

Færder nasjonalparkstyre
Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, Pb. 2076
3103 TØNSBERG

Trondheim, 06.12.2022

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2020/15733

Saksbehandler:
Tone Lise Alstad Eid

Regulering av ferdsel og andre aktiviteter i eksisterende verneområder

Miljødirektoratet får jevnlig henvendelser med spørsmål om muligheten til å regulere ferdsel og andre aktiviteter i eksisterende verneområder. Spesielt gjelder dette i områder med villrein, hvor det kan være aktuelt å vurdere ferdselsreguleringer for enkelte områder i enkelte perioder.

I en rekke verneforskrifter er det tatt inn bestemmelser som åpner for at Miljødirektoratet kan regulere eller forby ferdsel, eller gi nærmere bestemmelser om beiting, jakt mv.

En bestemmelse som åpner for at det "*kan gis nærmere regler om ...*" er en forskriftshjemmel som innebærer at det kan fastsettes særskilte bestemmelser om ferdsel, beiting, jakt mv. i verneområdet. Innføring av slike bestemmelser krever høring etter forvaltningsloven, og fastsettelsen er et forskriftsvedtak siden bestemmelsene vil gjelde generelt for en ubestemt krets av personer (forvaltningsloven § 2). Bestemmelsene må enten fastsettes som egen forskrift, eller som en endring av den aktuelle verneforskriften.

Bestemmelser som legger slik myndighet til Miljødirektoratet er tatt inn både i eldre verneforskrifter vedtatt etter naturvernloven, og i nyere verneforskrifter vedtatt etter naturmangfoldloven. Myndigheten er i liten grad benyttet, hovedregelen er at restriksjoner i verneområdene fastsettes ved vernevedtaket.

I forbindelse med arbeidet med nye forskriftsmaler for verneområder er det gjort en vurdering av hvor langt naturmangfoldloven åpner for å delegerer myndighet til å endre vedtatte verneforskrifter.

Verneforskrifter vedtatt etter naturmangfoldloven

Det følger av naturmangfoldloven § 34 at "*Kongen i statsråd fastsetter det enkelte verneområde, jf. §§ 35 til 39, ved forskrift*". Det betyr at myndigheten til å treffe vedtak om nytt vern eller endre gjeldende verneforskrifter ikke kan delegeres videre til underliggende forvaltningsorgan. Dette var en innskrenkning sammenlignet med den tidligere naturvernloven av 1970, der myndigheten til å gi forskrifter, og dermed også til å endre disse, var lagt til "Kongen". Dette åpnet for delegering til departementet og videre til direktoratet.

I 2013 ble det på denne bakgrunn gjort en lovendring i § 34, da det ble vurdert som upraktisk å sende enhver forskriftsendring til statsråd. Det ble tatt inn et nytt sjette ledd som åpnet for å delegerer myndighet til å foreta visse mindre endringer i verneforskriften.

Bestemmelsen omfatter

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

Bestemmelsen i § 34 sjette ledd omfatter ikke regulering av ferdsel eller andre aktiviteter i verneområder. Dette innebærer at § 34 vil være en delegeringssperre, dvs. at myndighet til slike reguleringer ikke kan delegeres til Miljødirektoratet med mindre loven endres på dette punktet.

Verneforskrifter vedtatt etter naturvernloven av 1970 eller eldre lover

Naturmangfoldloven § 77 har overgangsbestemmelser som gjelder for verneforskrifter vedtatt før naturmangfoldloven. I eget delegeringsvedtak fra 1988 var Miljødirektoratet delegert myndighet til å foreta visse endringer i verneforskrifter. Dette omfattet blant annet myndighet til å fastsette bestemmelser om ferdsel.

Når lover oppheves, vil innholdet i en forskrift eller delegeringsvedtak etter loven normalt bare kunne videreføres i den utstrekning den nye loven gir grunnlag for det. De gamle delegeringsvedtakene kan derfor ikke benyttes i den utstrekning de er i strid med naturmangfoldloven § 34.

Saksgang ved behov for endring i vernebestemmelser

I praksis betyr bestemmelsen i naturmangfoldloven § 34 sjette ledd at bestemmelser i verneforskrifter og delegeringsvedtak som gir Miljødirektoratet myndighet til å regulere ferdsel, ikke lenger gjelder. Eventuelle reguleringer av ferdsel og andre aktiviteter i eksisterende verneområder må derfor vedtas av Kongen i statsråd. Dette gjelder selv om det i verneforskriften står at myndigheten er tillagt Miljødirektoratet. Det samme gjelder oppheving av eldre fredninger, for eksempel trefredninger.

For forvaltningsmyndigheten for verneområder vil dette ikke innebære noen praktisk endring. Eventuelle behov for endringer i verneforskriftene må fortsatt tas opp med Miljødirektoratet.

Miljødirektoratet vil da, i samråd med Klima- og miljødepartementet, vurdere om det er aktuelt å starte en prosess med endring av den aktuelle verneforskriften, og eventuelt gi oppdrag om å gjennomføre høring av endringsforslaget på vanlig måte. Når saken kommer til Miljødirektoratet vil vi sende tilrådning til Klima- og miljødepartementet som så vil fremme forslag om forskriftsendring for Kongen i statsråd. Dette innebærer at prosessen kan ta noe mer tid.

Merk at alle behov for endringer i verneforskrifter skal avklares med Miljødirektoratet før eventuell høring. Dette gjelder også mindre endringer som Miljødirektoratet kan vedta etter delegert myndighet med hjemmel i naturmangfoldloven § 34 sjette ledd.

Regulering av ferdsel etter andre bestemmelser

Naturmangfoldloven § 22 har en særskilt hjemmel for ferdselsregulering i utmark. Bestemmelsen er en forskriftshjemmel for å regulere ferdsel i utmark for å hindre skade eller ulempe for planter eller dyr.

Bestemmelsen åpner for å gi forskrift om "*gjennomføring av større arrangementer i utmark og for naturstudier, fotografering mv. og for ferdselsformer som i særlig grad kan være skadelig*".

Ferdselsregulering etter denne bestemmelsen kan være aktuelt i områder som er tilholdssted for sårbare eller truede arter, eller for å regulere ferdsel i yngletiden. Bestemmelsen gjelder i tillegg til adgangen til å regulere ferdsel i naturmangfoldloven § 24 for prioriterte arter, og regulering av ferdsel i verneområder. Ved regulering av ferdsel etter naturmangfoldloven § 22, må det gjøres en konkret vurdering av hvilke ferdselsformer som kan være skadelig, og dermed omfattet av reguleringen.

Myndighet til å fastsette forskrift etter naturmangfoldloven § 22 er delegert til Miljødirektoratet ved kgl.res. 12. januar 2021.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Knut Fossum
seksjonsleder

Tone Lise Alstad Eid
seniorrådgiver