyere verneforskrifter har imidlertid egne bestemmelser om motorferdsel, som i større grad stiller krav om særskilt tillatelse for ulike transportoppdrag enn motorferdsellovens regler gjør.

Utleie av gamle seterbygninger eller hytter for jakt og fiske i reiselivssammenheng kommer normalt ikke i strid med verneformålet for landskapsvernområder. Bruksendring vil imidlertid normalt være søknadspiktig etter plan- og bygningsloven. Vi må likevel konstatere at det er ulik praksis på dette området innenfor den enkelte kommune. Forvaltningsmyndigheten har i

dag liten mulighet til å styre eller stanse bruksomlegging som kan være uheldig for verneformålet. Ved søknad om utvendig ombygging eller utvidelse av eksisterende bygning må imidlertid forvaltningsmyndigheten vurdere hvorvidt en endret bruk kan komme i konflikt med verneformålet.

Noen steder vil nok utleie være begrenset som følge av begrensninger med hensyn til motorisert transport. Andre brukere vil derimot søke mot områder hvor fravær av motorferdsel er viktig. Utfordringene med motorisert transport i forbindelse med utleievirksomhet er under enhver omstendighet økende.

For skogbruket vil det som regel være restriksjoner på ulike hogstformer, transport på bar-mark og veibygging. Bestemmelsene for skogsdrift varierer bl.a. ut fra terrengets karakter og sårbarhet. Vedhogst til eget bruk eller til hytter eller setre i området vil som hovedregel være tillatt i alle landskapsvernområder.

Naturreservat

Landbruksdrift i det omfang og med de driftsformer slik det ble utøvet før vernet ble opprettet kan vanligvis fortsette. Det er imidlertid bare unntaksvis aktuelt å ha fulldyrket mark innenfor et naturreservat. Beting, ofte formulert som ”tradisjonell beiting” eller ”som på fredningstidspunktet”, er vanligvis tillatt.

Utgangspunktet i naturreservater er at det er et forbud mot hogst og fjerning av døde trær. Skogsdrift er derfor ikke tillatt i naturreservatene. I noen naturreservater er det åpnet for begrenset uttak av ved til eget bruk, f.eks. i løvskogreservater.

2.4.4 Reindrift

I *nasjonalparker og landskapsvernområder* med samisk reindrift vil det fremgå av verneforskriften at området skal kunne brukes til reindrift. Forskriftene vil likevel regulere enkelte forhold ved reindriften for å sikre at utøvelsen av næringa ikke kommer i strid med verneformålet.

Nødvendig bruk av snøscooter i reindriften er generelt tillatt i *alle verneområder*. I tillegg kan forvaltningsmyndigheten gi tillatelse til bruk av barmarkskjøretøy ved merking, samling av rein osv. Slike tillatelser vil ofte bygge på godkjent reinbeitedistriktplan etter reindriftsloven og det vil normalt bli gitt flerårige tillatelser. I enkelte *nasjonalparker* er det fastlagt faste kjøretraseer for reindriften barmarkskjøring. I flere verneområder er det også åpnet for bruk av luftfartøy i reindriftnæringen.

I de fleste nyere *nasjonalparkene og landskapsvernområdene* er det gitt en bestemmelse om at forvaltningsmyndigheten kan gi tillatelse til oppføring av hytter, gummer og lignende som er nødvendig for reindriftnæringen. Tillatelser til oppføring av nye reindriftshytter blir som regel gitt etter samråd med reindriftsforvaltningen.

Reindriften har vanligvis anledning til uttak av nødvendig trevirke eller brensel til eget bruk. Forvaltningsmyndigheten vil normalt også kunne gi tillatelse til oppføring av nye gjerdar.

2.4.5 Friluftsliv

Allemannsretten gjelder som utgangspunkt i alle *nasjonalparker og landskapsvernområder*. Det innebærer at enhver kan ferdes fritt til fots, raste, plukke bær og telte i samsvar med friluftslovens regler. I Setesdal Vesthei Ryfylkeheiane landskapsvernområde er det fastsatt be-

grensinger på ferdsel i flere kalvingsområder og villreintrekk. I noen *naturreservater* kan det være ferdselsreguleringer, som regel ved at ferdsel er forbudt i deler av året. Dette gjelder først og fremst i sjøfugl-, våtmarks- og myrreservater hvor ferdsel vil være forbudt i hekketiden. I spesielt viktige trekk og overvintringslokaliteter for fugl kan også ferdsel være forbudt utenom hekketiden.

I mange verneområder kan organisert ferdsel (organiserte turer med mange deltakere) reguleres dersom den kan komme i konflikt med verneformålet. I en del nasjonalparker og landskapsvernområder er det direkte tillatt med tradisjonell turvirksomhet i regi av turistforeninger, skoler, barnehager, ideelle lag og foreninger. I disse verneområdene skal annen organisert ferdsel omsøkes for å sikre dialog mellom aktøren og forvaltningsmyndigheten. I andre verneområder er det kun større arrangementer, jaktprøver, øvelser o.l. som krever særskilt tillatelse fra forvaltningsmyndigheten. Det skal som hovedregel fremgå av forvaltningsplaner hvilke aktiviteter som kan skje uten videre og hvilke som krever tillatelse fra forvaltningsmyndigheten. Markslitasje og forstyrrelse av dyreliv gjør imidlertid at særlig større arrangementer bør vurderes nærmere av forvaltningsmyndigheten. Organisert ferdsel til fots, turvandring og lignende vil i de fleste tilfellene være uproblematisk i forhold til naturmiljøet og være tillatt uten videre.

I nasjonalparker og landskapsvernområder er sykling og organisert bruk av hest ofte tillatt på veier og traseer som er godkjent for slik bruk i forvaltningsplanen eller av forvaltningsmyndigheten. I *naturreservater* vil det variere om det er lagt restriksjoner på riding og sykling.

Jakt og fiske er tillatt i de fleste verneområdene. I noen nasjonalparker er det imidlertid restriksjoner på jakt i hele eller deler av nasjonalparken. I naturreservat og *dyrefredningsområder* der formålet er å beskytte viktige trekk- og overvintringslokaliteter for fugl, er det normalt jaktforbud. Det er vanligvis ikke adgang til motorferdsel i forbindelse med jakt og fiske annet enn for uttransport av felt storvilt, eventuelt kun felt elg og hjort.

Tilretteleggingen i form av stier, klopper, merking og skilting med mer er viktig for friluftslivet. Forvaltningsmyndigheten vil i nasjonalparker og landskapsvernområder kunne gi tillatelse til bygging av bruer og legging av klopper, samt oppsetting av skilt og etablering av nye stier dersom det ikke kommer i konflikt med verneinteressene eller verneformålet. Slike tiltak kan stimulere til friluftsliv og bruk av verneområdene. Etablering av nye stier kan også fremme verneformålet f.eks. dersom den kanalisere ferdselen bort fra et sårbart område til et område med større tåleevne. Samtidig vil forskjellene mellom verneområdene med hensyn til størrelse, beliggenhet, verneverdier og verneformål gjøre at det vil være forskjeller på hva som vil være formålstjenlig og være tillatt av tilrettelegging og ferdsel. I naturreservater vil det også kunne være aktuelt med slike tiltak, men da først og fremst for å kanalisere ferdselen bort fra sårbare områder.

I alle verneområdene er det forbudt med oppføring av nye bygninger som private hytter. Derimot kan det gis tillatelse til endringer i bestående bygningsmasse. For både turisthytter, jakt- og fiskehytter og private hytter kan forvaltningsmyndigheten vurdere om det er grunnlag for å tillate ombygginger og mindre tilbygg.

Lov om motorferdsel i utmark gir et generelt forbud mot slik ferdsel. Den gjelder også i verneområder. I tillegg kan vernebestemmelsene behandle spørsmål om motorferdsel. I følge disse bestemmelsene, kan det i enkelte områder gis tillatelse til bruk av snøscooter for transport av nødvendig utstyr som gass, ved, parafin og lignende til eksisterende private hytter og

turisthytter. Det gis også tillatelse til å transportere mat og andre varer som er nødvendig for å drive turisthytter. Det er normalt ikke åpnet for motorisert ferdsel i form av persontransport eller transport av bagasje til hytter. Unntak er bl.a. turisthyttene Memurubu og Glitterheim i Jotunheimen nasjonalpark som har hatt flerårig dispensasjon til transport av overnattingsgjester med bagasje to turer pr. uke i vintersesongen (i den tiden turisthytta er betjent). I noen landskapsvernområder er det bilveg og i de fleste landskapsvernområdene med bilveg er det ikke er forbud mot motorferdsel på brøyta veger.

2.4.6 Reiseliv

Aktivitetene i friluftslivet og i reiselivet vil ofte være de samme eller ganske like. Mange av de bestemmelsene og reguleringene som er drøftet under omtalen av friluftsliv, det gjelder ferdsel, sykling, ridning, jakt og fiske, vil derfor også gjelde for reiselivet.

Guidede turer er den vanligste aktiviteten reiselivet driver i verneområder. Slik virksomhet kommer inn under "organisert ferdsel" og den kan reguleres dersom den kommer i strid med verneformålet, se også omtale under kapitlet om friluftsliv. I Dovrefjell har forvaltningsmyndigheten hatt kurs for bedrifter som driver med moskussafari. Forvaltningsmyndigheten kan ikke stille krav om at guidene på slike safarier har fulgt kursene for at de skal få drive i området, men den ser det som en fordel og oppfordrer til det. Blant forvaltningsmyndighetene og noen av de som driver slik reiselivsvirksomhet i verneområdene, har det vært diskutert om behovet for og om det ville vært en fordel om forvaltningsmyndigheten hadde mulighet til å regulere denne typen kommersiell virksomhet og eventuelt stille krav om kompetanse. Det ville sikret at de som driver guiding har en viss kompetanse og kunnskap og at områder ikke blir overbelastet med for stor ferdsel. De fleste fjell- og breførere har skaffet seg kompetanse gjennom kurs etter Norsk Fjellsportforum sin standard. Internasjonalt godkjente fjellførere er i Norge organisert i NORTIND.

Hytteutleie, overnatting og servering er en viktig del av reiselivet. Det kan også være behov for slik virksomhet i verneområder. Oppføring av nye hytter med sikte på utleie kommer inn under bestemmelsene om oppføring av nye bygninger og er forbudt. Nødvendige ombygginger og mindre tilbygg kan forvaltningsmyndigheten gi tillatelse til i de fleste store verneområder så langt det ikke strider mot verneformålet, se også omtalen under friluftsliv.

Persontransport og transport av bagasje er gjerne knyttet til utleie- og overnattingsvirksomhet. Det er ingen særbestemmelser for reiselivsvirksomhet når det gjelder motorferdsel i utmark. Det generelle forbudet mot persontransport eller transport av bagasje, f. eks til hytter, gjelder også i verneområder, se også omtalen av motorferdsel under friluftsliv.

Fotturisme som reiselivsprodukt er lite utviklet i Norge i forhold til andre land. Unntaket er virksomheten til Den norske Turistforening og enkelte reiselivsbedrifter rundt om i landet. Slike enkle fotturer er sjelden i konflikt med vern. Rundt om i landet er det merkede og umerkede stier som til sammen utgjør et omfattende nettverk av stier, og som egner seg godt for utvikling av fotturer som et viktig reiselivsprodukt. En sentral del av å få til verdiskaping i tilknytning til nasjonalparkene og de store landskapsvernområde (og andre naturområder), kan være å markedsføre denne delen av reiselivet i områder der det ligger til rette for det gjennom stier og hytter. Mange europeiske land har utviklet fotturer som reiselivsprodukt, f. eks. England, Skottland, Portugal og Østerrike.

2.5 Forvaltning av verneområder

2.5.1 Prinsipper for forvaltning av verneområder

Våre naturvernområder er opprettet for å bevare naturverdier av nasjonal betydning for bevaring av biologisk mangfold, men også som opplevelses- og kunnskapsressurs. Forvaltning av verneområder skal skje i samsvar med følgende prinsipper:

- Evighetsperspektivet: Forvaltningen av våre naturvernområder må ha et langsiktig perspektiv slik at de kvaliteter som sikres gjennom vern skal opprettholdes for fremtiden og framstå like verdifulle for våre etterkommere.
- Føre-var prinsippet: Prinsippet innebærer at dersom man er i tvil om hvilke konsekvenser et tiltak kan få for miljøet, skal tvilen komme miljøet til gode. For at forvaltningen skal kunne legge til grunn at et tiltak ikke vil ha umiddelbar eller langsiktig skadevirkninger på miljøet, må den som ønsker tiltaket gjennomført sørge for nødvendig beslutningsgrunnlag, f.eks. i form av relevant erfaring og faglig dokumentasjon. Føre-var prinsippet innebærer også at forvaltningen må legge inn en sikkerhetsmargin i vurderingene, noe som kan bety at et tiltak ikke kan tillates selv om risikoen for miljøskade vurderes forholdsvis liten i dag.
- Naturens egenverdi: Naturvernområdene forvaltes med utgangspunkt i at natur har en egenverdi, uavhengig av mennesket. Verneformålet gir uttrykk for de naturkvaliteter og verdier som vernet bygger på, og som skal opprettholdes og utvikles i tråd med formålet.
- Naturens opplevelsesverdi: Opplevelsen av et vakkert landskap og naturens egne lyder og lukter er viktig for å skape forståelse for å ta vare på naturen. Stortinget har understreket at sikring av muligheter for naturopplevelse gjennom et enkelt friluftsliv er et viktig motiv for etablering av verneområder. Områdene skal kunne bidra positivt til økt livskvalitet, helse og trivsel for svært mange mennesker. Naturvernområdene bør derfor forvaltes også med utgangspunkt i den betydning friluftsliv har for å skape forståelse for å verne om natur.
- Biologisk mangfold: Det biologiske mangfold ivaretas innenfor verneområdene. Områdene skal kunne brukes, men menneskelig bruk som reduserer det biologiske mangfoldet må unngås. Dersom verneformålet spesifiserer enkelte arter eller naturtyper som er avhengig av en spesiell type bruk eller skjøtsel, må slike tiltak prioriteres, selv om dette går på bekostning av bevaring av det biologiske mangfoldet generelt i området.
- Større urørte naturområder: Nasjonalparkene er i hovedsak opprettet for å ivareta store sammenhengende naturområder som ikke er berørt av tyngre tekniske inngrep. Slike områder skal forvaltes med sikte på å bevare den naturlige utvikling av økosystemene.
- Referanseområde: Et viktig motiv for vern av naturområder er å sikre særegne eller representative områder på regionalt, nasjonalt eller internasjonalt nivå, for på den måten å sikre variasjonen av naturtyper og arter i de naturlige leveområdene. Ved å verne representative områder vil en samtidig sikre referanseområder av stor verdi for vitenskap og forskning. Forvaltningen av områdene må sikre at referanseverdien ikke blir redusert eller ødelagt.
- Kulturminner: Mangfoldet av kulturminner og kulturmiljøer skal forvaltes og beskyttes som grunnlag for kunnskap, opplevelse og verdiskaping.
- Samiske områder: Innenfor det samiske bosetningsområde har Norge en folkerettslig forpliktelse til å ivareta grunnlaget for samisk kultur og samiske næringer. Naturen er grunnlaget for næringsvirksomhet, rammen for livsområde, opplevelse av fortiden, tradisjonelle kunnskaper og samisk levestett.

2.5.2 Forvaltningsmyndighet og naturoppsyn

Forvaltning av verneområder er et statlig ansvar. De siste 20 årene har som hovedregel Fylkesmannen vært forvaltningsmyndighet for områder vernet etter naturvernloven. Direktoratet for naturforvaltning er overordnet myndighet i verneområder og er klageinstans på forvaltningsmyndighetens vedtak. Direktoratet er delegert myndighet fra Miljøverndepartementet til å fastsette hvem som skal være forvaltningsmyndighet i verneområdene.

I 1998 ble det åpnet for at kommuner som en prøveordning kunne søke om å få forvaltningsmyndighet i landskapsvernområder, naturreservater og naturminner, men ikke i nasjonalparker og RAMSAR-områder. Formålet med lokalt ansvar i forvaltningen var å redusere konfliktgraden rundt opprettelsen av verneområder og øke den lokal forståelse for vern. Alle kommuner med verneområder, ca. 400 kommuner, ble tilbudt forvaltningsmyndigheten for verneområder i sin kommune. Pr. 01.04.06 har 76 kommuner fått delegert forvaltningsmyndighet etter avtale med direktoratet. Totalt 294 verneområder forvaltes pr. 01.04.06 av kommuner.

Ved behandlingen av St. meld nr 62 (1991-92) *Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge* i 1993 etterlyste stortinget mer lokal folkevalgt medvirkning i forvaltningen av verneområder. Ved behandling av Lov om Statens naturoppsyn i 1996 ba derfor Stortinget om utprøving av ulike modeller med økt lokal medvirkning i tre områder store verneområder, dvs Verneområdene i Setesdal Vesthei - Ryfylkeheiane, Forollhogna og Blåfjella-Skjækerfjella. I tillegg har Miljøverndepartementet utvidet forsøket til også å omfatte verneområdene i Dovrefjell-Sunddalsfjella. Forsøkene blir følgevaluert og endelig slutt-rapport fra forsøkene vil foreligge våren 2008. Forsøksområdene omfatter i alt 27 av de 76 kommunene med forvaltningsmyndighet.

For verneområdene i Setesdal Vesthei innebærer forsøket at forvaltningsmyndigheten er delt mellom kommunene. Det er tilsatt heltids sekretær for et styre bestående av ordførerne, etablert et arbeidsutvalg og opprettet en nettverksgruppe fra administrasjonen i kommunene. I tillegg finnes det et bredt sammensatt rådgivende utvalg. Kommunene har som en forsøksordning også fått avgjørelsesmyndighet i klagesaker på egne vedtak.

I Forollhognaområdet har kommunene fått delegert forvaltningsansvar for de deler av verneområdet som ligger innenfor den enkelte kommune. Her er det etablert et rådgivende utvalg bestående av politikere i samtlige kommuner og et administrativt fagutvalg. Det er tilsatt en sekretær i 20 % stilling som rullerer mellom kommunene.

For verneområdene i Blåfjella – Skjækerfjella er forvaltningsmyndigheten delt mellom kommunene, reindriftsforvaltninga og fylkesmannen. Det er etablert et bredt sammensatt nasjonalparkråd hvor fylkesmannen er sekretariat.

I Dovrefjellområdet blir nasjonalparken forvaltet av Dovrefjellrådet bestående av representanter fra alle kommunene og fylkeskommunene. De øvrige verneområdene i dovrefjellområdet blir forvaltet av kommunene. Dovrefjellrådet er også rådgivende instans for forvaltningen av de andre verneområdene. Det er tilsatt heltids sekretær for Dovrefjellrådet.

Av verneområder med statlig forvaltningsmyndighet (fylkesmannen) kan nevnes Jostedalsbreen nasjonalpark og Stølshøyen landskapsvernområde som begge har et rådgivende utvalg med m.a. representanter fra alle kommunene. Jotunheimen nasjonalpark har et rådgivende tilsynsutvalg i hver kommune, og disse møtes til fellessamling en gang i året. Utvalgene trekker opp retningslinjer for forvaltningen på bakgrunn av verneforskrift, forvaltningsplan og vedtak/dispensasjoner. Prinsipielle saker blir gjennomgått. Utvalgene har stor innflytelse på hvordan aktuelle saker blir løst. I tillegg blir gjerne kommunen og/eller leder i utvalget trukket med på råd før fylkesmannen tar avgjørelse i kompliserte saker. For Hardangervidda nasjonalpark er forvaltningsmyndigheten delt mellom fylkesmannen og fylkesvise tilsynsutvalg med representanter fra berørte kommuner.

Forvaltningsmyndigheten har ansvar for å forvalte verneforskriften i tråd med verneformålet og å gjennomføre nødvendige tiltak hvis verneverdier trues. Dette innebærer at de gjennom sin vedtakspraksis skal påse at bruken av verneområdet er i tråd med verneformålet, og de skal samtidig sørge for gjennomføring av tiltak som informasjon, økologisk skjøtsel, overvåkning og fysisk tilrettelegging som er nødvendig av hensyn til verneformålet. De skal også påse at det føres et oppsyn med verneområdet. Der Statens naturoppsyn er etablert vil de ha ansvaret for at oppsynet blir gjennomført.

Statens naturoppsyn har i dag ansvaret for oppsyn i mange verneområder og driver oppsyn selv og gjennom tjenestekjøp fra andre organer. Naturoppsynets hovedoppgaver fremgår av lov om statlig naturoppsyn. I tillegg til kontrolloppgavene i henhold til naturvernloven, skal oppsynet drive veiledning og informasjon og kan drive skjøttsarbeid, 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, blir overholdt. Naturoppsynet spiller en viktig rolle i arbeidet med å spre kunnskap om verneområdene.

Kulturminneoppsyn er også en integrert del av Statens naturoppsyns lokale virksomhet. Det kan f.eks være automatisk freda kulturminner i fjellet og kulturmiljøer hvor kulturminner inngår som del av en større sammenheng. Tilsyn med kulturminner skjer som regel i forbindelse med ordinært oppsynsarbeid. Statens naturoppsyn er involvert i noe skjøttsarbeid som tilrettelegging for beiting, vedlikehold av styvingstrær, reparasjon og vøling av gamle stølshus osv.

Statens naturoppsyn vektlegger også arbeid med dokumentasjon av kulturminner i verneområder. Det kan f.eks være registreringsarbeid, fotodokumentasjon og kartfesting. Noe oppsynsarbeid er også rettet mot marine kulturminner. Til nå har ressursituasjonen for Statens naturoppsyn ikke tillatt like stor systematikk i arbeidet med kulturminner som f.eks naturvern.

2.5.3 Forvaltningsplaner

Forvaltningsplaner for verneområder har som mål å sikre en helhetlig og enhetlig forvaltning av verneområder. En forvaltningsplan inneholder retningslinjer for hvordan forvaltningsmyndigheten skal forvalte et verneområde og vise hvordan forskriftene for verneområdet skal praktiseres. Formålet med forvaltningsplaner er å unngå "tilfeldige" enkeltavgjørelser som reduserer verneverdiene "bit for bit". Forvaltningsplaner vil videre sørge for at forvaltningsmyndighetens praksis blir mer forutsigbar for den enkelte bruker.

Forvaltningsplaner utarbeides innenfor rammen av de restriksjoner som fremgår av verneforskriften. Det kan ikke utformes retningslinjer i en forvaltningsplan som er i strid med verneforskriftene.

Gjennom en forvaltningsplan skal det fastsettes klare mål for forvaltningen og naturtilstanden - og hvilke tiltak som er nødvendige for å nå disse målene. Forvaltningsplaner vil vanligvis inneholde konkrete retningslinjer om bruk, vedlikehold, informasjon, økologisk skjøtsel og eventuelle tilretteleggingstiltak. For mange verneområder bør en forvaltningsplan også peke ut innfallporter og eventuelle tiltak som bør skje her.

En forvaltningsplan utarbeides av forvaltningsmyndigheten i nær dialog med lokale og regionale myndigheter, grunneiere, rettighetshavere og andre brukere av verneområder. Gjennom en slik prosess skal en avklare og ta stilling til hvordan ulike verne- og brukerinteresser skal

håndteres. Direktoratet for naturforvaltning er godkjenningsmyndighet for forvaltningsplaner for nasjonalparker og store landskapsvernområder - og for verneområder som ligger i eller i tilknytning til disse.

I forbindelse med utarbeiding av forvaltningsplanene for verneområder innenfor tradisjonelle samiske bosetningsområder må samiske interesser både involveres i planarbeidet og sikres medvirkning i den framtidige forvaltningen av verneområdene.

Det er på mange områder ønskelig at det gis flerårige tillatelser når det søkes om dispensasjon fra verneforskriftene. Dette vil forenkle arbeidet både for vernemyndighetene og brukerne. En forutsetning for at det i større grad enn i dag skal kunne gis slike flerårige tillatelser vil være at det er gjort en helhetlig vurdering av konsekvensene for verneformålet gjennom forvaltningsplanen. På noen områder må det likevel skje en enkeltsaksbehandling av søknader med en konkret interesseavveining og vurdering av mulige skadevirkninger.

Det er pr. i dag bare 5 av 28 nasjonalparker og et fåtall av de andre verneområdene som har oppdaterte og godkjente forvaltningsplaner. Mange eksisterende forvaltningsplaner er av eldre dato og bør revideres. Bevilgningene til denne typen arbeid har økt de siste årene, og etter St.meld. nr. 21 (2004-2005) skal denne satsningen fortsette. Det er nå igangsatt arbeid med å utarbeide nye forvaltningsplaner og revidere eldre forvaltningsplaner i 14 store verneområder. Direktoratet for naturforvaltning anslår at det er behov for forvaltningsplaner i alle store nasjonalparker og landskapsvernområder, samt i ca. 500 mindre verneområder.

Manglende forvaltningsplaner gjør det vanskelig å nå målsettingen om en enhetlig forvaltning og utvikling innenfor verneområder. Forskriftene forutsetter ofte at det skal skje en konkret "grenseoppgang" mellom bruk og vern i en forvaltningsplan. Ofte vil det f.eks være behov for retningslinjer om rettighetshaveres bruk, friluftsliv, skjøtsel, oppsyn mv. Å ha en forvaltningsplan vil også gjøre forvaltningen mer forutsigbar for de som bruker området og som skal investere og planlegge i tilknytning til verneområder. Erfaring viser at arbeidet med forvaltningsplaner engasjerer mange av de berørte og har en klar konfliktdempende virkning.

Utarbeiding av forvaltningsplaner for nasjonalparker og store verneområder er et tidkrevende arbeid over minst et år. Stor grad av medvirkning fra kommuner, grunneiere og andre brukerinteresser (frivillige organisasjoner, reiselivsbedrifter o.a.) krever mye ressurser. Forslag til forvaltningsplan skal så sendes på høring til berørte grunneiere, brukere og rettighetshavere. På bakgrunn av innkomne synspunkter skal det lages et justert/revidert utkast til plan. Planforslaget skal sendes Direktoratet for naturforvaltning for endelig godkjenning. En må regne med å bruke minst ett år fra oppstart av planarbeidet til en har en godkjent forvaltningsplan, og kostnadene vil ofte ligge på mellom kr. 0,5 og 1 mill. kr.

2.5.4 Overvåking og skjøtsel

For å få oversikten over utviklingen av verneverdiene og tilstanden i verneområdene er det behov for overvåking. Kunnskap er nøkkelen til en god forvaltning av verneområder. Kunnskap om natur- og kulturverdier, status og utvikling over tid skal være grunnlaget for gjennomføring av tiltak i verneområder.

Dokumentasjon, supplerende registreringer og overvåking er viktige tiltak for å øke kunnskapen om områdene. I dag mangler det et samlet systematisk opplegg for overvåking av verneområder, som kan måle og vise tilstanden i verneområdet og endringer over tid. Slik overvåking er en forutsetning for en målrettet forvaltning og skjøtsel av verneområdene. Fylkesmen-

nene har tidligere utført en viss overvåking. Omfanget og innholdet av overvåkingen har vært varierende, og aktiviteten har avtatt siden slutten av 90-tallet. Direktoratet for naturforvaltning mener det må etableres en overvåking i verneområdene som viser naturtilstanden og endringer i denne, og vil i løpet av 2006 foreslå rammebetingelser og en plan for å utvikle et overvåkingsopplegg for alle verneområdene.

I verneområder som er opprettet for å ivareta kulturlandskap er det ofte ønskelig at grunneiere fortsetter med tradisjonelle driftsformer, som beite, slått og hogst. Endringene i rammebetingelsene for landbruket og andre forhold har imidlertid ført til at den tradisjonelle bruken har opphørt mange steder. Dersom de kulturbetingede naturverdiene skal opprettholdes er en da avhengig av at forvaltningen kan drive skjøtsel. Skjøtsel er de aktive tiltakene som blir gjennomført på økologiske grunnlag for å opprettholde en bestemt natur- eller kulturtilstand. Skjøtsel skal skje på oppdrag fra forvaltningsmyndigheten når det finnes nødvendig for å ivareta verneformålet. Ulike typer verneområder trenger ulike former for skjøtsel. Viktige skjøtselstiltak i kulturlandskapet er slått, beite, brenning, styving og tynning/rydding. Andre skjøtselstiltak kan være fjerning av fremmede treslag, restaurering av gjengrodd våtmark og gjenfylling av grøfter for å gjenopprette vannbalansen i myrer eller våtmarker.

Det er ikke alle verneområder hvor det er ønskelig eller behov for skjøtsel. I nasjonalparker og andre verneområder som er opprettet for å ivareta villmarkspregede økosystem og naturlige prosesser, er bruk eller skjøtsel ingen forutsetning for å ivareta verneverdiene. Tvert imot, idet her er formålet med vernet å la naturen gå sin gang. Selv om mange landskapsvernområder har som formål å ivareta kulturbetinget biologisk mangfold, er det også flere større landskapsvernområder som har som formål å ivareta slike større sammenhengende naturlandskap.

Direktoratet for naturforvaltning har foreslått flere tiltak knyttet til vurdering av skjøtelsbehov i verneområder og opplegg for overvåking. Det har ikke vært avsatt ressurser til å følge opp dette i tilstrekkelig grad. I følge Direktoratet for naturforvaltning er det behov for grundig dokumentasjon av verneverdiene i verneområdene, å kartlegge behov for skjøtsel og prioritering mellom ulike skjøtselstiltak, samt overvåking for å fange opp endringer i naturtilstanden.

Behovet for gjennomføring av nødvendige informasjons-, skjøtels-, tilretteleggings- og overvåkingstiltak øker i takt med et økende antall verneområder og økt bruk. Det er i dag knyttet store utfordringer til å kunne følge naturtilstanden i verneområdene og til å nå målet om å ivareta verneområdene i tråd med formålet.

Direktoratet for naturforvaltning utreder nå et forslag til samlet opplegg for overvåking i verneområder. Overvåking i verneområder skal dokumentere om verneformålet er ivaretatt. Den skal gi svar på om tilstanden til verneområdene er god nok, ut fra definerte bevaringsmål. Den skal også vise om denne tilstanden endres over tid. Faktorer som kan påvirke verneverdiene skal også registreres. Samlet er dette helt nødvendig informasjon for en effektiv forvaltning av verneområdene og for å iverksette tiltak eller skjøtsel i dem. Det vil også være et viktig grunnlag både for nasjonal statistikk og internasjonal rapportering om verneområder.

I følge tall fra fylkesmennene i 2004 var 579 av 1868 verneområder var truet. Dette tilsvarer 31 % og omhandler nasjonalparker, landskapsvernområder og naturreservater. Direktoratet for naturforvaltning har uttalt at funnet i denne undersøkelsen med økningen fra 18 % i 1995 til 31 % i 2004 gjenspeiler den reelle situasjonen i verneområdene og at dette kommer av at gjengroingen som ble identifisert som et grunnleggende problem i 1995 har blitt verre de senere år.

I følge fylkesmennene er tiltak ikke iverksatt i 42 % av de truede verneområdene. Det rapporteres fra fylkesmennene om behov for tiltak i 82 % av de 579 truede verneområdene. Av disse er det behov for mer informasjon om verneområdet i 48 % av områdene. Av disse 477 verneområdene er det behov for gjentatte skjøtselstiltak i 47 % av områdene, 42 % trenger restaureringstiltak, 32 % trenger forvaltningsplan og 24 % trenger skjøtseksplan.

Budsjettene for oppsyn og forvaltningstiltak (inkl skjøtsel) av verneområder, over Direktoratet for naturforvaltnings/Statens naturoppsyns og fylkesmannens budsjetter, hadde en markert nedgang målt i kr pr verneområde i perioden 1982-1995. I denne perioden gikk dette tallet ned fra kr 22.226,- til 14.692,- pr verneområde (alt regnet i 1995-kroner). I den påfølgende 10-årsperioden har nedgangen fortsatt. Omsatt i 2006-kroner har nedgangen gått fra kr 18.009,- i 1995 til kr 13.732,- pr verneområde i 2005.

Både i St. meld. nr. 62 (1991-92) og i Direktoratet for naturforvaltnings rapport *Plan for tiltak i nasjonalparker* (DN-rapport 1996-6) ble det påpekt behov for styrket forvaltning og behov for mer ressurser for gjennomføring av ulike tiltak. Styrking av forvaltningen er i en viss grad gjennomført gjennom oppretting av Statens naturoppsyn, mens styrking av forvaltningsmyndigheten og ressurser til forvaltningsplaner og tiltak er uteblitt.

2.5.5 Informasjon og tilrettelegging

Informasjon og tilrettelegging er en viktig del av forvaltningen av verneområdene. Den viktigste funksjonen av informasjonen er å informere om verneområdene og gi de som ferdes der kunnskap om de verdiene som finnes og hvilke krav dette setter til bruken av området. 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. Det er en utfordring å få god og riktig informasjon om verneområdene innarbeidet i den private markedsføringen av områder og regioner.

Informasjonen kan spres på ulikt vis, gjennom brosjyrer, skilting, informasjonstavler, informasjonsentra, via oppsynspersonell og turledere. Områdets sårbarhet og hvor interessant området er for allmennheten vil være avgjørende for i hvilken grad det skal satses på informasjon.

Informasjonstiltak kan også bidra til å kanalisere ferdselen, slik at slitasje og forstyrrelser kan unngås i utsatte deler av et verneområde. Informasjonen bør samles og plasseres ved innfallsporten til områdene. Informasjonen koordineres av forvaltningsmyndigheten.

Tilretteleggingstiltak blir iverksatt for å opprettholde formålet med verneområdet, og for å lede ferdselen til fordel for naturen, grunneiere og allmennheten. En merket sti som kanalisere ferdselen, kan være viktig for å hindre ytterligere slitasje på vegetasjonen og for å skjerme sårbare viltområde/hekkelokaliteter mm, samtidig som den øker tilgjengeligheten for brukerne. I andre områder kan tilrettelegging innebære uheldige inngrep eller forstyrrelse i naturen, og bør derfor unngås. Det må derfor vurderes om hensynet til dyreliv, planteliv, landskap, naturmiljø og kulturminner blir best ivaretatt ved ikke å tilrettelegge.

Tilretteleggingstiltak må bygge på prinsippet om at området og dets naturverdier skal oppleves, men ikke forbrukes. Tiltakene skal være i samsvar med verneforskriften. Bygninger og parkeringsplasser 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 verneområdene.

Økende ferdsel i verneområdene, sammen med stor satsing på naturbasert reiseliv gjør at en må være oppmerksom på behovet for mer bevisst kanalisering av ferdselen i framtiden. Lett tilgjengelige områder eller områder som ligger nært byer og tettsteder kan få økt belastning, og det kan være nødvendig med tiltak for å hindre at verneverdier blir forringet. Det er viktig at behovet for slike tiltak synliggjøres i en forvaltningsplan og at det skisseres hvilke tiltak som vil bli iverksatt osv. Dette er også viktige forhold å avklare i forhold til planleggingen i randsonene.

(Hoved-)innfallsportene er de viktigste områdene for tilrettelegging i/ved nasjonalparkene. Her bør det være en opparbeidet parkeringsplass med informasjon og ev toalett, og skilter som leder folk til merkede stier og dermed viser hvilke muligheter som finnes. Gode innfallsporter er avgjørende for en bærekraftig bruk av området gjennom kanalisering av ferdsel, og legger samtidig grunnlaget for en positiv start for de som kommer for å oppleve naturen. Gode turkart er også viktig for å tilrettelegge for folks bruk av naturen og gode naturopplevelser, og derved gjøre verneområdene attraktive for den naturbaserte delen av reiselivet.

2.5.6 Naturinformasjonssentre

Det er i dag 14 nasjonalparksentra i Norge som er autorisert av Direktoratet for naturforvaltning. Det er også andre sentra som informerer om natur som er etablert eller er under etablering. Naturinformasjonssentra er en fellesbetegnelse på slike sentra. De 14 autoriserte nasjonalparksentrene får økonomisk støtte fra Miljøverndepartementet/Direktoratet for naturforvaltning.

En forutsetning for at sentrene skal få støtte fra Miljøverndepartementet/Direktoratet for naturforvaltning, er at de informerer om nasjonalparkene og naturvern, og om friluftsliv og bruk av naturen. Det er store forskjeller mellom sentrene både når det gjelder størrelsen på sentrene og besøkstall. Profilen til sentrene er forskjellig og rettet inn mot områdene de ligger i. De fleste sentrene sliter med dårlig økonomi. Inngangspenger (for de som tar det) og økonomisk støtte gir ikke tilstrekkelig rom for å vedlikeholde utstillinger og utvikle kompetanse. Flere av sentrene har i dag et lite bærekraftig driftsgrunnlag. Disse må derfor etablere et bredere økonomisk fundament og/eller få endrede rammebetingelser.

Naturveiledning og utvikling av sentrene som kompetansesentra for lokal næringsutvikling, og da særlig naturbasert reiseliv basert på verneområder og naturressurser, har vært diskutert som mulige måter å bedre økonomien og gi sentrene flere bein å stå på. I et samarbeid mellom Hardangervidda Nasjonalparksenter, Statens naturoppsyn og Statskraft er det igangsatt et pilotprosjekt på naturveiledning i Eidfjord som slutføres høsten 2007. Det har også vært gjort forsøk eller planlagt tilsvarende tiltak ved andre senter. I 2006 ble det gitt bevilgninger til å etablere to kompetansesenter for villrein, på Hjerkin og Skinnarbu. I forbindelse med disse skal det tilsettes to naturveiledere ved hvert senter, tilsatte i Statens naturoppsyn. Disse skal ikke utføre naturoppsyn i vid forstand, men drive informasjon og naturveiledning.

Sentrene er viktige for å synliggjøre verneområdene i et lokalsamfunn. Det er i dag fra flere kommuner uttrykt stor interesse for flere sentre og det er pr i dag foreslått etablering av enkelte nye sentre.

Forvaltningsmyndigheten må ha et samarbeid med private aktører slik at også privat informasjon får en god innholdsmessig utforming.

2.6 Forvaltning av randområdene til verneområder

2.6.1 Arealdisponering i randsoner

Målet med områdevern etter naturvernloven er å bevare verneverdiene i området. Vernevedtaket setter derfor begrensninger for tekniske inngrep og virksomhet innenfor verneområdet som kan forringe disse verdiene. Verneforskriften for det enkelte verneområde gir begrensninger på inngrep og aktivitet i verneområdet, men får som hovedregel ikke anvendelse på tiltak utenfor verneområdets grenser.

Samtidig kan en rekke tiltak utenfor verneområdet påvirke verneverdiene i området, direkte eller indirekte. Begrepet randsoner brukes om tilgrensende areal til et verneområde hvor tiltak i området kan påvirke verneverdiene innenfor et verneområde. Randsonen kan ikke defineres som en fast grense rundt det enkelte verneområde, men vil avhenge av rekkevidden av påvirkningen av tiltak.

Arealdisponering utenfor verneområder kan ha betydning for verdiene i verneområdet både når det gjelder biologisk mangfold, landskap og økologiske prosesser. Vassdragsregulering vil kunne få stor betydning for artsmangfoldet og økologiske prosesser i vann og vannrelaterte økosystemer innenfor et nedstrøms verneområde. Etablering av kraftlinjer eller vindmøller rett utenfor et verneområde vil kunne medføre risiko for kollisjon og tap av individer/påvirkning av enkelte bestander. Videre vil etablering av større installasjoner som vindkraftanlegg i randsonen kunne gi stor visuell endring av landskapet i verneområdet fra ulike ståsted. Etablering av landingsplasser for helikopter eller annen aktivitet som medfører mye støy vil kunne innebære forstyrrelse av arter. Utbygging av et hyttefelt vil kunne berøre trekkveier eller beiteområder for dyrearter og en utbygging vil derfor kunne påvirke bestanden i et større område. Etablering av parkeringsplasser kan føre til økt ferdsel og kanalisere ferdsel inn i sårbare områder.

Ved avgrensningen av verneområder inkluderes normalt ikke "bufferzoner" for å sikre at verneverdiene ikke skades. Det er derfor viktig at tilgrensende områder til verneområder forvaltes på en slik måte at det ikke fører til forringelse av tilstanden i verneområdene. Det er også forutsatt ved avgrensning av verneområder at randsonen skal forvaltes slik at verneverdiene i et verneområde ikke forringes.

I St.meld. nr. 21(2004-2005) - *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*, er det vedtatt et nasjonalt arealpolitisk mål om at Norges arealer skal forvaltes slik at natur- og kulturmiljøer, landskap og viktige kvaliteter i omgivelsene blir tatt vare på i hele landet. Gjennom en samordnet arealpolitikk skal de nasjonale målene for lokal og regional omstilling og utvikling forenes med de nasjonale målene for bevaring av natur- og kulturverdier. Dette innebærer at også viktige naturverdier utenfor verneområdene skal ivaretas.

Plan- og bygningsloven er det viktigste verktøyet for arealplanlegging og styring av virksomhet i randsonen til verneområder. I tillegg vil en rekke andre lover også ha betydning for forvaltning og utvikling i randsonen, blant annet motorferdselloven, reindriftsloven, fjelloven, kulturminneloven, skogbruksloven, jordloven og vannressursloven.

Praktisering av plan- og bygningslovens bestemmelser kan også understøtte utvikling av infrastrukturelle tiltak i områder som ligger nært til nasjonalparker og andre større verneområder.

der, innenfor de rammer natur- og kulturhistoriske verdier setter. Mange kommuner vil utnytte muligheten til økt turistmessig bruk som et verneområde kan gi. I St.meld.nr.21 (2004-2005) har Regjeringen Bondevik II sagt at den vil legge til rette for økt samarbeid mellom ulike offentlige og private aktører i forvaltningen av fjell- og utmarksområder.

Det økte presset mot fjellområdene og i randsonene manifesteres ved at det har vært mer oppmerksomhet og debatt om disse spørsmålene. Det har også vært flere konflikter på grunn av det som kan oppfattes som en "bit for bit-utbygging" i fjellet og fjellnære områder og i randsoner. Dette viser at det er behov for å utvikle modeller for langsiktig planlegging og forutsigbar arealforvaltning i slike områder. For flere av de større verneområdene er det laget interkommunale planer eller fylkesdelplaner som utfyller verneplanene med arealmessige avklaringer og utviklingsstrategier for randsonene. Dette er viktig for å få til en god samordning mellom kommunal planlegging og forvaltning av verneområdene. Effekten av parallelle prosesser kan også være at kommunene blir tidligere og bedre involvert i vernearbeidet, og at forståelsen for vernet øker.

Ved arealplanlegging i randsonen til verneområder innenfor det samiske bosetningsområdet er det også særlig viktig at konsekvensene for samisk kultur og næringer vurderes. Spesielt må en ta hensyn til reinens kalvings- og parringsområder.

2.6.2 Tilrettelegging i randsoner

Storslåtte verneområder beriker og gir randsoner en særskilt status. For mange vil nærhet til slike områder være tilstrekkelig som opplevelse. De trenger ikke se eller oppholde seg i selve verneområdet. Andre derimot ønsker en sterkere opplevelse av naturen gjennom å gå og oppholde seg inne i et verneområde – både med og uten guide. Vi må derfor legge til rette for ulike behov og ønsker.

Mye tilrettelegging kan gjøres i nærområder og randsoner til et verneområde uten at det går på bekostning av selve verneverdiene. I mange lokalsamfunn ligger bl.a. et stort potensial for utvikling av ulike serverings- og overnattingstilbud. Dette krever langsiktig og planmessig arealdisponering gjennom bl.a. plan- og bygningsloven.

I samarbeid mellom verneforvaltning, kommuner og reiselivet bør ferdselen tilrettelegges på en måte som skjærer særlig utsatte deler av verneområdene. Både markedsføring, merking av stier/løyper og godkjenning av aktivitetstilbud er viktige elementer i dette. Her bør verneområder og randsoner ses i sammenheng. Tilrettelegging og etablering av tilbud i randsonene vil ofte kunne dempe ferdsel inn i selve verneområdene.

Ved tilrettelegging av ulike tilbud i randsonen for verneområdene er det viktig å vurdere konsekvensene for samisk næringsutøvelse både innenfor verneområdet og utenfor verneområdet. Særlig viktig er det å vurdere konsekvensene for reindriften av økt aktivitet i viktige områder for reindriften. Forstyrrelser i kalvingsområder og i områder som reinen oppholder seg i paringstida vil kunne gi store negative konsekvenser for reindriften i form av økte tap og lavere produktivitet. De samme forhold gjør seg også gjeldende for villreinen.

3. Internasjonale forvaltningsordninger

3.1 Forvaltning av nasjonalparker

I de fleste land er det vanlig å ha en egen Nasjonalparktjeneste (National Park Service) for hver enkelt nasjonalpark - som igjen er bundet sammen i et felles nettverk. Særlig National

Park Service i USA er kjent i så måte. En NPS er ansvarlig både for forvaltningsplaner, dispensasjoner, informasjon, informasjonssentre, skjøtsel, tilrettelegging og oppsyn. I noen land driver NPS også turisthytter i nasjonalparken og driver selv naturguiding og fjellføring. Det varierer fra land til land i hvilken grad NPS samarbeider med lokale myndigheter og andre (kommuner, frivillige organisasjoner, grunneiere), og da i hvilken grad andre utfører tiltak i nasjonalparken. Felles for alle land er at ressursene til en NPS er mangedoblet i forhold til ressursene som tilføres den samlede forvaltning av nasjonalparkene og de andre verneområdene i Norge. Gjennomsnittlig ressurstilgang i Europa var i 1997 om lag 66 årsverk pr. nasjonalpark. I Hohe Tauern nasjonalpark i Østerrike der NPS ikke driver fjellføring, nasjonalpark-sentre og turisthytter, var det i 2001 ansatt 27 personer i NPS fordelt på distriktskontorer i hver kommune.

Det nærmeste en har vært en slik ordning i Norge var forsøkene med nasjonalparkforvaltere i Jostedalsbreen og Jotunheimen nasjonalparker. Det var en ordning som fungerte meget bra og sikret både god forankring mot fylkesmannen, kommune/lokalsamfunn og brukere.

3.2 European Charter for Sustainable Tourism

Europarc Federation er en paraplyorganisasjon for vernede områder i Europa, den består av ca 500 nasjonalparker og andre verneområder. The European Charter (Den Europeiske Pakt) for bærekraftig turisme i verneområder har som formål å sikre bærekraftig turisme i Europas vernede områder. Siden 2001 har 23 vernede områder i åtte europeiske land fått tildelt dette charteret. Det er foreløpig bare en nordisk nasjonalpark som har mottatt charteret, Syöte nasjonalpark i Finland. Flere jobber nå mot dette, blant annet har Jostedalsbreen nasjonalparksenter startet opp et evalueringsprosjekt for hva som kreves for at Jostedalsbreen nasjonalpark skal kunne få et slikt charter.

Ved å bli medlem av charteret, viser verneområdene at de samarbeider på et høyt nivå med lokale interessenter og partnere innenfor turisme for å løse strategiske utfordringer. Ved å delta i charteret, forplikter de seg til å fortsette samarbeidet i en femårsperiode, for å implementere felles avtalte tiltak med sine partnere og å fortsette å strebe etter profesjonalitet i styring av turisme i sine regioner. Derfor er det Europeiske Charter verken et tradisjonelt kvalitetsstempel eller en tradisjonell samarbeidsavtale, men det kombinerer elementer fra begge for å oppmuntre og støtte opp om en bærekraftig utvikling av turisme i Europas verneområder.

Formålet med charteret er å øke bevisstheten om og støtte Europas vernede områder som en grunnleggende del av vår arv som bør bevares slik at nåværende og kommende generasjoner kan ha glede av dem. Videre er målet å forbedre den bærekraftige utviklingen og styringen av turismen i verneområder, slik at den tar hensyn til både miljøet, lokalbefolkningen, det lokale forretningsliv og besøkende.

Charteret er laget for alle typer verneområder, og disse verneområdene er inviterte til å søke EUROPARC Federation om å få anerkjennelse som et verneområde som tilfredsstillende charter-kriteriet. Kriteriene er bl.a. at det må foreligge en fast struktur for å jobbe sammen med andre i samarbeid, det må utarbeides en strategi for bærekraftig turisme og videre foretas en rekke tiltak som skal identifisere temaer relatert til bærekraftig turisme. Charteret krever at følgende viktige temaer er gjennomgått:

- Å verne og forbedre områdets naturlige og kulturelle arv, for og gjennom turisme, og å verne den fra overdrevet turistutvikling.
- Å gi alle besøkende en følelse av høy kvalitet på alle områder under deres besøk.
- Å gi riktig informasjon til besøkende om kvalitetene som området har.

- Å støtte spesifikke turistprodukter som gir besøkende muligheten til å oppdage og få en bedre forståelse for området.
- Å sørge for at turismen støtter og ikke reduserer livskvaliteten hos lokalbefolkningen.
- Å øke de fordelene som turismen kan gi til lokaløkonomien.
- Å overvåke og påvirke strømmen av besøkende for å redusere negative konsekvenser.

3.3 PAN Parks

PAN Parks er et sertifiseringssystem for verneområder og kommersielle brukere, og støttes av WWF. De tre første PAN Parkene, Fulufjället i Sverige, Oulanka i Finland og Bieszczady i Polen, ble sertifisert i 2002. Sentral-Balkan nasjonalpark i Bulgaria ble PAN Park i 2003. Mange flere verneområder er i sertifiseringsprosessen, men denne tar tid og ikke alle slipper gjennom nåløyet.

Sertifisering skjer etter strenge kriterier for forvaltning og tilrettelegging. PAN Parks skal legge til rette for naturopplevelse og ferdsel, både i kulturpåvirket og ”urørt” natur. PAN Parkssertifisering forutsetter at det opprettes et kjerneområde på minst 10 km² som er åpent for ferdsel, men hvor beiting, jakt eller fiske er forbudt. I resten av nasjonalparken vil beiting, jakt og fiske fortsatt kunne inngå som en del av forvaltningen. Verneområdene må videre være rettslig vernet, være områder av europeisk betydning, ha en habitatsforvaltning som ivaretar naturverdiene og inneholde en langsiktig bevaringsstrategi, ha en god forvaltning av besøkende og ha en strategi for utvikling av bærekraftig turisme. PAN Parks kan kun etableres basert på bredt, lokalt initiativ og forutsetter at lokal interesser er med og styrer forvaltningen sammen med nasjonale myndigheter.

3.4 Regionalparker

I Frankrike er regionalparker en nasjonal ordning som har eksistert i ca 30 år. Der er det etablert ca 60 regionalparker. For at et område skal kunne kalle seg en regionalpark må de søke om godkjenning fra nasjonale myndigheter. Kravene er at det må gjennomføres en lokal utredning som dokumenterer et mulig utviklingspotensiale når det gjelder både naturvern og næringsutvikling. Videre må involverte kommunestyre slutte seg til et regionalparkcharter, samt at det må lages en 10 års handlingsplan med mål og forslag til tiltak.

Det er ingen spesielle lover og regler som følger oppretting av en fransk regionalpark. Charteret legger retningslinjer for hvordan annet lovverk skal håndteres og hvilke handlingsmål som tilligger 10-årsperioden som charteret gjelder. En regional naturpark er således ikke et naturvernområde.

Nasjonale myndigheter tildeler et område status som regionalpark for 10 år. Så må myndighetene lokalt gjøre en evaluering av handlingsplanen som ligger til grunn for godkjenningen fra nasjonale myndigheter. Evalueringen danner grunnlag for en eventuell fornyet (tiårig) status som regionalpark. Det er eksempler på regionalparker som ikke har fått fornyet sin status, fordi man ikke har klart å nå de målene som ble satt i handlingsplanen eller fulgt retningslinjene godt nok, dvs. intensjonene lagt ned i charteret.

Arbeidet med regionalparkene i Frankrike styres av et regionalparkråd som består av folkevalgte representanter for myndigheter (region, fylke, kommune). Videre er det en faggruppe satt sammen av ulike fagfolk som skal gi faglige råd om forvaltning av parken. Og som et tredje styringselement er det et årlig allmøte der alle kan delta og si sin mening om parken. Det er en egen parkadministrasjon som består av to elementer: en form for ”sentraladministrasjon” og en parkforvaltning. Den siste kan bestå av fast ansatte, innleide eller frivillige. Parken finansieres gjennom en form for deltakeravgift, der kommunene betaler en fast årlig sum;

langsiktige utviklingskontrakter med fylket og regionen; og prosjektmidler fra ulike nivåer – ofte både statlige midler og EU-midler.

Parkene i Frankrike disponerer et merke/logo. Logoen er unik for hver regionalpark innenfor en felles ramme for alle regionalparker. Dette markedsføres som et kvalitetsmerke, men fremstår like mye som å være et rent opphavsmerke. Minimumskravene fremstår som lite krevende; det dreier seg om at produktet i hovedsak skal basere seg på lokale råvarer og at produsenten skal være lokalisert innenfor grensene av parken.

Regionalparkene i Italia og Østerrike opprettet i medhold av regional lovgivning uten noen form for statlig forankring. I Italia er organisering og innholdet i slike parker svært forskjellig; der de varierer fra strenge verneområder omkring fauna, flora og habitat til områder nesten uten vernerestriksjoner. I Østerrike er det en betingelse at regionalparker er bygget ”rundt” et eksisterende verneområde vernet i medhold av statlig naturvernlovgivning. Formålet er rekreasjon, landskapsvern og stillhet. Ingen av de to landene har den form for standardisering og nasjonalt samarbeid som er tilfelle i Frankrike.

I Aurland er det startet et nasjonalt pilotprosjekt for utvikling av regionale naturparker i Norge. Inspirasjonen til dette kommer bl.a fra Frankrike. I Aurland ser en tilsvarende for seg at arbeidet baseres på en ”partnerskapsavtale som er en forpliktende avtale mellom næring og forvaltning, mellom lokalt nivå og staten. Partnerskapet skal legge grunnlag for næringsutvikling og utvikling av landskaps- og kulturressursene i kommunen på en slik måte at det skjer med kvalitet, og i tråd med gjeldende regelverk og retningslinjer. I denne sammenhengen vil det bli sentralt hvordan en kan utvikle gode verktøy for forvaltningen av de områdene som omgir verneområdene, som også skaper lokalt eierskap til natur og kultur, inkludert verneområdene. Området er en del av verdensarvområdet ”Vestnorsk fjordlandskap”, noe som gjør prosjektet særlig interessant.

Pr. dato (12.05.06) er prosjektet etablert med et styre, en prosjektleder og et sekretariat. Mer om prosjektet finnes på www.regionalpark.no

Det er også startet et pilotprosjekt for Valdresregionen som er gitt navnet "Valdres natur- og kulturpark", hvor bl.a. fylkesmannen i Oppland bidrar med finansiering. Her vil man satse på et landbruk og reiseliv som ikke skal konkurrere på pris, men på kvalitet, spesialiteter, identitet og særpreg. Valdres ønsker å samordne og organisere ressursbruken slik at næringssettingen skjer etter en mer samlet strategi. Dette prosjektet har mange likhetspunkter med opplegget omkring natur- og kulturparker i Mellom-Europa.

4 Lokal næringsutvikling i verneområder og randsoner

4.1 Næringsmessig bruk av verneområdene

Alle våre verneområder har naturressurser som gjennom tidene er utnyttet av befolkningen omkring. Det er imidlertid store forskjeller i brukerintensiteten mellom verneområdene.

Verneområder har stor verdi for *friluftslivet*. Sammenhengende naturområder av en viss størrelse er en grunnleggende forutsetning for å drive flere tradisjonelle friluftslivsaktiviteter, mens mindre områder i strandsonen og i nærheten av store befolkningskonsentrasjoner har veletablerte bruksmønstre og inneholder kvaliteter som passer for andre friluftslivsutøvere. Verneområdene blir brukt til ulike typer friluftsliv. I enkelte større verneområder er det liten grad av tilrettelegging og her drives bl.a. typisk villmarkspreget friluftsliv, hvor selve ”urørt-

heten” og den lite tilrettelagte naturopplevelsen ligger til grunn for aktiviteten. Femundsmarka nasjonalpark er et eksempel på hvor en finner denne typen friluftsliv, og området brukes særlig til fotturer, kanopadling, fiske og teltning. I Rondane, Jotunheimen og Dovrefjell - Sundalsfjella nasjonalparker finnes et nettverk av merkede stier og flere turistforeningshytter både innenfor og utenfor verneområdene. Områdene er mye brukt til fjellvandring og mange følger tradisjoner med å gå fra hytte til hytte. I tillegg til de tradisjonelle friluftaktivitetene som fjellvandring, jakt og fiske, er det også en økende grad av nyere friluftaktiviteter. Aktivitetene er f.eks. frikjøring på ski og snøbrett i fjellet, fjellklatring, terrengsykling, skiseiling, elevpadling, brevandring, juvvandring, rafting og kjøring med hundespenn.

NINAs litteraturstudie ”Økologiske, kulturfaglige og sosiale effekter av turisme i verneområder” viser at det foregår mye *næringsvirksomhet* i og rundt norske nasjonalparker. I studien er næringsaktiviteten i og i tilknytning til Dovrefjell-Sundalsfjella nasjonalpark, Femundsmarka nasjonalpark og Reisa nasjonalpark og tilknyttede landskapsvernområder og naturreservater nærmere studert. NINAs konklusjon er at næringsaktiviteten i og i tilknytning til disse nasjonalparkene i grove trekk er like høy som for gjennomsnittet i utmark ellers i Norge. For disse områdene er næringsaktiviteten i første rekke knyttet til landbruk og turisme. For tradisjonelt landbruk gjelder dette først og fremst bruk av områdene til beite for bufe eller tamrein. Turismenæringen som drives er knyttet til festeavtaler og annen utleie av arealer, utleie av hytter, overnatting, servering, jakt, fiske, opplevelsesbaserte aktiviteter som organisert ridning, klatring, guiding og salg av andre tjenester som transport o.l.

I følge NINAs undersøkelsen er brutto omsetning knyttet til turisme på ca. 40 mill. kr i Dovrefjell-Sundalsfjella. Omsetning er knyttet til bl.a. overnatting, servering, jakt, fiske, fotturisme, ridning og guidede turer. De guidede turene, sammen med jakt, fiske og fotturisme, er de næringsaktivitetene som helt eller delvis foregår inne i verneområdene. En stor del av de andre aktivitetene foregår i randsonen. I Femundsmarka nasjonalpark er brutto omsetning knyttet til turisme beregnet til ca 5 mill. kroner. Her kommer nesten all omsetning fra tradisjonelle aktiviteter som jakt, fiske og fotturisme i form av kjøp av kort, overnatting, leie av hytter og båttransport på Femunden. I Reisa nasjonalpark er det liten aktivitet knyttet til turisme, beregnet til i overkant av 1 mill. kroner, og nesten alt foregår i randsonen utenfor nasjonalparken.

I disse tre nasjonalparkene består turismen både av nye og etablerte bedrifter, og det er klare indikasjoner på at turismeaktiviteten har økt ved alle parkene, særlig såkalte aktivitetsbaserte tilbud og bedrifter. For mange typer turisme er det ofte et samspill mellom bruken av verneområdene og randområdene, og det er vanskelig å betrakte turisme innenfor og utenfor parkene hver for seg.

Fra en undersøkelsen Vestlandsforskning har foretatt går det frem at det er de naturbaserte attraksjonene i Sogn og Fjordane som har klart størst besøkstall. I forhold til samlet besøkstall for alle attraksjonene utgjør de naturbaserte attraksjonene som har direkte tilknytning til verneområder ca 60 pst. Naturinformasjonssentra har langt høyere besøkstall enn de tradisjonelle museene, for eksempel har nasjonalparksentrene omkring Jostedalsbreen nasjonalpark et samlet besøk på omkring 110 000 besøkende i året. Breføring på brearmene omkring Jostedalsbreen utgjør til sammen omkring 20 000 personer i året. Jostedalen Breførarlag alene har gjennom sine 4 fast ansatte og omkring 25 sommeransatte en bruttoomsetning på omkring 4 mill. kr.

I Jotunheimen nasjonalpark har fjellføring knyttet til turisthytter som Glitterheim, Spiterstulen Turtagrø og Juvasshytta vært en viktig aktivitet i mange år. På første del av 1990-tallet økte

interessen for å starte opp med organisert fjellføring og oppleve lsesturisme fra selskap som ikke var tilknyttet turisthyttene. I 1994 ble det gitt 12 tillatelser, i 1999 ble det gitt 18 tillatelser til kommersiell fjellføring til enkeltpersoner eller virksomheter, og i 2002 var tallet på tillatelser til kommersielle aktører 28. Av disse er det 19 som har rapportert om aktivitet i 2002. Totalt antall brukerdøgn i Jotunheimen nasjonalpark knyttet til kommersiell aktivitet var i 2002 ca 20 000 innenfor selve parken, føring til Galdhøpiggen utgjør mer enn halvparten av dette. Med en beregnet snittpris på 180 kr per person per døgn blir omsetningen direkte knyttet til kommersiell fjellføring innenfor nasjonalparken på 3,6 mill. kroner. I tillegg kommer overnatting, mat, innkjøp av utstyr mv. Mange av aktørene har også stor aktivitet utenfor nasjonalparken.

Reindrift utøves i dag i 16 av våre nasjonalparker og i flere landskapsvernområder. Reindriftas verdiskapning er et viktig grunnlag for samisk kultur ved at:

- Råvarer fra rein brukes i duodji (samisk husflid)
- Råvarer fra rein er og har vært en viktig del av samiske mattradisjoner
- Reindrift har er et viktig grunnlag for bevaring og utvikling av samisk språk og kultur
- Reindriftskulturen er et viktig grunnlag for oppleve lsesturisme

Den direkte økonomiske betydning av reindriften innenfor verneområdene er vanskelig å tallfeste da reindriften som oftest drives både innenfor og utenfor verneområdene. Oftest representerer verneområdene et sesongbeite, der reindriften i andre deler av året beiter på helt andre arealer. Reindriften styrke er at den utnytter ressurser både innenfor verneområder og utenfor som ellers ikke blir utnyttet. Øvre Anarjohka nasjonalpark er et eksempel på hvor viktig verneområdene er for samisk reindrift. Verdiskapningen på grunnlag av vinterbeitingen innenfor Øvre Anarjohka nasjonalpark er mange millioner bare i førstehandsverdi.

Driftsmønsteret varierer mellom de enkelte områdene, mht. både bruk av kjøretøy, årstidsbeite, bruk av gjerder og andre tekniske installasjoner for merking og slaktning. Antallet gjeterhytter variere også i de ulike nasjonalparkene. Det har vært en betydelig mekanisering innenfor reindriften de siste 40 årene og med økning i omfanget av motorferdsel.

4.2 Miljøtilpasset næringsutvikling

Presentasjonen av gode eksempler på miljøtilpasset reiseliv er en del av et større prosjekt ved Direktoratet for Naturforvaltning som omhandler miljøtilpasset turisme. Hensikten med de "Gode eksemplene" er å vise hvordan man kan drive naturbasert turistvirksomhet på en måte som tar vare på naturen og kulturen, samtidig som det bidrar til næringsutvikling lokalt. Dette gjelder både i og utenfor verneområdene. Formålet med eksemplene er at de kan gi inspirasjon og være til nytte for andre naturbaserte reiselivsbedrifter som i sin drift kan ta bedre hensyn til den lokale naturen og kulturen, samtidig som dette gir bedriftsøkonomiske verdier.

Presentasjonen på nettsidene til Direktoratet for naturforvaltning

<http://www.dirnat.no/wbch3.exe?p=3940> om miljøtilpasset reiseliv viser et utvalg av ulike naturbaserte reiselivsbedrifter. Det er bedrifter der naturen og den lokale kulturen er sentral for driften. Kriteriene omhandler bl.a. formidling av kunnskap, gruppestørrelse, sikkerhet, sporløs ferdsel, opptreden ved tilnærming av dyr osv.

Arbeidet med de gode eksemplene gjøres i hovedsak av Direktoratet for naturforvaltning, men i samarbeid og i kontakt med representanter fra Norges Bondelag, Den norske Turistforening, Norskog, NHO Reiseliv, Norsk bygdeturisme og gardsmat, GRIP og Norges Skogeierforbund.

Mange av bedriftene som er presentert på nettsidene til Direktoratet for naturforvaltning er tilknyttet verneområder, enten til en nasjonalpark, et naturreservat eller et landskapsvernområde. Bedriftene, som er presentert her, viser at det går an å drive næringsvirksomhet i verneområdene. Det er mulig å ta vare på naturen og kulturen samtidig som man tjener penger. Ved å "bruke og ikke forbruke", viser de at naturressursen og næringsgrunnlaget kan føres videre fra generasjon til generasjon.

De utvalgte bedriftene har fokus på at ferdselen skal være mest mulig sporløs. De legger vekt på å minimalisere slitaskjen og forstyrrelse av naturen, formidling av kunnskap om lokal kultur og natur, samt å opptre i små grupper. De har ønske om at gjestene skal ha lært noe om natur og kultur, kunnskap som de kan ta med seg neste gang de ferdes i naturen. Den motoriserte ferdselen skal være meget begrensa, og de bør unngå bruk av engangsartikler. Disse bedrifter er det vi kaller "gode eksempler på miljøtilpasset reiseliv". Det er ikke fokusert på energibruk, søppelsortering etc. i presentasjonene av bedriftene, men det legges vekt på at bedriftenes miljøhensyn skal være helhetlig. Bedriftene er presentert slik at leseren skal kunne hente mest mulig konkrete tips om hvordan de kan gjøre bedriften mer miljøtilpasset. Til hver bedriftspresentasjon står det oppført noen punkter over hva en slik type bedrift bør være ekstra oppmerksomme på i forhold til sporløs ferdsel. I tillegg informeres det om hvem som er forvaltningsmyndighet, og hvor man kan finne verneforskriften og evt. forvaltningsplanen til nasjonalparken.

Under presenteres 3 bedrifter. Presentasjonene er forkortede og noe omskrevet i forhold til presentasjonen på nettsidene til Direktoratet for naturforvaltning. Her er det fokusert på tema som konkret omhandler ferdsel i og rundt verneområdene, samt formidling av naturopplevelse. I tillegg står det skrevet litt om konsekvensene av eventuelt uheldig/uønsket atferd.

Mange ønsker å bruke begrepet "nasjonalpark" som et kvalitetstempel i sin markedsføring av pågående eller planlagt næringsvirksomhet. For bl.a å imøtekomme ønsker (fra kommuner og andre) om bedre å kunne profilere beliggenhet i forhold til nasjonalparker, vil Direktoratet for naturforvaltning i løpet av 2006 sende ut forslag til kriterier for bruk av begrepene *nasjonalparkkommune* og *nasjonalparklandsby*.

4.2.1 Moskussafari Dovrefjell

Moskussafari Dovrefjell er en liten bedrift med én fulltidsansatt hele sommeren, pluss 4-5 som jobber på timesbasis gjennom hele året. Salg av moskussafari er bedriftens hovedaktivitet, deretter elgsafari, toppturer og andre turer sommer og vinter. De holder til på Dombås i Dovre kommune. Bedriften bruker blant annet områdene i og rundt Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark og Fokstua naturreservat.

Bedriften er presentert som et "godt eksempel" fordi eierne har fokus på at de skal forstyrre dyrene minimalt når de tilnærmer seg moskus og elg. De går i skjul av terrenget og leser dyrenes adferd fra gang til gang for å handle deretter. De forteller gjestene hvorfor de velger en spesiell rute, og hvorfor de går i skjul av terrenget. I tillegg har de fokus på å formidle kunnskap generelt om natur og kultur som en del av opplevelsen.

Eieren mener at guiden er nøkkelen til suksess, og at det er viktig at guidene har bred kunnskap om både natur og kultur. Formidling av kunnskap er en viktig del av opplevelsen når gjestene tas med ut på tur. Før moskussafarieren starter er alle turistene innom Kongsvold Fjeldstue, der de får se på nasjonalparkutstillingen og får informasjon om moskus og om nasjonalparken. Under turen fortelles det om kulturhistorien i området og dyre- og plantelivet

generelt. Når gruppa nærmer seg dyrene, forklarer guiden hvordan de, ved å bevege seg i skjul av terrenget, forstyrrer dyrene så lite som mulig. På denne måten blir det mer spennende for turistene, samt at de lærer hvordan de bør tilnærme seg dyrene og ha respekt for dem.

Moksussafari: Gruppa følger en sti opp til fjellet, speider deretter etter dyrene. Går innpå dyrene i skjul av terrenget. Gruppen går ikke nærmere enn 200 m, men guiden avgjør hvilken avstand de skal stoppe på ut fra moskusens adferd. Det er et mål å stoppe før dyrene blir utrygge. Guidene er observante på at kuer med kalver uten okse er spesielt vare for forstyrrelser. Når de stopper opp for å kikke, sitter turistgruppa gjerne i skjul av terrenget. For at turistene skal se bedre brukes teleskop. Hvis terrenget gjør at turfølget ikke kan sitte i skjul av noe, vil gruppen bevege seg slik at de ser ut som en liten gruppe og dermed virker minst mulig truende på moskusen.

Elgsafari: Turfølget går opp til en høyde (600-800 m fra vei). Fra høyden har man god utsikt over ei myr, som ligger inne i et naturreservat, der elgen har for vane å beite. Turistene står utenfor naturreservatet i god avstand til dyra og i skjul av terrenget, slik at elgen ikke blir skremt, eller forstyrret mens de spiser. De bruker teleskop for å se bedre. På denne måten forstyrrer ikke turfølget elgen, elgen kommer til dem. Turistene får også mulighet til å se på dyrene over en lenger periode i motsetning til om gruppen skulle ha beveget seg rundt i terrenget på let etter elg, som ville forsvunnet med en gang den ble oppdaget.

Et turfølge kan lett skremme dyrene ved å opptre uheldig. Hvis ei gruppe beveger seg for nært dyrene, blir de tydelig forstyrret. Anhengig av hvilken art det er, tid på året og hva slags dyr (kjønn og alder), vil dette kunne ha svært negativ innvirkning på dyrene. Det vil også kunne føre til at dyrene trekker lenger unna, og eventuelt på sikt ut av området. På denne måten kan en reiselivsbedrift også ødelegge sitt eget produkt

Bedriften sysselsetter 4-5 personer mer eller mindre gjennom sommeren og året i tillegg til en person på heltid om sommeren. Eierne bor på Dombås og også de deltidsansatt er lokale. Bedriften er god markedsføring for lokalsamfunnet fordi de selger kvalitetsturer. Mange av de som benytter seg av tilbudet til denne bedriften overnatter i Dovreområdet. I den forbindelse er det grunn til å anta at det også blir handlet en god del mat og utstyr lokalt.

4.2.2 Dyrhaug ridesenter

Dyrhaug ridesenter er en familiebedrift med utgangspunkt i eierens gardsbruk i Tydalen i Sør-Trøndelag. Eierne jobber fulltid med bedriften. I tillegg jobber 6 andre der i sesongen. Bedriften tilbyr ulike rideturer; dagsturer, halvukes- og ukesturer. Rideturene går fra Stugudalen. Besøk i, eller tur gjennom Skarvan og Roltdalen nasjonalpark er ofte en del av turen. All nødvendig infrastruktur knyttet til denne virksomheten ligger utenfor verneområder.

Bedriften er presentert som et godt eksempel fordi eierne er svært bevisste på hvordan de bruker naturen, og er bevisste på å formidle kunnskap om sporløs ferdsel til gjestene. Ved drift siden 1971, viser de at naturen ved "bruk og ikke forbruk" kan være grunnlag for et levebrød gjennom generasjoner. De er opptatte av at formidling av den lokale kulturen og naturen og bruken av den skal være en del av gjestens opplevelse, noe som også gjerne øker opplevelsesverdien.

Sporløs ferdsel: Dyrhaug Ridesenter rir på skogstier i tillegg til småveier. Skogstiene er etablert på tørre rabber, slik at det skal slite minst mulig på terrenget, og at de skal være minst mulig synlige. Fuktige områder unngås, siden en sti lett blir mye bredere og mer synlig i denne typen terreng. I tillegg lar de stiene ligge brakk i noen år, for å delvis gro igjen, før de igjen

tas i bruk. Hestefølget rir alltid etter hverandre, både av sikkerhets- og slitasjehensyn.

Ved å stadig etablere nye stier, og uten å tenke på valg av terreng de etableres i, vil det skape mange sår og stor slitasje på naturen. Mange steder vil ikke stidannelse ha noen økologisk effekt, men mer en estetisk betydning. Stadig stidannelse kan dessuten føre til at graden av uberørt natur avtar, noe som igjen kan føre til økt press i andre uberørte områder.

Formidling av kunnskap: Turlederne har som mål at hver turist skal ha lært noe i løpet av rideturen. Det fortelles om samspillet i naturen, om naturen i og rundt Skarvan og Roltdalen nasjonalpark generelt, om slitasje og valg av stier og leirsted, om lokal samisk kultur og historie osv. De forteller også om hva spesielle regler de må følge innenfor nasjonalparken. Alt dette bidrar til at gjestene har økt forståelse for turlederens ulike avgjørelser, samtidig som de selv kan bidra til å ta vare på naturen neste gang de er ute på tur.

Det er viktig at en guide som leder en gruppe turister fra et sted til et annet forteller noe om natur og kultur i området. Dette er en viktig del av opplevelsen, samtidig som de får ny kunnskap og forståelse som de kan ta med seg videre.

Bidrag til lokalsamfunnet: Matvarer kjøpes på de lokale matbutikkene som ligger nærmest de aktuelle leirene som brukes. Transporttjenester kjøpes også lokalt. I tillegg sysselsetter bedriften en person gjennom hele året i tillegg til 6 i sesongen fra juni og ut oktober.

4.2.3 Nasjonalparksenter som knutepunkt for naturbasert turisme

Breheimsenteret i Jostedalen er autorisert som nasjonalparksenter. Breheimsenteret er knutepunkt for en rekke bedrifter som lever av ulike naturaktiviteter og overnatting. Her får turistene kjøpt/bestilt bl.a. Bretur på Nigardsbreen, padletur på Styggevatnet, rafting i Jostedøla og overnatting i Jostedalen (hytter, campingplasser, hotell).

Samlet sett er det stor kompetanse innen naturbasert turisme som er tilknyttet Breheimsenteret, et miljø som framstår som dynamisk og tiltrekker seg naturguider, breførere/fjellførere fra hele Norge og fra utlandet. Noen har også flyttet til Jostedalen for å bosette seg fast. At det er tilgjengelige sommerarbeidsplasser øker sjansen for at ungdom fra Jostedalen vender tilbake etter endt utdanning.

Breheimsenteret er også et svært viktig for det sosiale og kulturelle miljøet i Jostedalen gjennom arrangement av musikkfestivaler som Blåe toner under breen og brepub gjennom sommersesongen.

4.3 Uheldige utviklingstrekk

Vi har i de siste årene sett at stadig flere bedrifter markedsfører seg med tilbud og aktiviteter i naturen der motorisert ferdsel står sentralt. I Nord-Norge er det f.eks flere bedrifter som tilbyr snøscooterturer og turer med 4-hjuls motorsykler. Det er også flere eksempler på at det markedsføres turer med raske båter (sea rafting) og/eller helikoptertransport av personer. Felles for denne type turer er at fart, spenning og selve kjøringen/transporten blir en vesentlig og dominerende del av målet for turene. Naturen blir en "tilfeldig" kulisse og arena der aktiviteten finner sted. Det er begrenset interesse og mulighet for formidling av kunnskap om natur i tilknytning til slike aktiviteter. Mange av disse tilbudene kan ikke defineres som miljømessige i næringsmessig forstand.

I tillegg svekker denne type aktiviteter kvaliteten på andre typer næringsvirksomhet som bygger på fred, ro og stillhet. (Her kan det f.eks vises til problemstillingene omkring helikoptertrafikk over Jostedalsbreen)

Som et resultat av den alminnelige velstandsutviklingen er det nå et stadig sterkere ønske om enkle/rasjonelle og raske transportløsninger. Mer fritid, bedre økonomi og nye tekniske fremkomstmidler er viktige elementer i denne utviklingen. Vi ser f.eks at mange kommuner tillater omfattende motorisert virksomhet i forbindelse med salg av jaktkort og utleie av hytter. Det er en markert økning i bruk av helikopter til slike formål.

Det finnes også eksempler på planlagte tiltak som ville medført både naturinngrep og utstrakt motorferdsel. "Kalda-Kari-prosjektet" i tilknytning til Jostedalsbreen nasjonalpark er et slik eksempel. Miljøverndepartementet ga her fylkesmannen medhold i innsigelsen til planene.

4.4 Sertifisering.

4.4.1 Sertifiseringsordninger for bedrifter

I st.prp.nr.65 (2002.2003) - "Fjellteksten" - står det at det i nordisk sammenheng er voksende interesse for å miljøsertifisere reiselivsbedrifter som opererer i naturområder. Det skjer ved å ta i bruk systemer for miljøledelse eller gjennom miljømerking av produkter og tjenester. Regjeringen sa at den ønsket å øke andelen miljøsertifiserte virksomheter som opererer i norske fjellområder. I St.meld.nr.21 (2004-2005) viser Regjeringen til de frivillige retningslinjene for turisme og turistutvikling som ble vedtatt på CBDs partsmøte i Kuala Lumpur i 2004. Disse retningslinjene skal være veiledende for arbeid med verdiskaping i tilknytning til større verneområder i Norge.

I Soria Moria-erklæringen står det at "Regjeringen vil: - innføre en frivillig sertifiseringsordning for bedrifter som ønsker å markedsføre seg som en del av den norske merkevaren". En arbeidsgruppe nedsatt av NHD har presentert en rapport med vurderinger av ulike eksisterende kvalitetssikringsordninger i andre land som kan anvendes som grunnlag for den norske ordningen. En ny arbeidsgruppe skal foreta et valg mellom kvalitetssikringsordningene i Danmark, Skottland og New Zealand og deretter igangsette arbeidet med å utarbeide en norsk ordning. Det forventes at det vil ta noe tid. Myndighetene vil finansiere oppstartsfasen av ordningen, men den skal bli selvfinansierende på sikt gjennom bidrag fra bedrifter som deltar under ordningen.

Det er en rekke nasjonale og internasjonale etablerte kvalitetssikrings- og miljømerkeordninger som kan brukes av hoteller og andre overnattingsbedrifter, av transportselskaper med mer. For aktivitetsbedrifter som opererer i naturområder er ikke tilsvarende ordninger tatt i bruk i Norge. I Sverige har de en ordning som heter "Naturens bästa", som en sertifiseringsordning av økoturismebedrifter.

Økoturisme er et internasjonalt begrep for turisme som tilbyr naturbaserte opplevelser med en høy miljøprofil og der den sosiale og økologiske bærekraften skal være styrende for virksomheten. Økoturismen fokuserer på reiselivsbedriftene og i hovedsak på reiser til naturbaserte områder. Stiftelsen for bærekraftig produksjon og forbruk (GRIP) er i gang med et prosjekt for etablering av økoturisme som konsept, nettverk og marked for småskala naturbaserte reiselivsbedrifter. Prosjektet støttes økonomisk av Nærings- og handelsdepartementet og Miljøverndepartementet. Prosjektet har som mål i løpet av 2006 å utarbeide kriterier for en frivillig ordning for norsk økoturismesertifisering og at det i løpet av en treårsperiode skal finnes et bredt spekter av norske økoturismebedrifter i Norge.

Geoturisme, som er et relativt nytt konsept som er utviklet av National Geographic, har likhetstrekk med økoturisme. Geoturisme fokuserer på helseinntrykket på destinasjonene. Geoturisme er mer enn bevaring av miljø og natur. Naturkvalitetene, estetikk, lokalbefolkningen som vertskap, bosetting og opplevelsen av lokal kultur og væremåte inngår som elementer i konseptet. Reiselivsvirksomheten skal aktivt ivareta, fremheve og forsterke et steds egenart.

I Norge er det to arbeider i gang som angår miljøsertifisering av friluftslivsaktiviteter og aktivitetsbedrifter som har naturopplevelser som produkt.

Den norske Turistforening er i ferd med å miljøsertifisere seg som miljøfyrtårn. Miljøfyrtårn er en norsk sertifiseringsordning. Bedrifter og virksomheter som går gjennom en miljøanalyse og deretter oppfyller definerte bransjekrav, sertifiseres som Miljøfyrtårn. I dag er det utarbeidet bransjekrav for friluftslivsaktiviteter, for grønne arrangement. DNT skal teste ut bransjekravene og ønsker å sertifisere tre av sine medlemsforeninger.

Sametinget har sammen med samiske duodjiorganisasjoner arbeidet for en merkeordning for duodji (samisk husflid). Dette innebærer at kjøper vet at produktet er ekte og samisk. Urfolks-tempelet på produkter kan øke verdiskapning og bedre muligheten til bærekraftig næringsvirksomhet. I forbindelse med turistvirksomhet er det en forutsetning at samiske produkter og samisk kultur formidles på en etisk forsvarlig måte.

Stiftelsen Norsk Kulturarv har etablert en kvalitessikring som kalles Olavsrosa. Formålet for stiftelsen er å bidra til vern av kulturarven gjennom bærekraftig bruk. Kvalitetsmerket Olavsrosa tildeles opplevelser med særlig høy standard og innehaverne forplikter seg til å være gode ambassadører for en levende kulturarv. Drøyt 90 kulturarvprodukt over hele landet er tildelt Olavsrosa. Innehaverne består av et spekter av virksomheter; overnattings- og serveringssteder, historiske hotell, jernbaner, fyr og fiskevær, seilskuter, håndverkstradisjoner, kulturarrangement mm. Kvalitetsmerket er underlagt årlig kontroll og alle innehaverne av Olavsrosa leverer årlig rapportskjema.

Sertifisering av regioner. Det jobbes også med ulike sertifiseringsordninger for hele regioner. For eksempel ble det i prosjektet *Villrein og Samfunn* foreslått å jobbe for en form for kvalitetsstempling av villreinområdene gjennom for eksempel "reinrosa". Disse ordningene har imidlertid mindre relevans i forhold til verneområdene spesifikt.

4.4.2 Utdanning og sertifisering av naturguider

GRIP har fått støtte fra Miljøverndepartementet for å se på utdanning av naturguider. De har kontakt med et utvalg utdanningsinstitusjoner med sikte på å videreutvikle utdanningstilbud som er rettet mot naturbasert reiseliv til bedre å kunne møte behovet for utdanning av naturguider. Kulturdimensjonen knyttet til guiding skal også med i dette arbeidet. Iflg GRIP er det i dag kun en ordning for sertifisering av naturguider som finnes i Australia. Det er en frivillig ordning med et program for sertifisering av naturguider.

I praksis er i dag "sertifisering" av naturguider (breføring, klatring, padling og fotturer) i Norge styrt av forsikringsbransjen, som setter sikkerhetsmessige og faglige krav for å inngå forsikringsavtale for turselskapene og naturguidene sine kunder.

I Norge er det ikke et nasjonalt utdanningstilbud for naturguider. Flere høgskoler og universitet har imidlertid studietilbud som er knyttet opp mot reiseliv og naturguiding. Videregående

skoler og folkehøgskoler har også kurs med slike tema. Det samme har flere organisasjoner, både næringsorganisasjoner som Bondelaget og Skogeierforeningen og frivillige organisasjoner som DNT, NORTIND (norsk avdeling av UIAA, det internasjonale forbundet av fjellførere)/Norges Høgfjellsskole m. fl.

Det som ligger nærmest en sertifiseringsordning i Norge er Norsk Fjellsportforums nasjonale standard for instruktører, førere og kursarrangement innen fjellsport. Den har sikkerhet som det viktigste siktemål, men omfatter også tema om flora, fauna, geologi mm. Standarden er utarbeidet i forhold til internasjonale anbefalinger (UIAA)

Inntrykket er at det er interesse blant mange bedrifter å få til ordning med minstekrav for naturguider. Sikkerhet er viktig for guider innen ekstreme opplevelsestilbud. Men også annen naturkunnskap som kan sikre kvaliteten på tilbudene og produktene mener flere innen bransjen er viktig. Samtidig er mange bedrifter usikre på hva det kan medføre av kostnader og byråkrati.

Det bør være et mål å få til et utdanningstilbud for naturguider med kunnskap innen et bredt spekter av typer friluftsliv, både med hensyn til naturkunnskap, sikkerhet og håndtering av grupper på tur. Det bør derfor utformes et utdanningssystem som gir gode ordninger for dette.

5. Konsekvenser av økt bruk

Mange av verneområdene i Norge gir oss gode muligheter for friluftsliv, rekreasjon og naturopplevelse. Friluftsliv er en svært viktig og positiv del av norsk kulturarv og et viktig virkemiddel for økt miljøbevissthet i befolkningen.

Retten til fri ferdsel og opphold i utmark utgjør selve fundamentet for våre turtradisjoner. En viktig forutsetning for denne allemannsretten er imidlertid respekten for miljøverdier, eiere og andre brukere.

5.1 Effekter av ferdsel

All menneskelig ferdsel har i utgangspunktet en viss effekt på naturen og miljøet omkring, fysisk og biologisk. Det blir derfor viktig å skille ut de negative effektene som er relevante og målbare. Samtidig er det viktig å stille spørsmål om hva en ønsker at området skal få tåle av påvirkning. Det finnes i dag for lite kunnskap om konsekvensene av nåværende ferdsel i verneområdene og konsekvensene av eventuell økt ferdsel i fremtiden.

Et av formålene med verneregler er å sette grenser mellom det som er problematisk bruk (pga uønskede effekter) - og det en ser som uproblematisk, ev ønsket bruk. Verneforskrifter regulerer derfor ofte aktiviteter som sykling, bruk av hest, hundespann og organiserte turer til fots osv. Målsettingen er ofte ikke et ønske om å forby enhver slik aktivitet, men snarere et ønske om å kunne styre/regulere de deler av slik aktivitet som kan være problematisk.

Det finnes naturligvis også svært mange positive effekter av ferdsel i form av gode opplevelser, trivsel, god helse, at folk lærer om natur og kulturhistorie, at det blir skapt inntekter lokalt osv. I det følgende vil vi utelukkende se på mulige konflikter i forhold til fauna, vegetasjon og konflikter mellom ulike brukerinteresser.

5.2 Ferdsel og fauna

De fleste studier knyttet til ferdsel og forstyrrelse på fauna har dokumentert umiddelbare virkninger, og ikke langtidsvirkninger. De lokale effektene påviser oftest nokså begrenset skadevirkning og vedrører få prosent av arealet, herunder det fysiske beslaglagte areal av inngrep, samt kortvarig stress av dyr fra både motorisert og ikke-motorisert ferdsel, for eksempel langs turistløyper.

Ville dyr er utsatt for mange ulike påvirkningsfaktorer – ofte samtidig, og det er summen av disse faktorene og naturmiljøets begrensninger som sammen gir målbare effekter på populasjonsnivå. Går man grundigere inn for å studere overlevelse og reproduksjon så viser det seg at forstyrrelse kan ha stor innvirkning gjennom at individer mister tilgang til essensielle habitater, de forbruker mer energi, de får redusert tid til å søke etter mat, mindre tid til yngelpleie, eller de oppgir eller forlater avkom. Dyr kan eventuelt også stå over reproduksjon som følge av lokal forstyrrelse. Ensidig fokus på lokale skadevirkninger underestimerer klart den samlede effekten av forstyrrelse.

Det viser seg å være svært varierende reaksjoner på menneskets tilstedeværelse og ferdsel på lokalt nivå. Rovdyr og fugl ser generelt ut til å reagere sterkere og mer negativt enn hjortevilt. Har man fokus på de samlede effektene så finnes langt de fleste studiene negative effekter av menneskelig ferdsel og aktivitet. Generalister som for eksempel rødrev og kråkefugl, viser seg imidlertid å være svært tolerante for menneskelig forstyrrelse.

Mange av våre 23 villreinstammer har ulik grad av tamrein-innblanding, og viser derfor ulik grad av skyhet overfor mennesker. Videre har en rekke studier vist at både villrein og tamrein opptrer i reduserte tettheter i nærheten av forstyrrelseskilder, og at utnyttelsen av beiteområdene er høyere i områder langt unna forstyrrelseskilder. For villrein og villreins leveområder vises forøvrig til rapporten *Villrein & Samfunn*, NINAs temahefte nr 27.

Selv om en begynner å få svært mye dokumentasjon av effekter på lokalt og regionalt nivå, er det relativt få studier som forsøker å dokumentere kumulative effekter på populasjonsnivå. De få studiene som fokuserer på populasjonseffekter, viser imidlertid generelt sterke effekter av forstyrrelse. Dette gjelder både hjortevilt og rovdyr. I forvaltningen må en også ta særlige hensyn til små, sårbare bestander. Nye aktiviteter som for eksempel paragliding kan ha andre effekter på dyrelivet enn tradisjonelt friluftsliv.

5.3 Ferdsel og vegetasjon

Sammenlignet med effekter på faunaen er effektene på planteliv og jordsmonn knyttet til et geografisk avgrensa område. I verneområder til fjells er den mest åpenbare effekten av ferdsel koblet til slitasje på mark og vegetasjon. Ofte er det snakk om slitasje på leirplasser og stier og i form av kjørespor. Slitasje på slike områder kan ofte møtes med tiltak som kanalisering av ferdsel til andre områder, tilrettelegging for økt bruk, fysisk avstenging osv.

Det er vanskelig å generalisere effektene i forhold til påvirkning av et plantesamfunn. Planter og jordsmonn kan reagere på tråkk og påvirkning både direkte eller indirekte. Graden av påvirkning kan både være avhengig og uavhengig av bruksintensiteten og det varierer hvor sensitive plantearter og jordsmonn er overfor påvirkning. For eksempel er lyng mer sensitiv enn gressplanter, og myrvegetasjon mer sårbar enn grasmark. Typen og omfanget av effekten varierer med type (friluft)aktivitet. Det som imidlertid kan gjøre vegetasjonsslitasje som følge av tråkk mer alvorlig, er at marka med fravær av vegetasjon er langt mer utsatt for erosjon

som skyldes nedbør og rennende vann. Stier kan bli som tørrlagte elveleier etter kraftige regnskyl.

Effekten blir altså et samspill mellom faktorer som planter, miljøforhold og stressnivå. Sammenhengen mellom bruk og slitasjeeffekter er ikke lineær, men kurvlineær - dvs at den sterkeste slitasjen skjer ved relativt lav bruksintensitet, og flater ut selv om bruksintensiteten øker. Dersom en ønsker å begrense slitasjen bør en normalt samle og ikke spre ferdselen. Masseturisme som blir kanalisert riktig trenger mao ikke nødvendigvis å være mer skadelig for miljøet enn spredt småskalaturisme.

5.4 Konflikter mellom ulike brukerinteresser

Økt turistmessig bruk av verneområder og økt ferdsel vil kunne medføre konflikter på flere måter. Konflikter kan oppstå mellom ulike aktiviteter/arrangementer og de som driver primærnæring innenfor landbruk og reindrift. Videre kan vi få konflikter mellom de som går tur på egenhånd for å oppsøke stillhet og ensomhet og de som går i store turfølger, for eksempel gjennom turlag og arrangerte turer. Vi har også sett konflikter mellom turgåere og syklistene og/eller de som bruker hest. En kan også få konflikter mellom ulike reiselivsaktører som ønsker å bruke samme naturområde.

De klareste konfliktene finner vi i dag i forhold til reindriften. Vi har f.eks en sak fra Børgefjell nasjonalpark hvor en søker ikke fikk dispensasjon for å drive guidede turer til fots med bruk av islandshest, samt frakte kanoer inn i området med snøscooter. Etter klage omgjorde Direktoratet for naturforvaltning fylkesmannens vedtak og ga vedkommende søker tillatelse til å drive organisert ferdsel i området. Etter direktoratets oppfatning måtte det legges avgjørende vekt på hvilken innvirkning tiltaket kunne ha på naturverdiene som er vernet. Sommeren 2006 ble det imidlertid, med hjemmel i reindriften § 28, truffet vedtak om forbud mot organisert reiselivsvirksomhet innenfor nasjonalparken i perioden 15/7 - 15/9.

De samiske interessene i Norge, og spesielt tamreindriften, har tidligere vært positive til ulike verneregimer og således støttet opprettelse av nasjonalparker. Det har sin bakgrunn i at reindriften ikke har hatt tilgang til så mange andre former for vern av sine områder. Ulike naturverneregimer har således framstått som tiltak som var i reindriften interesse for å beskytte eget beite- og driftsareal fra ytre press. Reindriften er i dag kritisk til at arronderingen av verneområdene i for stor grad blir tilpasset krav fra konkurrerende interesser og at det er åpnet for bruk og kommersialisering av verneområder som vil øke presset på allerede utsatte arealer til ulempe for reindriftnæringen.

5.5 Kunnskapsbehov

Kunnskapsbehovet for bærekraftig bruk, forvaltning og skjøtsel av verneområder er først og fremst knyttet til bruken av områdene og hvordan bruken påvirker verneområdene. For alle verneområder skal forvaltningen i utgangspunktet ha en økosystemtilnærming.

Forstyrrelser av dyreliv vil være et avgjørende hensyn ved bruk av verneområder. En vet en del om villrein og en har generell kunnskap om de store rovdirene og rovfugler. Det er fortsatt mangler i kunnskapen om tålegrensene for forstyrrelser, noe det vil være behov for ifm naturturisme, oppsøkende aktivitet som dyresafarier og lignende.

Kunnskap om bruk av de store verneområdene for friluftsliv og reiseliv er også mangelfull. Dette gjelder bruksomfang, bruksmønster og motiv. Overvåkningsprogrammet som nå utvikles for Dovrefjell-Sunndalsfjella er lagt opp for å bote på noe på dette. Kunnskap om bruk av

de store verneområdene er et nødvendig grunnlag for en forsvarlig og fremtidsrettet forvaltning. Dette arbeidet vil både kreve overvåkning og forskning.

I de siste årene har det vært en kraftig økning i byggingen av fritidsboliger i fjellet og i randsonene til verneområdene. Det skjer også utbygging av reisedestinasjoner i slike områder. Det er gjort noen studier av omfanget og hvor disse utbyggingene skjer av NINA og Østlandsforskning i 2000, 2001 og 2002. Studiene dekket fjell og skogstrakter i Sør-Norge. I 2006 er det gjort en studie av NORUT m.fl (NORUT NIBR Finnmark Rapport 2006:5) om *"Hyttebygging i reindriftsområder"* som viser at denne vil redusere beitearealet for tamrein med 5% i løpet av de neste 20 år med dagens utbyggingstakt. Studien dekker områdene fra Trøndelag/Hedmark og nordover.

Det er behov for en tilsvarende studie som gir en oversikt over hvordan utbygging av fritidsboliger utvikler seg i randsonene til verneområder som grunnlag for å vurdere hvordan dette kan påvirke verneområdene. Resultatene fra de tidligere studiene gjort av NINA og Østlandsforskning samt den siste studien fra NORUT m.fl vil antagelig kunne brukes i en slik studie.

5.6 Utprøving av "tålegrenser"

En målrettet forvaltning av verneområder innebærer at den også må være dynamisk og fleksibel når det gjelder tiltak for å opprettholde verneverdier. Utvikling og justeringer av forvaltningstiltak for bedre å kunne ta vare på verneområdene vil alltid være nødvendig. Endringer i økosystem er ofte ikke-lineære og årsak-virkningsforhold er uklare og uoversiktlige. Forvaltningen må være tilpasset til å kunne reagere hensiktsmessig og målrettet på endringer og påvirkninger. En slik forvaltningen av verneområdene vil ha mer til felles med prinsippene om målstyring enn dagens forvaltning.

CBDs partsmøte i februar 2004 vedtok frivillige retningslinjer for turisme og turistutvikling som legger særlig vekt på turisme i verneområder og sårbare økosystem. Retningslinjene omfatter 10 punkter for planlegging og forvaltning. Et av dem er "adaptiv" forvaltning. I St.meld.nr.21 (2004-2005) står det at disse retningslinjene skal være veiledende for det videre arbeidet med verdiskapning i tilknytning til verneområder.

En adaptiv forvaltning vil innebære at en i større grad enn i dag også kan prøve seg fram mht hvordan aktivitet virker inn på biomangfoldet på stedet. Ved uønskede konsekvenser, må aktiviteten opphøre eller endres.

For turisme i verneområder kan det være aktuelt å prøve denne modellen ifm aktivitetsbasert turistvirksomhet som er "reversible". For tekniske inngrep som ikke eller i liten grad er reversible, vil det ikke være aktuelt. En "adaptiv" forvaltning forutsetter at det er en kontinuerlig overvåkning både av aktiviteter, virkninger av aktiviteten og endringer for øvrig uavhengig av om de kan forklares med aktiviteten eller ikke. Dette er en del av målstyringen. Både forvaltningsmyndigheten og brukerinteressene, her representert ved reiselivsnæringen, må være inneforstått med at aktiviteter og bruk av områder kan bli tillatt i større grad enn det som har vært tilfelle tidligere, men at aktivitetene må opphøre, endres eller flyttes dersom de har uønskede konsekvenser i forhold til verneformålet.

6. Offentlige virkemidler som kan bidra til en bærekraftig utvikling i og i tilknytning til verneområder

6.1 Innledning

Skal det legges til rette for lokal og bærekraftig verdiskaping i tilknytning til verneområdene må en slik utvikling skje i samspill mellom private og offentlige interesser. Vi har nedenfor sett på noen offentlige virkemidler som kan bidra til å nå nasjonale miljømål om en enhetlig og helhetlig forvaltning av så vel verneområder som nærområdene til verneområder. Det er en målsetting å få disse virkemidlene til å "virke" sammen.

6.2 Juridiske virkemidler

I verneområdene er det fastsatt forskrifter etter naturvernloven. Disse skal sørge for at naturverdiene i områdene ivaretas i et langsiktig perspektiv. Samtidig skal verneforskriftene ikke være til hinder for aktivitet som ikke har negativ innvirkning på verneverdiene og som heller ikke kan skade verneverdiene på sikt. Unødvendige restriksjoner på aktivitet og bruk skal derfor unngås.

I tillegg til naturvernloven og verneforskriftene, vil en rekke andre lover og forskrifter regulere inngrep, aktivitet og virksomhet i verneområdene og randsonene. Dette gjelder bl.a. for jakt- og fiske, matproduksjon mv. Forvaltningsplaner for verneområder gir en mer detaljert beskrivelse av bruken av området og om hva som kan tillates etter forskriftene.

6.3 Forvaltningsapparatet i verneområder

Forvaltningsapparatet utgjøres av forvaltningsmyndigheten (oftest fylkesmannen, alternativt kommunen) og oppsynet (Statens naturoppsyn og samarbeidende parter). Forvaltningsmyndigheten for verneområder har som oppgave å sørge for at områdene blir forvaltet i tråd med verneformålet og sikre at nasjonale mål og prinsipper for forvaltning av verneområder blir ivaretatt. Forvaltningen må sørge for tilstrekkelig oppsyn i verneområdene, naturinformasjon, kanalisering og skjøtsel m.v. Med økte ressurser til utøvelse av forvaltningsmyndighet vil forvaltningen i samarbeid med oppsynet i større grad enn i dag kunne komme i dialog og rådgjøring med lokale aktører og skape større forutsigbarhet om bruken av verneområdene. Slik veiledning og kontakt vil derfor indirekte kunne stimulere til økt aktivitet.

Forvaltningssituasjonen i Norge preges av at det brukes begrenset med midler. En undersøkelse fra 1997 som omfatter 128 nasjonalparker i Europa, viste at hver park i gjennomsnitt hadde 66,4 årsverk knyttet til forvaltning. Arbeidsgruppen er inneforstått med at det kan være vanskelig å foreta en direkte sammenligning, men vil likevel nevne som et eksempel at Jotunheimen nasjonalpark, inkl Utladalen landskapsvernområde, hadde en forvaltning på til sammen 3 årsverk i 1998. (De fleste nasjonalparkene i Norge har betydelig mindre ressurser enn dette). Disse oppgavene omfatter behandling av søknader om dispensasjon, forvaltningsplanlegging og annen planlegging, kontakt med brukere, grunneiere, reiselivsbedrifter o.a., rådgivende utvalg, Statens naturoppsyn osv. Det er grunn til å tro at situasjonen mellom norske og utenlandske nasjonalparker ikke har endret seg siden den gang.

Et styrket apparat både hos myndighetsutøver og oppsyn er viktig for å ivareta verneverdiene i et område og for å møte ny og økt aktivitet fra både reiseliv/turisme og friluftsliv. Manglende forvaltningsapparat kan skape mistillit til forvaltningen og gi et dårlig grunnlag for lokalt engasjement for vern og lokal næringsutvikling i tilknytning til verneområder. Økt aktivitet både i og utenfor verneområder fordrer klarhet i regelverket slik at det gir forutsigbarhet og

ikke oppstår usikkerhet og misforståelser. Forvaltningsapparatet blir derfor sentralt for å formidle og tydeliggjøre både muligheter og begrensinger.

De siste årene har økt turisme og friluftsliv endret karakteren til mange naturområder i verden. Det naturbaserte reiselivet er i stor vekst og har stadig bruk for nye produkter og områder. Denne utviklingen har også kommet til Norge og det er viktig at mulighetene og verdiskapningen som denne utviklingen kan medføre styres på en slik måte at det ikke oppstår interessekonflikter mellom næringsliv, bygdeutvikling og ivaretagelse av naturverdier.

For å følge opp Stortingets forutsetninger og ønsker om en mer aktiv forvaltning av våre verneområder må det gjennomføres en generell styrking av hele forvaltningsapparatet. Dette er en forutsetning både for å ivareta verneverdiene i et område og for å møte ny og økt aktivitet fra både reiseliv/turisme og friluftsliv. Manglende oppfyllelse av slike forventninger kan skape mistillit til forvaltningen og gi et dårlig grunnlag for lokalt engasjement for vern, lokale initiativ til næringsutvikling osv.

Tillit og samhandling må bygges gjennom dialog over tid og fordrer ofte direkte kontakt mellom stat, kommune, ulike organisasjoner, grunneiere, næringsliv osv. Dette er et arbeid som krever tid og ressurser langt over det som finnes i dag.

6.4 Oppsyn i verneområder

Statens Naturoppsyn er statlig tilsynsmyndighet med hovedansvar for verneområdene. Statens naturoppsyn har ansvar for å få gjennomført oppsyn i nasjonalparker og andre verneområder i henhold til gjeldende lovverk. Dette omfatter kontrollvirksomhet, informasjons- og veiledningsarbeid, fysisk tilrettelegging, skjøtselstiltak og registreringsarbeid, herunder på kulturminneområdet. Oppgavene utføres etter bestilling og i nært samarbeid med forvaltningsmyndigheten i det enkelte område, som regel fylkesmannen. Viktige samarbeidsaktører for øvrig er lokale fjellstyrer, Fjelltjenesten i Nordland og Troms, bygdeallmenninger, nasjonalparksentre og i kontrollsammenheng også politiet.

Gjennom fysisk tilstedeværelse i verneområdene har Statens naturoppsyn en viktig oppgave i å formidle informasjon om naturkvaliteter og regelverk ovenfor publikum, og vil i 2006 styrke denne innsatsen gjennom etablering av nye naturveilederstillinger i tilknytning til etablering av villreinsentre på Hjerkin og Skinnarbu. Statens naturoppsyn har videre en viktig funksjon i å følge utviklingen i det enkelte område både mht ivaretagelse av verneverdiene gjennom inngrep og bruk/slitasje, men også naturgitte endringer som gjengroing og bestandsendringer av ulike arter. Dette rapporteres tilbake til forvaltningsmyndigheten og kan følges opp med aktuelle avtalte tiltak.

Statens naturoppsyn ivaretar oppgavene sine dels gjennom egne ansatte og dels gjennom deltidsengasjerte og gjennom kjøp av tjenester fra andre aktører. Statens naturoppsyn engasjerer deltidsoppsyn og kjøper tjenester i 2006 for ca 10 mill kr knyttet til oppsyn og kontroll, informasjon og veiledning, og blant annet tiltak knyttet til skjøtsel, informasjon, tilrettelegging mv.

Statens naturoppsyn har i dag oppsynsansvaret i over 1700 verneområder, av i alt vel 2200 områder. Det er først og fremst i deler av Troms og Nordland, i Trøndelag, på Vestlandet og i de lavereliggende områdene på Østlandet Statens naturoppsyn mangler bemanning. De lokale oppsynsordningene organiseres fortsatt av forvaltningsmyndigheten i Oslo og Akershus og i Buskerud. Også i fylker og regioner der Statens naturoppsyn har oppsynsansvaret er ressur-

sene for små til å gjennomføre et tilfredsstillende tilsyn med verneområdene. Flere av Statens naturoppsyns naturoppsyn har ansvar for tilsynet med over 100 verneområder hver.

6.5 Involvering av lokalsamfunn og næringsaktører i forvaltningen av verneområder

Etablering av verneområder skjer i dag etter en omfattende prosess med involvering av lokale aktører gjennom høringsprosess og etablering av referansegrupper. Disse prosessene gjør at miljøforvaltningen blir kjent med kommunenes og lokale aktørers behov og ønsker, og kan ta hensyn til disse (eventuelt avveie disse i forhold til andre motstridende interesser) ved utarbeidelse av verneplanen.

I en del større verneområder er det etablert rådgivende utvalg som kan komme med råd til forvaltningsmyndigheten ved forvaltningen av verneområdet. Rådgivende utvalg vil vanligvis bestå av representanter fra kommunene og de ulike brukeraktørene i området. Dette bidrar til økt kunnskap om næringsmessige forhold i forvaltningen. Rådgivende utvalg har en viktig rolle ved å vurdere de store linjene i forvaltningen på bakgrunn av erfaringer som er gjort og utfordringer som en ser kommer.

6.6 Samarbeid mellom statlige, kommunale og private aktører

Samarbeid mellom statlige, kommunale og private aktører vil gjøre forvaltningen mer oppmerksom på private aktørers interesser i et område og bidra til at forvaltningen innenfor rammene av vernebestemmelsene vil kunne legge til rette for ønsket bruk. Det vil også skape større forutsigbarhet for de private aktørene for hva som kan utvikles. Endog kan forvaltningen gjennom råd og veiledning medvirke til høy kvalitet på et reiselivsprodukt ved å sikre at produktet ikke forringer naturverdiene.

Det er i dag økt fokus på slike samarbeidsprosjekt, og "Nasjonalparkriket" er et eksempel på slikt samarbeid. Nasjonalparkriket er en samarbeidsavtale mellom regionrådet i Nord-Gudbrandsdal, reiselivslagene og fjellstyrene i Nord-Gudbrandsdalen, Oppland Fylkeskommune, Fylkesmannen i Oppland og Statskog Sør-Norge om å utvikle Nord-Europas nasjonalparkregion nr. 1. Målsettingene med prosjektet er økt verdiskaping i reiselivsbedriftene i Nord-Gudbrandsdalen, økt verdiskaping i tilgrensende næringer, som annen servicenæring og landbruket, samt videreutvikling av kompetansen innen naturbasert reiseliv og nasjonalparkforvaltning.

Naturbruksprosjektet i Sogn og Fjordane er et annet eksempel på et slikt samarbeidsprosjekt. Hovedformålet med dette prosjektet var å øke verdiskapningen gjennom natur- og kulturbasert næringsutvikling i og i tilknytning til enkelte verneområder i Sogn og Fjordane.

Prosjektet ble konsentrert til fire bygder som grenser opp mot ulike typer verneområder i fylket: Værlandet i Askvoll kommune (naturreservat), Hyen i Gloppen kommune (forslag om to landskapsvernområder) og Veitastrand og Jostedal i Luster kommune (nasjonalpark/naturreservat og forslag om ny nasjonalpark og/eller landskapsvernområde).

Gjennom kartlegging og analyser fant en fram til suksessfaktorer og eventuelle hindringer for næringsutvikling i og ved de utvalgte områdene. Det ble også gjennomført konkrete tiltak inne kultur- og naturbasert næringsutvikling i bygdene, bl.a ved hjelp av økonomisk støtte fra prosjektet. Eksempler på næringsprosjekt er sommerkafe, informasjonssenter for sjøfugl, produksjon av pelletsovner, ulike aktivitetstilbud og etablererkurs. En har også gjennom prosjektet dempet konflikten som har vært mellom vern og lokal næringsutvikling.

6.7 Økonomiske virkemidler til drift i verneområder

I I St.meld. nr. 62 *Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge* fremgår det at i tilfeller hvor fortsatt landbruksdrift på tradisjonell måte vil være ønskelig av hensyn til vernet, men hvor driftsmetodene fører til merutgifter, bør det overveies å innføre spesielle støtteordninger. Det ble lagt til grunn at det i første rekke ville være naturlig å se nærmere på slike støtteordninger for fremme av tradisjonell drift innen jordbruk, fiske og reindrift.

Det er i dag ingen spesielle støtteordninger som skal sørge for fortsatt nødvendig drift i verneområder som er betinget av slik bruk.

Biomangfoldlovutvalget har foreslått at det i ny naturmangfoldlov gis bestemmelser om at staten i forbindelse med oppretting av verneområder og utarbeidelse av forvaltningsplan/skjøtselsplan, kan inngå avtaler med private grunneiere om betaling for skjøtsel i verneområder.

6.8 Kjøp av tjenester fra private

Statens naturoppsyn gjennomfører sine oppgaver i verneområdene i stor grad ved hjelp av såkalte tjenestekjøp. Dette er oppdrag innen Statens naturoppsyns kjerneansvarsområde eller bestillinger fra forvaltningen, som kjøpes hos ulike etablerte oppsynsordninger eller lokale tjenesteleverandører som innehar nødvendig spesialkompetanse. Det er bare i enkelttilfeller gjennomført ordinære anbudsprosedyrer i forbindelse med slikt tjenestekjøp. I verneområder har slike tjenestekjøp omfattet ordinært tilsyn (naturoppsyn), registreringer, naturovervåkingsoppdrag, skjøtsels- og tilretteleggingstiltak samt informasjonstiltak. De mest benyttede leverandører av tjenester er:

Statskog Fjelltjenesten: Statens naturoppsyn har en egen samarbeidsavtale med Statskog om tjenestekjøp fra Fjelltjenesten i Nord-Norge. Avtalen innebærer at Fjelltjenesten representerer Statens naturoppsyn direkte på statsgrunn i Troms og Nordland. Under tjenesteutøvelsen er Fjelltjenesten utstyrt med myndighetsbevis som statlig naturoppsyn, og de benytter Statens naturoppsyn sin myndighetslogo på tjenesteantrekket. Det er opprettet egen styringsdialog om tjenesteutførelsen, og et eget oppsynsutvalg for Nord-Norge (OUNN). Fjelltjenestens oppdragsportefølje omfatter alle de overfor nevnte oppgavene. De aller fleste ansatte i Fjelltjenesten er tildelt begrenset politimyndighet (BP).

Fjelloppsynet: Fjellstyrenes oppsynsordninger – fjelloppsynet – har sin virksomhet på statsallmenninger i Sør-Norge, og har inngått en samarbeidsavtale med Statens naturoppsyn. Det er opprettet et eget oppsynsutvalg for statsallmenninger. Fjelloppsynets myndighetsutøvelse er i det alt vesentlige tuftet på BP, og de har dermed formelt ikke noen funksjon som statlig tilsyn etter naturoppsynsloven. Fjelloppsynet har tilsynsoppgaver etter Fjelloven. Tjenestekjøpet fra Statens naturoppsyn omfatter i det alt vesentligste praktiske tiltak og registreringer.

Bygdeallmenningene: Statens naturoppsyn har inngått en samarbeidsavtale med Norsk Bygdeallmenningsforbund om naturoppsyn i bygdeallmenningene. Avtalen er svært lik Statskogavtalen, og går ut på at bygdeallmenningenes oppsyn etter avtale med Statens naturoppsyn kan representere det statlige naturoppsynet direkte på bygdeallmenningenes grunn der disse er omfattet av vern. Tjenestekjøpet fra Statens naturoppsyn omfatter i det alt vesentligste praktiske tiltak og registreringer.

Villreinutvalgene: Statens naturoppsyn har bygget videre på Direktoratet for naturforvaltnings praksis med å gi villreinutvalgene i oppdrag å organisere oppsynet med villreinen og villreinjakta. Utvalgene er ansvarliggjort med hensyn til dette gjennom årlige økonomitildelinger og årlige styrings- og prioriteringsbrev som sendes hvert enkelt utvalg med kopi til de(t) berørte politidistrikt. Fra 2006 inngår registreringsoppdrag i oppgaveporteføljen.

Andre private aktører: Statens naturoppsyn kjøper også spesialtjenester fra andre private aktører avhengig av tjenestebehov. Slike oppgaver kan være alpin sikkerhet / ledsagertjeneste, rov- viltrelaterte oppgaver, spesialkompetanse ift teknisk skjøtsel (landbruksmaskiner, steinsettingskompetanse osv). Tjenesten kjøpes i regelen som direkte kjøp.

6.9 Landbrukets tilskuddsordninger

Siden mange verneområder ligger i områder der landbruket har stor betydning for bosettingen, kan direkte og indirekte virkemidler knyttet til landbruk og landbruksavledet virksomhet være viktige både i verneområdene og randsonene.

Landbrukets tilskuddsordninger som kan ha relevans i denne sammenheng er i første rekke de kommunale midler til *Spesielle miljøtiltak i jordbruket – SMIL*, og de fylkesvise midler under Regionalt miljøprogram. I tillegg er det etablert et nasjonalt beitetilskudd for alle dyr på innmarks- og utmarksbeite, med formål å bidra til opprettholdelse av kulturlandskapet.

De øvrige virkemidlene som hører inn under produksjonstilskudd, blant annet AK-tilskuddet, vil ha mindre betydning i verneområder. Dette fordi målsettingen ved virkemidlene er mer generell, og de således ikke er innrettet for å ivareta særskilte verdier eller særskilte geografiske områder.

Nasjonalt beitetilskudd

Gjennom årets jordbruksavtale (St.prp. 68 (2005-2006)) er det innført et nytt beitetilskudd. Det er for 2007 avsatt 125 mill kroner til dette tilskuddet.

Formålet er å stimulere til økt beiting av dyr som i dag ikke beiter, samt å premiere de som faktisk lar dyrene sine gå på beite. Ordningen er et supplement til utmarksbeitetilskuddet som vi har i dag. Det nye beitetilskuddet omfatter alle beitedyr som er på beite et minimum antall uker (16 uker i sone 1-4 og 12 uker i sone 5-7). Det gis tilskudd til beite på både innmark, utmark og på dyrka jord. Det forutsettes at det faktiske foropptaket skal skje ved beiting. I tillegg gis det også et eget tilskudd til dyr som går på utmarksbeite.

SMIL-midlene

SMIL-ordningen har en todelt målsetting; å ivareta natur- og kulturminneverdiene i jordbrukets kulturlandskap, samt redusere forurensningen fra jordbruket, utover det som forventes gjennom vanlig jordbruksdrift. Et viktig siktemål med ordningen er å få til en mer målrettet innsats med utgangspunkt i lokale behov, utfordringer og målsettinger. Kommunene behandler og innvilger søknadene, og skal lage overordnede planer for prioritering av midlene. For 2007 er det bevilget 140 mill kroner til SMIL-ordningen. SMIL-midler blir brukt både innenfor og utenfor verneområdene, og de aller fleste kommunen rapporterer om søknader til gode tiltak som langt overstiger tilførte midler.

SMIL-midler kan innvilges til foretak eller eiere som driver og/eller eier en landbrukseiendom, eller til enhver som er registrert i Enhetsregisteret og som har fått tillatelse av landbrukseidommens eier til gjennomføring av prosjekt eller tiltak. Dvs at SMIL-midler også

kan tildeles bruk og organisasjoner som ikke har rett på å motta produksjonstilskudd. I 2005 ble 80 prosent av SMIL-midlene brukt til kulturlandskapstiltak.

Regionale miljøprogram

Regionale miljøprogram er utarbeidet av fylkesmannen i samråd med næringsorganisasjonene regionalt. Fylkeskommunens politiske organer er trukket inn i arbeidet med utformingen av de overordnede miljøprioriteringene i fylket, og den miljøfaglige kompetansen er ivaretatt gjennom internt samarbeid hos fylkesmannen og ved at regional kulturminneforvaltning i fylkeskommunene og Sametinget er trukket inn. Kommunene mottar regionale miljøprogram på høring.

I miljøprogrammene er miljøutfordringene i fylket identifisert og det er gjort en prioritering av hvilke utfordringer virkemiddelbruken skal rettes inn mot. Miljøprogrammet gir også føringer for bruken av de kommunale miljøvirkemidlene (SMIL-midlene). I regionalt miljøprogram er det fylkene som på basis av miljøutfordringene utformer økonomiske virkemidler (tilskuddsordninger) knyttet til utvalgte geografiske områder, eller knyttet til særskilte utfordringer i fylket generelt. For 2007 er det bevilget 390 mill kroner til regionale miljøprogram.

Miljøprogramtilskuddene gis kun til bruk som har rett til å motta produksjonstilskudd. Virkemidlene er generelle i den forstand at alle bruk som faller inn under de kriterier fylket setter opp for det enkelte tilskudd, har rett til å motta tilskuddet. De fylkesvise tilskuddene skal innrettes mot to hovedformål – tiltak for å opprettholde kulturlandskapet og tiltak for å redusere forurensning fra landbruket. I 2006 mottok ca 30 000 jordbruksforetak regionale miljøprogramtilskudd. Om lag 50 prosent av midlene ble brukt til kulturlandskapstiltak. Det gis støtte til 65000 beitedyr på ulike inn- og utmarkstiltak og støtte til skjøtsel av ca 500 000 dekar for å hindre gjengroing. Videre gis det støtte til i overkant av 1400 setre og det er ca 6000 beitedyr som bidrar til å ivareta kystlynghei. Det gis tilskudd til vedlikehold av i overkant av 4100 automatisk fredede kulturminner og vel 8500 styvingstrær

Noen fylker s har utarbeidet egne tilskudd innrettet for å ta vare på miljøverdier i verneområder, eksempelvis tilskudd for å fremme beiting i verneområder i Sogn og Fjordane og tilskudd til husdyr som beiter i områder vernet etter naturvernloven i Rogaland.

Næringsutvikling

Over jordbruksavtalen settes også av midler til næringsutvikling og verdiskaping knyttet til landbruket. Det er utarbeidet en nasjonal strategi for disse virkemidlene, som omfatter både bygdeutviklingmidler på sentralt og regionalt nivå, verdiskapingsmidler til mat, skog og tre og til bioenergitiltak. Fylkene utarbeider regionale strategier innenfor rammen av den nasjonale politikken. Strategiene skal utarbeides med utgangspunkt i lokale og regionale utfordringer i en dialog med landbruksnæringen og kommunene. Sentrale områder som fokuset rettes mot i strategiene er mat, reiseliv, skog og tre, bioenergi og tjenesteproduksjon.

Over reindriftsavtalen som framforhandles mellom reindriftsnæringen og staten hvert år, avsettes det midler til Reindriftens utviklingsfond. Dette er virkemidler til videreutvikling av reindriftsnæringen, så som strukturtiltak, kompetanseutvikling og utdanning, gjeterhytter, gjerder og slakteanlegg, markedstiltak og verdiskapingstiltak, utvikling av tilleggsnæringer og til sikring av reindriftens beiterett. Det er etablert et eget verdiskapingsprogram for reindrift for å øke verdiskapingen i næringen slik at det kommer reineieren til gode.

Det er også etablert et Samisk utviklingsfond (SUF) som gir investeringstøtte, markedsføring og utviklingsstøtte i forbindelse med næringsvirksomhet. Innenfor virkeområdet gis støtten uavhengig av om søkerne er same eller ikke. Utenfor virkeområdet gies støtte til samer og til tiltak av betydning for utvikling av samisk språk og kultur

6.10 Det kommunale inntektssystemet

Fra 1.1.1997 er de øremerkede midlene til kommunal miljøvern- og landbrukskompetanse innlemmet i rammetilskuddet. Fra 1.1.2004 ble midlene omfordelt etter en kostnadsnøkkel som vektlegger innbyggertall (miljø) og areal i kommunene (landbruk). Kommunal- og regionaldepartementet starter nå opp en fullstendig gjennomgang av helheten i inntektssystemet. En arbeidsgruppe sammensatt av partiene på Stortinget vil forestå gjennomgangen. Den skal legge fram et forslag i løpet av 2007, endringer vil bli lagt fram i kommuneproposisjonen våren 2008, gjeldende for kommuneoppgjøret 2009. Det er prinsipielt viktig at staten gjennom inntektssystemet sikrer en ressurstildeling som avspeiler kommunenes utfordringer og oppgaver på miljøvernområdet og synliggjør at staten har forventninger til kommunene på dette feltet på lik linje med annen tjenesteproduksjon.

Et slikt forslag er tidligere omtalt i Innst.S.nr.259, Innstilling fra energi og miljøkomiteen om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand, St.meld.nr.24 (2000-2001). Flertallet uttalte her bl.a: ” (...)kommuner som får vernet spesielt store deler av sine arealer etter naturvernloven (...) bør få uttelling for dette ved vurdering av de årlige overføringene fra staten. Dette fordi et fåtall kommuner på denne måten tar et spesielt ansvar for å realisere nasjonale miljømål og dermed internasjonale forpliktelser på vegne av hele landet”

Ved forrige revisjon av kriteriene i inntektssystemet valgte imidlertid Regjeringen ikke å følge forslaget fra Stortinget. Men fra 2004 legger kriteriene for fordeling av skjønnstilskuddet til kommunene vekt på kommuner som har særskilte miljøutfordringer knyttet til forvaltning av samfunnets fellesressurser som ikke fanges opp gjennom utgiftsutjevningen. Dette kan for eksempel være kommuner som får store deler av arealet vernet etter naturvernloven, har store rovviltbestander, har nasjonale kulturminner/kulturmiljøer eller særskilte utfordringer knyttet til en miljøvennlig by- og tettstedsutvikling. Fylkesmennene er gjennom rundskrivet oppfordret til å vektlegge kommunenes miljøvernmessige utfordringer.

Rapportering viser at det er stor forskjell mellom fylkene når det gjelder tildeling av skjønnsmidler til miljøoppgaver. Det er behov for informasjon, motivering og veiledning, både overfor fylkesmennene og kommunene for å øke denne andelen. Fylkesmennene bør videre se skjønnstilskuddet i sammenheng med øvrige distrikts- og regionalpolitiske virkemidler med sikte på å stimulere til bærekraftig verdiskaping.

6.11 Kommunal stimuleringsordning

Soria Moria-erklæringen sier at ”Regjeringen vil at det kan etableres næringsfond i kommuner som omfattes av vernevedtak”. Dette kan betraktes som en alternativ modell til å vektlegge denne type oppgaver/kompensasjon gjennom inntektssystemet.

Flere kommuner i Norge har fått vernet store arealer. Disse kommunene er således med på å fremme viktige deler av Norges miljøpolitiske målsettinger. Dovre kommune kan f.eks stå som eksempel på en kommune som har fått vernet 70 % av et totalareal på 1400 km². Et annet eksempel er Saltdal kommune hvor ca 80 % av kommunens areal er vernet.

Vi har få erfaringer med kommunale næringsfond. Motivasjonen bak dem måtte være å gi kommunene muligheten til å stimulere ekstra de delene av kommunen som berøres av omfattende vernevedtak. Det kan dreie seg om å gjennomføre spesielle utviklingsprosesser mot berørte grunneiere, lokallag eller lignende for å få til en positiv utvikling i randsonene til verneområdene. En annen positiv effekt av slike stimuleringsordninger er å skape større lokalt engasjement og aksept for naturvern i kommunene. Det blir tydeligere at vernet også kan gi noen muligheter, ikke bare begrensninger.

Spørsmålet vil bli nærmere vurdert under arbeidet med ny naturmangfoldlov. En eventuell slik ordning bør i så fall få et videre virkeområde enn bare å gjelde store verneområder, for eksempel også stimulans til lokalsamfunn som tar vare på biologisk mangfold av særlig nasjonal betydning.

6.12 Regjeringens virkemidler overfor reiselivet

Nærings- og handelsdepartementets engasjement for å fremme norske reiselivsnæringer skjer hovedsakelig gjennom bevilgninger til internasjonal profilering og markedsføring. Midlene blir i sin helhet kanalisert til Innovasjon Norge. I budsjettet for 2006 ble det bevilget 172,5 millioner kroner til profileringsaktiviteter av Norge internasjonalt. For 2007 er det foreslått en bevilgning på 200 mill. kroner. Midlene skal fra og med 2007 også kunne anvendes til innlands markedsføring av Norge som reisemål, og til tiltak i verdikjedene.

På oppdrag fra Nærings- og handelsdepartementet og som en del av profileringsaktivitetene utformet og lanserte Innovasjon Norge våren 2006 en ny merkevarestrategi for Norge som turistreisemål. Strategien fokuserer på det "friske" og genuint nordiske ved Norge, og plasserer landet i kategorien "naturopplevelser i vakker og uberørt natur". Merkevarestrategien harmoniserer med UD's omdømmestrategi.

Nærings- og handelsdepartementets tilretteleggende arbeid på det overordnede plan overfor reiselivsnæringene skjer også i stor grad gjennom Innovasjon Norge. I tillegg til markedsføring bidrar Innovasjon Norge gjennom sine ulike programmer til økt innovasjon, styrket kompetanse og utvikling av samarbeidsformer i reiselivsnæringene gjennom næringsnøytrale programmer og tilskuddsordninger.

Grunnlaget for lønnsomhet i og konkurransedyktighet for norske reiselivsbedrifter ligger i evnen til å utvikle attraktive produkter som reisende etterspør. Innovasjon og nyskaping er derfor viktig for en positiv utvikling av reiselivsnæringene.

På grunn av de reisendes stadig større krav til service og kunnskap om det de ser eller opplever er det nødvendig med investeringer i kompetansebygging i reiselivsnæringene. Innovasjon Norge har en viktig rolle i å fremme kompetanseutvikling blant bedriftene.

De reisende etterspør i stadig større grad sammensatte produkter. Natur og kultur er viktige elementer i store deler av det norske reiselivsproduktet, og det er derfor viktig å tilrettelegge for samarbeid slik at de forskjellige næringene jobber med hverandre og ikke mot hverandre. Slik kan nyttige synergieffekter oppstå. Innovasjon Norge utvikler "fyrtårnprosjekt" som skal vise fordelene ved å samarbeide med fellesnevner i geografi eller tema.

Regjeringen har allerede besluttet å etablere et utviklingsprogram for grønt reiseliv i Norge. Rammen for 2007 er satt til 25 mill. kroner.

Norge har gjennom Innovasjon Norges undertegning av National Geographics charter for geoturisme forpliktet seg til å følge og implementere geoturismeprinsippene i sin satsing på reiseliv. Geoturisme er turisme som ivaretar, forsterker og fremhever et steds lokale egenart - miljø, kultur, estetikk, kulturarv - og som kommer lokalsamfunnet til gode. En rekke verktøy for implementering av geoturismens prinsipper er allerede utviklet av Innovasjon Norge. Et pilotprosjekt om geoturisme gjennomføres i verdensarvområdet Vestnorsk fjordlandskap.

Innovasjon Norge utvikler også i samarbeid med Stiftelsen for bærekraftig produksjon og forbruk (GRIP) og World Wildlife Fund (WWF) et prosjekt for etablering av økoturisme som konsept. Nærings- og handelsdepartementet bevilget 500 000 kroner til arbeidet i 2005 og 600 000 kroner i 2006. Prosjektet omfatter produkt- og profilutvikling av småskala, naturbaserte reiselivsbedrifter med fokus på miljø og kvalitet samt kobling av disse med relevante markeder.

Med bakgrunn i Soria Moria-erklæringen er Nærings- og handelsdepartementet i gang med utarbeidelsen av en ny nasjonal reiselivsstrategi og en kvalitetssikringsordning for bedrifter som ønsker å markedsføre seg som en del av den norske merkevaren. Ordningen skal bidra til at næringene blir bevisste på kvalitet og den skal være en indikator til reisende om hva som kan forventes fra bedriften.

Et grunnlag for reiselivsstrategien er utformet i samarbeid mellom ni departementer i en interdepartemental arbeidsgruppe. Departementene og reiselivsnæringene skal trekkes med i det videre arbeidet med utformingen av strategien.

Reiselivsbedrifter har for øvrig på lik linje med andre bedrifter også tilgang til Innovasjon Norges ulike støtte- og låneordninger. Ordningene kan variere noe fra landsdel til landsdel og fra et fylke til et annet.

Innovasjon Norge har flere ganger gått inn med midler til tiltak som styrker forvaltning og bruk av nasjonalparkene i Norge, gjennom tilskudd til etablering av nasjonalparksentre, tilskudd til Skiltprosjektet omkring Jostedalsbreen og tilskudd til etablering av bedrifter innen naturguiding, breføring m.m.

6.13 Regionale utviklingsmidler - og fylkeskommunene

Fylkeskommunene har fått rollen som regional utviklingsaktør. Dette innebærer ansvar for å initiere, koordinere og iverksette utviklingsaktiviteter for å møte utfordringer knyttet til regional utvikling i eget område. Fylkeskommunene samarbeider med en rekke offentlige etater og næringslivets organisasjoner for å iverksette en helhetlig regionalpolitikk i fylkene. Fylkeskommunene har ansvaret for å forvalte midler til regional utvikling over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett.

De regionale utviklingsmidlene blir desentralisert til fylkeskommunene som igjen fordeler dem til Innovasjon Norge, kommunale og interkommunale næringsfond og lokale og regionale utviklingstiltak. Det er utarbeidet egne retningslinjer og rapporteringsordninger knyttet til ordningen. Midlene skal i hovedsak nyttes for å fremme en positiv utvikling i områdene innenfor det distriktpolitiske virkeområdet og skal støtte opp under mål og tiltak definert i den aktuelle fylkesplanen. Fylkeskommunene skal bruke Innovasjon Norge til direkte bedriftsrettede satsinger mot enkeltbedrifter og etablerere.

Fylkeskommunene står for øvrig relativt fritt i hvordan de vil prioritere bruken av de regionale utviklingsmidlene.

Stimulering til verdiskaping med basis i naturområdene ligger innenfor formålet med de regionale utviklingsmidlene. Dagens rapporteringssystem er ikke så detaljert bygget opp, i tråd med ansvarsreformen, at det vil gi noen god oversikt over hvor mye av utviklingsmidlene som går akkurat til verdiskaping med basis i naturområder.

Regional utvikling gjennom forpliktende samarbeid mellom ulike aktører kan være et viktig virkemiddel for verdiskaping og etablering av for eksempel grønn turisme. Regional utvikling basert på samarbeid mellom kommuner, fylkeskommuner, regional stat, næringsliv og organisasjoner er viktig for å få regioner til å fremstå som mer attraktive for sysselsetting og bosetting. Eventuelt nye nasjonalt initierte tiltak og satsinger må sees i sammenheng med fylkeskommunenes egne mål og strategier for det regionale utviklingsarbeidet.

Som eksempel på forpliktende samarbeid om naturbasert verdiskaping, har Statskog SF og Nordland fylkeskommune inngått en slik partnerskapsavtale. Som en konkret oppfølging av denne avtalen vil Statskog SF bruke 3 mill. kr på en ordning administrert av Nordland fylkeskommune for perioden 2006-2008. Fylkeskommunen forvalter midlene i samråd med Statskog SF og det aktuelle regionråd. Formålet med ordningen er å styrke arbeidet med prosjektrettet næringsutvikling i kommuner der Statskog SF er stor grunneier. Målgruppen er kommuner, grende-/bygdslag, organisasjoner og småbedrifter i utkantområder.

Sametinget har inngått samarbeidsavtale med Troms, Finnmark og Nordland fylkeskommuner og fylkeskommunene i det sør-samiske området. Samarbeidsavtalene omfatter omforente tiltak innenfor en rekke samfunnsområder. Tiltakene gjennomføres i den rekkefølge og innenfor de ressursrammer partene blir enig om. I Sametingets budsjett for 2007 er rammen til regionalutvikling og samarbeid på 3,1 mill kr. Tiltakene som gjennomføres i forbindelse med samarbeidsavtalene krever en felles finansiering med fylkeskommunene.

6.14 Verdiskapningsprogrammet for kulturminner og kulturmiljøer

Verdiskapningsprogrammet er forankret i St.meld nr. 16 (2004-2005) *Leve med kulturminner*. Målet er å:

- Bidra til at kulturminner og kulturmiljøer blir tatt i bruk i utviklingen av lokalsamfunn og næringsliv.
- Utvikle modeller for samarbeid mellom eiere, rettighetshavere, næringslivet, offentlige aktører, museer og frivillige organisasjoner.
- Spre kunnskap om hvordan en bærekraftig bruk av kulturminner og kulturmiljøer fremmer næringsutvikling og styrker lokalsamfunn og regioner.
- Klargjøre hvilke forutsetninger som må være til stede, og avdekke eventuelle flaskehalsar som må fjernes, for å fremme verdiskaping.

Riksantikvaren har etablert og skal gjennomføre verdiskapningsprogrammet. Både Miljøverndepartementet og Riksantikvaren vil søke dialog med relevante aktører som har oppgaver relatert til kulturarv og verdiskaping. Formålet er bl.a. å samordne virkemiddelbruk. Første programperiode varer i fire år fra 2006. Programmet har to hovedelementer, 1) Pilotprosjekter og 2) nettverk for kunnskapsformidling og erfaringsutveksling. Det skal velges ut inntil 10 prosjekter i 2006. Pilotprosjektene bør inngå i en lokal eller regional strategi for verdiskaping og innovasjon. Fylkeskommunen bør stå sentralt, men eiere, næringslivet, andre private og

offentlige aktører og frivillige organisasjoner kan søke om å delta. Det er en klar intensjon om etablering av aktørfelleskap over tradisjonelle fag- og sektorgrenser. Målsettingen er å få til spleiselag hvor midlene i programmet kan fungere i samspill med andre offentlige og private ressurser og utløse synergieffekter.

For 2006 er det satt av 6 mill. kr. over Riksantikvarens budsjett og 3,7 mill. kr over Kulturminnefondets budsjett. Pengene skal i første rekke gå til istandsetting og tiltak som tilrettelegger kulturminnene for verdiskaping. Det er ikke krav om at kulturminnene skal være fredet. En mindre del kan benyttes til kunnskapsoppbygging, formidling, prosjektledelse, nettverksbygging mv. For tiltak i pilotprosjektene er det et vilkår om 50 % medfinansiering fra andre aktører.

Miljøverndepartementet har i tildelingen til Norges forskningsråd satt av 1,5 mill. kr til følgeevaluering av programmet hvor også prosjektene skal evalueres fortløpende. Formålet er å dokumentere og bearbeide erfaringer systematisk og analysere overførbarhet. Nettverkene vil bli evaluert ved egevaluering blant deltakerne og brukerpaneler. På bakgrunn av resultatene fra fase 1 vil det bli tatt stilling til en evt. fase 2.

7 Arbeidsgruppas forslag til tiltak

7.1 Innledning

Arbeidsgruppa mener at forvaltningen av verneområdene må styrkes vesentlig som følge av at verneområdene i Norge i større utstrekning skal kunne brukes som ledd i næringsutvikling og verdiskaping. Forvaltningen av verneområdene må tilføres mer ressurser for å kunne følge opp de forpliktelser som ligger i et vernevedtak, ta vare på verneverdiene og etablere en mer aktiv forvaltning i dialog med lokalsamfunn og brukere. Arbeidsgruppen vil også understreke betydningen av at det utarbeides gode forvaltningsplaner som grunnlag for økt bruk av verneområdene.

Videre mener arbeidsgruppa at det løpende tilsynet (naturoppsyn) med vernområdene må styrkes. Dette gjelder både forebygging av og reaksjoner på miljøkriminalitet, skilting, informasjonstiltak og skjøtsel, samt den delen av tilsynet som tar sikte på en systematisk oppfølging av naturtilstanden i området.

Utviklingen i lokalsamfunn og randsoner til verneområder har ofte stor betydning for verneverdier innenfor et verneområde. Arbeidsgruppa foreslår tiltak som er rettet mot lokalsamfunn og lokale/regionale myndigheter. Målsetting vil være en styrking av verneverdiene samtidig som lokale næringsinteresser gis mulighet til å utvikle en miljøtilpasset virksomhet.

Arbeidsgruppa mener at eksisterende tilskudds- og utviklingsmidler må brukes mer målrettet som virkemiddel for verdiskaping i områder samtidig som nasjonale miljømål om vern av norsk natur ivaretas. Kommuner som aktivt ivaretar biologisk mangfold på vegne av storsamfunnet bør derfor tilgodeses av sentrale og regionale myndigheter.

Det er også viktig at det nasjonale nivået styrkes for å få på plass en nasjonal kunnskapsbase og dermed legge til rette for erfaringsutveksling om bl.a reiselivsaktivitet og utarbeiding av forvaltningsplaner.

Arbeidsgruppa har ikke foretatt noen fullstendig prioritering av de foreslåtte tiltak. Arbeidsgruppa mener likevel at statlig styrking av forvaltningen er særlig viktig for å nå en målsetting

om bærekraftig bruk, forvaltning og skjøtsel av våre verneområder. Bare på denne måten kan verneområdenes naturkvaliteter sikres for ettertiden samtidig som potensialet for næringsutvikling og verdiskaping i distriktene kan utnyttes på best mulig måte. Arbeidsgruppen mener videre at det er viktig at offentlige tilskudds- og utviklingsmidler rettes inn mot lokalsamfunn som ivaretar nasjonale miljømål om vern av norsk natur. Et nytt verdiskapingsprogram kan bli et viktig instrument her.

7.2 Styrket forvaltning av verneområder

Arbeidsgruppa mener at forvaltningen av verneområdene må styrkes vesentlig og utvikles ved at:

- nødvendige forvaltningsplaner blir utarbeidet og revidert slik at vi får en helhetlig og forutsigbar forvaltning av verneområdene. Bevilgningene til skjøtsel av verneområder må økes vesentlig.
- miljøvernmyndighetene gis økte ressurser til å bygge ut og bedre kvaliteten i forvaltningsapparatet
- statens naturoppsyn får økte ressurser for bedre oppfølging av verneområdene
- det til bruksintensive verneområder gis økte bevilgninger til tiltak som tilrettelegging for friluftsliv, fysisk tilrettelegging ved innfallsporter, kanalisering, informasjon osv
- det utvikles og tas i bruk modeller og metoder for en dynamisk og kunnskapsbasert ("adaptiv") forvaltning
- det gjennomføres overvåking og forvaltningsrettet tilstandsrapportering for å følge utviklingen i det enkelte verneområde. Det etableres et nasjonalt overvåkningsprogram for verneområdene
- statlig og kommunal bruk av informasjonssentra og nasjonalparksentra utvikles
- det må bygges opp kunnskap om bruk av verneområdene og hvordan denne bruken påvirker slike områder

I 2006 er det brukt ca 65 mill kr. til forvaltning av våre verneområder. Kostnadene med å styrke forvaltningen av verneområdene på de ovennevnte feltene vil ifølge beregninger fra Direktoratet for naturforvaltning, over en femårsperiode gi en **årlig merkostnad i mill kr** som vist nedenfor:

Styrket forvaltning av verneområder	2008	2009	2010	2011	2012
Forvaltningsplaner:					
Store områder	9,0	9,0	2,0	2,0	2,0
Mindre områder	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0
Forvaltningsapparatet	12,0	17,0	22,0	27,0	32,0
Forvaltningstiltak:					
Store områder	15,0	15,0	20,0	20,0	20,0
Mindre områder	20,0	20,0	30,0	40,0	40,0
Statens naturoppsyn	5,5	11,0	16,5	22,0	27,5
Nye båter	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Naturovervåking	2,0	11,0	11,0	10,0	10,0
Kunnskapskompetanse	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Samlet årlig merkostnad *	89,5	109,0	127,5	147,0	157,5

* Viser økningen pr år i forhold til 2006-nivå.

7.2.1 Større satsing på utarbeidelse av forvaltningsplaner

Arbeidsgruppa mener arbeidet med forvaltningsplaner må styrkes vesentlig. Det er svært viktig å synliggjøre hvilke tiltak som er nødvendige både mht til økologisk skjøtsel og andre tiltak. Mange eiere og brukere av verneområder etterlyser en større grad av forutsigbarhet for brukernes rammevilkår i verneområder. Dette er vesentlig for langsiktig planlegging, markedsføring og investering i fremtidige tiltak.

Klargjøring av næringslivets rammevilkår, i og i tilknytning til verneområder, er viktig i forvaltningsplanarbeidet. Forvaltningsplaner vil også sørge for at forvaltningsmyndighetens praksis blir mer forutsigbar for den enkelte bruker.

Som et minimum må alle nasjonalparker og store landskapsvernområder ha en forvaltningsplan. Det er også viktig med forvaltningsplan i mange andre verneområder, særlig skjøtelskrevende områder og områder med stor bruksintensitet.

Arbeidsgruppa mener det må fastsettes maksimumsfrister for når forvaltningsplaner skal foreligge i forhold til når vernevedtakene finner sted. Normalt må forvaltningsplanen foreligge så tett opp til vernevedtaket som mulig og helst ikke mer enn ett år etter vedtaksdato.

Arbeidsgruppa antar at ca 100 større verneområder har eller vil trenge forvaltningsplaner når landsplanen for nasjonalparker er gjennomført. Mange av disse forvaltningsplanene vil dekke flere verneområder som ligger i tilknytning til hverandre. Samlet kan det dreie seg om ca 50 forvaltningsplaner.

For anslagsvis 30 av de 100 store verneområdene er det i dag godkjente forvaltningsplaner. For mange verneområder er forvaltningsplaner under utarbeidelse, ofte som del av pågående verneplanprosess. Det gjenstår å starte forvaltningsplanprosesser i ca 15 områder. Kostnaden pr forvaltningsplan ligger mellom kr 500.000 og 1 mill, dvs et snitt på kr. 750.000,-. Samlet kostnad for ferdigstillelse av påbegynte og nye forvaltningsplaner er ca 20 mill.

Planene rulleres ca. hvert 10. år. Arbeidsgruppa legger til grunn at prisen pr revisjon i snitt vil være ca. kr. 375.000 per forvaltningsplan. Rullering hvert 10. år av eksisterende planer vil gi en årlig kostnad på kr. 1.875.000,-.

I tillegg trenger ca. 500 mindre verneområder å få utarbeidet forvaltnings- og/eller skjøtelsplaner. Størrelsen og omfanget vil variere svært mye, men arbeidsgruppa anslår en snittpris på kr 150 000,-. Revisjon av de samme planer antas å koste ca 75.000,- pr område.

Arbeidsgruppa legger her til grunn at utarbeidelse av forvaltnings- og/eller skjøtelsplaner for de små områdene vil koste ca 60. mill. Revisjon av planene vil gi en årlig kostnad på kr 5.475.000.

7.2.2 Styrking av forvaltningsapparatet i verneområder

For å følge opp Stortingets forutsetninger og ønsker om en mer aktiv forvaltning av våre verneområder må det gjennomføres en generell styrking av hele forvaltningsapparatet. Økt aktivitet både i og i randområdene til verneområder forutsetter et forvaltningsapparat som både kan ivareta verneverdiene i et område og møte ny og økt aktivitet fra både reiseliv/turisme og friluftsliv på en konstruktiv måte.

Forvaltningsmyndigheten skal både ha kunnskap, kompetanse og ressurser til å forvalte både verneverdier og brukere. Den ansvarlige forvaltningsmyndighet må være en synlig, tilstedeværende "representant" som både har kompetanse og kapasitet til å bygge lokale arenaer for tillit og samhandling. Tidligere erfaringer med bruk av statlige nasjonalparkforvaltere i lokalsamfunn viste hvor viktig tilgjengelighet og mulighet for direkte kontakt med det statlige forvaltningsapparatet var. Arbeidsgruppa mener denne ordningen bør tas opp på nytt og foreslår derfor at forvaltningen av nasjonalparkene i Norge må styrkes ved at det opprettes en statlig forvaltningsstilling for hver nasjonalpark. Denne stillingen må knyttes til forvaltningsmyndigheten for verneområdet og ha kontakt mot brukere og lokalsamfunn.

Arbeidsgruppen viser for øvrig til at det allerede i St. meld. nr. 62 (1991-92) *Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge* ble vist til at forvaltningssystemet må styrkes og gjøres i stand til å håndtere økt bruk. Det er særlig pekt på at informasjons- veilednings- og oppsynsfunksjonene bør bygges ut.

Fylkesmannsembetet må også sikres fortsatt kompetanse og ressurser innenfor områdevern. Iflg riksrevisjonens rapport brukes det pr i dag kun ca 30 ukeverk pr fylke til forvaltning av verneområder. Denne bemanningssituasjonen er hovedårsaken til manglende oppfølging av verneområdene. En styrking av bemanningen hos fylkesmannen med f.eks ett årsverk pr fylke vil være et vesentlig bidrag for å bedre forvaltningssituasjonen i verneområdene og kontakt mot kommuner, organisasjoner, reiselivsbedrifter og grunneiere.

Vern i samiske områder kan medvirke til å beskytte de materielle forutseningene for opprettholdelse, utvikling og videreføring av samisk kultur. Sametinget har i dag kapasitetsmessige begrensninger til å jobbe systematisk i forhold til verneområder i samiske områder. Det er en utfordring å utvikle samarbeidsformer med Sametinget og andre samiske aktører som kan bidra til en utvikling av samisk miljøforvaltning og en samisk miljøpolitikk. Sametinget må settes ressursmessig i stand til å arbeide med miljøspørsmål i samiske områder på en helhetlig måte.

7.2.3 Styrking av Statens naturoppsyn

For å følge opp nødvendige tiltak, skjøtsels- og informasjonsbehov og generelt få gjennomført et bedre tilsyn med tilstanden i verneområdene, mener arbeidsgruppen at feltapparatet til Statens naturoppsyn må styrkes utover den styrking som vil måtte skje etter hvert som nasjonalparkplanen gjennomføres.

Arbeidsgruppen vil her peke på underdekning av oppsynstjenester i noen av de etablerte nasjonalparkene og andre større verneområder, samt behov for nye stillinger og tjenestekjøp i nye store verneområder som vil etableres i inneværende år og i kommende toårs periode. Videre vil det være behov for å styrke tilsynet med verneområder og sårbare arter i befolkningstette områder, f. eks Oslomarka, indre Oslofjord, Jærstrendene og Trondheimsregionen/indre Trondheimsfjord, samt generelt styrke tilsynet med de mindre verneområdene. Gruppen viser også til det særlige ansvaret vi har for Ramsarområdene, der det er behov for å lage en egen oppfølgings-/tiltaksplan. Det vil også være viktig å utvikle kompetanse og lokalt samarbeid mht oppfølging av etablerte og nye skjøtselskrevende naturreservater.

Ressursbehovet for å styrke tilsynet i verneområder og følge opp nødvendige tiltak, skjøtsels- og informasjonsbehov anslås å tilsvare 35 årsverk. Samlet kostnad til dette vil årlig utgjøre ca. kr. 28 mill. Det vil også være behov for en bevilgning til fornyelse av oppsynsbåter i de områdene der verneområdene er best tilgjengelige fra sjøen. Dette vil innebære

en investeringskostnad på ca kr. 5 mill pr. båt fordelt over noen år. Statens naturoppsyn bør i samarbeid med andre (innkjøpte tjenester), kommuner, grunneiere, organisasjoner, gjennomføre skjøtsel der dette er nødvendig for å ivareta verneverdiene. Noen av disse bør være innrettet på spesialkunnskap som for eksempel Besseggenteamet som har spesialkompetanse på tilrettelegging med stein i slitasjeområde.

7.2.4 Forvaltningstiltak i verneområder

Riksrevisjonen konkluderer med at verneformålet i om lag 30 % av våre verneområder er truet. Vi vet at behovet for informasjonstiltak, gjentatte skjøtselstiltak, restaureringstiltak og forvaltnings- og skjøtelsesplaner er stort i disse områdene.

Forvaltningstiltak i et verneområde er tiltak initiert av forvaltningsmyndigheten, som er nødvendig for å fremme eller opprettholde verneverdiene, herunder styre bruken av områdene. Forvaltningstiltak består både av skjøtsel (tiltak som på økologisk grunnlag gjennomføres for å opprettholde og/eller utvikle en ønsket naturtilstand i henhold til verneformålet), tilrettelegging (fysiske tiltak for å styre ferdselen i et verneområde, lette tilgjengeligheten eller øke opplevelsesverdien), informasjon (skilt, kart, informasjonstavler, brosjyrer) og overvåkning (arter, naturtyper, effekter av bruk, inngrep).

Fram mot 2016 forventer vi etablering av ca 10 nye nasjonalparker, 40 landskapsvernområder og om lag 300 naturreservat. I disse områdene vil det bli behov for betydelige ressurser til informasjonstiltak. Dette er særlig kostnadskrevende i store verneområder og/eller bruksintensive områder. Med økt fokus på bruk og tilrettelegging for bruk, vil det bli stadig mer nødvendig med tiltak for å styre ferdselen og en tilrettelegging som ikke kommer i konflikt med verneformålet. Økt slitasje og fare for forstyrning av fugle- og dyrelivet vil også kreve tiltak.

I mange nye verneområder er det kulturbetingete vegetasjonstyper som er avhengig av videreført tradisjonell bruk eller økologiske skjøtselstiltak. Dette vil særlig gjelde nye landskapsvernområder hvor kulturlandskap er en del av verneformålet og i flere av naturreservatene.

Fylkesmennene meldte i 2006 inn et behov for drøyt 30 mill til tiltak i verneområder. Dette tallet antas å være lavere enn det reelle behovet da mangel på arbeidskraft hos forvaltningsmyndighet/Statens naturoppsyn, gjør at de velger å ikke melde inn behov for midler til tiltak. Arbeidsgruppa har derfor tatt utgangspunkt i at behovet for tiltak i eksisterende verneområder er større enn 30 mill.

I tillegg kommer store utgifter til de nye verneområdene som blir etablert. I alle nye verneområder er det særlig behov for informasjonstavler ol. Ofte er det også behov for supplerende registreringer av bruk og av bygninger/anlegg etter et vernevedtak. Hvis ressursene hos forvaltningsmyndigheten/Statens naturoppsyn øker som tilrådd, vil behovet for midler til tiltak utgjøre ca 50 mill pr år. Hvis derimot arbeidskraft til å gjennomføre tiltak må skaffes gjennom kjøp av tjenester må beløpet økes tilsvarende.

7.2.5 Større grad av tilpasset ”adaptiv” forvaltning

Store verneområder er komplekse system og det vil alltid være usikkerhet knyttet til økologiske og sosiale virkningene av tiltak og nye virksomheter. Med adaptiv forvaltning menes en kunnskaps- og læringsorientert forvaltning av komplekse økosystem der relevante interesser involveres. Når nye tiltak prøves ut, skal de følges opp ved skreddersydde overvåkningsprogram for å kontrollere hvordan tiltakene utvikler seg og effektene av tiltakene. På denne måten vil en ha en kontinuerlig oppfølging og om nødvendig skal en kunne endre forvaltning-

en og tiltakene dersom påvirkningene ikke er akseptable eller er uønskede. I utarbeidelsen av beskrivelsen av hva som er akseptabel påvirkning i forhold til verneverdiene skal også relevante aktører og interessenter involveres og beskrivelsene bør baseres på en felles forståelse.

Arbeidsgruppa mener man i større grad enn i dag kan prøve seg fram mht hvordan aktivitet virker inn på biologisk mangfold. Ved uønskede konsekvenser, må imidlertid aktiviteten opphøre eller endres. For turisme i verneområder anbefaler arbeidsgruppa at en prøver ut konseptet adaptiv forvaltning i noen større verneområder ifm aktivitetsbasert turistvirksomhet som ikke krever tekniske inngrep og er ”reversibel”.

Slik utprøving forutsetter at vi har et forvaltningsapparat som kan følge utprøvingen. Dette krever økte ressurser til forvaltningsmyndigheten og god kontakt mellom forvaltningsmyndigheten og brukerinteressene.

7.2.6 Etablering av et nasjonalt overvåkingsprogram for verneområder

Behovet for gjennomføring av nødvendige informasjons-, skjøtsels-, tilretteleggings- og overvåkingstiltak øker i takt med et økende antall verneområder og økt bruk. Det er i dag knyttet store utfordringer til å kunne følge naturtilstanden i verneområdene og til å nå målet om å ivareta verneområdene i tråd med formålet. Gjennom Bernkonvensjonen har Norge forpliktet seg til å rapportere om forekomster av utvalgte naturtyper og arter. Det er nødvendig med bedre kunnskap om slike arter og naturtyper i verneområdene for å kunne rapportere godt nok.

Arbeid med å etablere et overvåkingsprogram for verneområder er et sentralt og nødvendig tiltak hvis det skal legges til rette for økt bruk av verneområder. Det er derfor viktig at dette arbeidet prioriteres av miljøvernmyndighetene.

En styrking av Statens naturoppsyn vil også her medvirke til at det blir gjort jevnlig og systematiske registreringer i de områder forvaltningen velger ut som særlig viktige.

Direktoratet for naturforvaltning utreder nå et rammeverk for overvåking i verneområder. Kostnadene til utvikling av et slikt system er per i dag anslått til minimum 4 mill kroner pr år fram til og med 2009.

Driftsutgiftene til slik overvåking skal utredes som et ledd i utviklingsarbeidet. Operatørene av overvåkingen er primært forvaltningsmyndighet og oppsynet. Evne til å gjennomføre overvåking i verneområder avhenger selvsagt av ressurstilgang og kompetansenivå. Uansett vil det være et betydelig behov for å eksterne tjenestekjøp i forbindelse med overvåking i verneområder. Arbeidsgruppa anslår at det kan dreie seg om en årlig utgift på anslagsvis 10 mill kroner til eksterne tjenestekjøp.

7.2.7 Økt bruk av naturinformasjonssentrene

Arbeidsgruppa mener naturveiledning og utvikling av sentrene som kompetansesentra for lokal næringsutvikling er viktig for å gi sentrene en bedre økonomisk basis. Sentrene bør også ha en viktig oppgave som lokalt knutepunkt og gjerne møtested i mange sammenhenger, ikke minst som formidler av lokal natur- og kulturhistorie.

To tiltak som kan gi sentrene bedre grunnlag for videre drift og utvikling er:

- Et større statlig oppdrag til sentrene om informasjonsvirksomhet med tilhørende økonomiske støtte

- Tydeliggjøring av et lokalt ansvar for å gi sentrene en bredere basis for virksomheten ved å legge oppgaver til sentrene (f.eks. rådgivningstjenester for reiselivsnæringen, formidlingstjenester og salg ifm reiseliv, overnatting mm, naturveiledning knyttet til skoleverk).

Det er en forutsetning at både staten og lokalsamfunnene forplikter seg til å følge opp eventuelle tiltak.

Arbeidsgruppa er kjent med at Direktoratet for naturforvaltning og Miljøverndepartementet for tiden har den statlige nasjonalparksenterstrategien til ny gjennomgang/revisjon. Arbeidsgruppen forutsetter at statlige myndigheter ser betydningen av å styrke nasjonalparksentrenes arbeidsmuligheter slik at sentrene kan spille en viktig rolle i næringsutvikling og verdiskaping i lokalsamfunnene som faglig medspiller overfor bl.a. reiselivet.

7.2.8 Kunnskapskompetanse

Kunnskapsbehovet for bærekraftig bruk, forvaltning og skjøtsel av verneområder er først og fremst knyttet til bruken av områdene og hvordan bruken påvirker verneområdene. For alle verneområder skal forvaltningen i utgangspunktet ha en økosystemtilnærming.

Forstyrrelser av dyreliv vil være et avgjørende hensyn ved bruk av verneområder. Kunnskap om bruk av de store verneområdene for friluftsliv og reiseliv er også mangelfull. Dette gjelder bruksomfang, bruksmønstre og motiv. Kunnskap om bruk av de store verneområdene er nødvendig for å legge grunnlaget for en forsvarlig og fremtidsrettet forvaltning. Dette arbeidet vil både kreve overvåkning (inkludert brukerundersøkelser) og forskning.

I utlandet er det vanlig at man nøye kan liste opp hvilke planter og hvilke dyr som faktisk fins innen en nasjonalpark. Den type kunnskap - begrenset til hver enkelt nasjonalpark innenfor grensen - fins ikke detaljert i Norge. Denne type kunnskap må i så fall systematiseres og bygges opp fra grunnen av. Breiere artsinventeringer ville økt verdien av mange verneområder, spesielt naturreservat, også ved å bidra til mer spennende stoff til informasjonstavler, guideturer osv.

Gode turkart er også viktig for et bærekraftig og fotturbasert reiseliv i tilknytning til verneområdene. Turkart i Norge utarbeides i stor grad av Ugland IT Group. Her må all relevant informasjon som en fotturist ønsker seg finnes, ikke minst innfallsporter med parkering, merkede stier og muligheter for overnatting innenfor og i tilgrensende områder.

Arbeidsgruppen har ikke vurdert kostnadene for å fremskaffe det nødvendige kunnskapsgrunnlag. Denne oppgaven må imidlertid styrkes som ledd i forvaltningsmyndighetens ordinære forvaltningsportefølje for verneområdene og gis tilstrekkelige økonomiske forutsetninger.

7.3 Tiltak rettet mot lokalsamfunn, lokale og regionale myndigheter

Arbeidsgruppa mener at sentrale og regionale myndigheter kan iverksette viktige tiltak rettet mot lokalsamfunn og lokale og regionale myndigheter. Arbeidsgruppa vil trekke fram:

- at statlige og regionale tilskudds- og utviklingsmidler benyttes for en bærekraftig utvikling i randsonene til verneområdene
- at det i større grad enn i dag bør kjøpes lokale tjenester i forvaltningen av verneområdene
- at det må gis rammer for planlegging og utvikling i randsonene til verneområdene som sikrer natur- og kulturverdier i verneområdene

- at det arbeides videre med å utvikle ”partnerskap” og samarbeidsmodeller mellom lokale og regionale myndigheter og næringsdrivende

7.3.1 Bruk av offentlige tilskuddsmidler og utviklingsmidler

Arbeidsgruppa tilrår at Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet går gjennom retningslinjene for de regionale utviklingsmidlene med sikte på å sikre at bruk i forbindelse med verdiskaping basert på naturområdene gjøres på en måte som sikrer måloppnåelse både på miljøvern- og verdiskapingsområdet. Det bør sikres at ulike virkemidler understøtter hverandre. Samhandling og partnerskap med regionale miljøvernmyndigheter er sentralt for å oppnå gode resultater.

Det bør også sikres bedre dialog mellom Nærings- og handelsdepartementet/Innovasjon Norge og miljøvernmyndighetene.

Arbeidsgruppa mener det er viktig at landbrukets tilskuddsmidler kan brukes til kulturlandskapstiltak og verdiskapingstiltak i og omkring verneområdene.

Tilskudd gjennom regionale miljøprogram kan bl.a. gis til tiltak for å opprettholde kulturlandskapet og kan gis til gårdsbruk som også har rett til produksjonstilskudd, jfr pkt 6.9. Dette kan gis til tiltak både i og utenfor verneområder, og forvaltes av fylkesmannen.

Tilskudd over ordningen *Spesielle miljøtiltak i landbruket (SMIL)* forvaltes av kommunene, og kan gis til tiltak for å ivareta natur- og kulturminneverdier i kulturlandskapet ut over det som forventes gjennom ordinær jordbruksdrift både i og rundt verneområdene.

Tilskudd til verdiskapingstiltak knyttet til landbruket kan gis gjennom bygdeutviklingsmidlene og verdiskapingsprogrammene for mat, tre, rein og bioenergi, jfr 6.9. Disse ordningene kan brukes både i og utenfor verneområdene.

Arbeidsgruppa oppfordrer Landbruks- og matdepartementet til å gjennomgå ordningene med sikte på at disse midlene kan benyttes til verdiskaping, forvaltning og skjøtsel i og omkring verneområdene.

7.3.2 Arealplanlegging i randsonen til verneområder

Vern av større områder skal sikre natur- og kulturminneverdier og bevare områdenes funksjon som leveområder for dyr og planter og opplevelsesområder for mennesker. Samtidig vil verneområdene påvirkes av utviklingen og bruken av områdene utenfor. Presset på arealene i fjellområdene har økt de siste årene og det setter store krav til god arealplanlegging slik at en unngår press mot sårbare deler av verneområdene. Det gjelder særlig reiselivsbygg og utbygging av fritidsboliger.

Arbeidsgruppa vil her understreke at det er viktig at planleggingen baseres på kunnskap om natur- og kulturminneverdier og gode samarbeidsprosesser både lokalt, regionalt og på statlig nivå mellom landbruk, reiseliv og natur- og kulturminneforvaltning.

7.3.3 ”Partnerskap” som virkemiddel i randsonene

Det er viktig å utvikle gode verktøy for forvaltning av de områdene som omgir verneområdene og skape lokalt eierskap til natur og kultur, inkludert verneområdene.

Arbeidsgruppa ser med interesse på det arbeidet som gjøres i Aurland og Valdres. Arbeidsgruppa anbefaler at man vurderer om det er erfaringer fra disse prosjektene som kan bidra til en bedre forvaltning av randsonene/områdene som omgir verneområdene. Arbeidsgruppa anbefaler videre at myndighetene vurderer hvordan regionale natur- og kulturparker eventuelt kan forankres i norsk lovverk, og peker på at særlig plan- og bygningsloven bør være aktuell.

Nasjonalparklandsby-prosjektet, som også er en partnerskapsavtale, er et prosjekt som også bør videreutvikles etter Lom kommune sitt initiativ. Avhengig av hva dette utvikler seg til, bør en anerkjennelse som nasjonalparklandsby vurderes forankret i norsk lovverk, f.eks. plan og bygningsloven.

”*Nasjonalparkkommune*” må etableres som et anerkjennende begrep som det også skiltes med langs veier inn i kommunen, som viser at kommunen tar ansvar for norsk natur. DN sitt prosjekt med å etablere faste kriterier for å kunne bruke begrepet nasjonalparkkommune må slutføres.

7.3.4 Økt bruk av lokale tjenester

Statens naturoppsyn kjøper i dag lokale tjenester knyttet til feltarbeid i verneområder. Arbeidsgruppen mener det er viktig at grunneiere i verneområder og andre som er bosatt i nærheten av verneområder, får ta del i det feltarbeidet som skal gjøres. Mye skjøtsel og tilretteleggingsarbeid er av en slik karakter at lokal kunnskap og kompetanse kan benyttes.

Ved kjøp av tjenester kan vernet direkte bidra til inntektsgrunnlaget lokalt.

Etableringen av Statens naturoppsyn gjør det i dag mulig å kjøpe tjenester i større omfang en tidligere. Bruk av lokal arbeidskraft kan også være viktig for å vinne forståelse og interesse for verneområder Statens naturoppsyn kan i dag føre tilsyn og gjennomføre kvalitetskontroll med innleide tjenester

Kjøp av lokale tjenester forutsettes dekket innenfor de økte rammene som er foreslått for Statens naturoppsyn under pkt 7.2

7.4 Oppfølging fra sentrale myndigheter

Arbeidsgruppa mener det er behov for en del tiltak fra sentrale myndigheter:

- Kommunene må få økonomiske incentiver til å arbeide for ivaretagelse av nasjonale miljømål om vern og biologisk mangfold
- Det må etableres et eget verdiskapingsprogram for naturområder for bl.a. å bidra til bedre lokal forankring og aksept for naturvernet
- Det er behov for å styrke det juridiske grunnlaget for bedre å kunne styre og regulere ferdsel i verneområdene. Vernemyndighetene må også kunne styre bruksendring av eksisterende bygninger

7.4.1 Økonomiske incentiver til kommuner som ivaretar nasjonale miljømål om vern av natur

Som diskutert i kap.6 er det gode grunner for å vurdere en eller annen form for økonomisk incentiv til kommuner som tar på seg en viktig rolle for storsamfunnet for å sikre nasjonale mål knyttet til det biologiske mangfold.

Arbeidsgruppa tilrår at statens forventninger til kommunene på miljøvernområdet innarbeides i inntektssystemet for kommunene. Dette vil være en prinsipiell riktig tilnærming til finansiering av kommunenes oppgaver. Det kan for eksempel skje gjennom en ny post for dette over

Kommunal- og regionaldepartementets budsjett, som del av inntektssystemet. Det vises i denne sammenheng til Stortingets behandling av St.meld.nr.24 (2000-2001) *Regjeringen miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*. Flertallet uttalte at;

”Det bør utvikles kriterier for verdsetting av den innsats ulike kommuner gjør for miljøet med sikte på positiv uttelling i det økonomiske inntektssystemet til kommunene”

Arbeidsgruppa viser til at MD i 2006 har etablert et eget verdiskapingsprogram for kulturminner og kulturmiljøer, jf. kap. 6.14. Arbeidsgruppa tilrår også Miljøverndepartementet å etablere et eget verdiskapingsprogram på naturområdet. Hensiktene med et slikt program kan være flere. Det bør bidra til prosjekter og aktiviteter som kan vise at klassisk naturvern faktisk kan lønne seg for lokalsamfunnet, og dermed bidra til bedre lokal forankring og aksept for naturvernet. I tillegg kan en målsetting være å skape forståelse for at en aktiv forvaltning av verneområdene er en premiss for å hente ut verdiskapingspotensialet som ligger i dem. Under henvisning til oppstartingen av verdiskapingsprogrammet for kulturminner og kulturmiljøer foreslår arbeidsgruppa at det avsettes en oppstartkapital på 10 mill kroner for budsjettet 2008 med økning de påfølgende år til ca 20 mill kroner.

Arbeidsgruppa tilrår videre at det i forbindelse med arbeidet med naturmangfoldloven vurderes en mulig stimuleringsordning for kommuner som omfattes av verneområder eller tar på seg forvaltningsansvaret for nasjonalt viktig biologisk mangfold. Fondsløsning er her bare en av flere muligheter. Stimuleringsmidlene kan f. eks være knyttet opp til utviklingen av randsonene til verneområder eller de kan være en form for premiering til kommuner som sikrer arealer og skjøtter nasjonalt viktige områder for biologisk mangfold.

7.4.2 Styrke det juridiske grunnlaget

Arbeidsgruppa mener det er viktig at det etableres et tilstrekkelig juridisk hjemmelsgrunnlag for å kunne følge opp og sikre verneformålet med verneområdene. Dette bør gjøres i forbindelse med ny naturmangfoldlov.

Vi viser her til de forvaltningsmessige utfordringer som er beskrevet tidligere i rapporten.