

2025/34081

Ytre Hvaler nasjonalpark - Veiledning om skjøtsel og fjerning av merking av stier - Miljødirektoratet

Klima- og miljødepartementet har i vedlagte brev vurdert om skjøtselsbestemmelsen i naturmangfoldloven § 47 gir hjemmel for forvaltningsmyndigheten til å fjerne merking av stier med hjemmel i verneområder uten samtykke fra grunneier eller rettighetshaver.

Miljødirektoratet har oppsummert noen hovedpunkter i brevet.

Miljødirektoratet ber samtidig om at alle beslutninger om skjøtsel etter naturmangfoldloven § 47 gjøres skriftlig.

Vedlegg:

- a) Veiledning om skjøtsel og fjerning av merking av stier, Miljødirektoratet
- b) Tolkning av naturmangfoldloven § 47 - nedlegging av stier, Klima- og miljødepartementet

Sekretariatets forslag til vedtak:

Tatt til orientering

Nasjonalparkstyrets vedtak

Settes inn

Ytre Hvaler nasjonalparkstyre
Kommuner Postboks 325 med forvaltningsmyndigheter
for verneområder

1502 MOSS

Trondheim, 13.08.2025

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2025/177

Saksbehandler:
Hege Langeland

Veiledning om skjøtsel og fjerning av merking av stier

Klima- og miljødepartementet har i vedlagte brev vurdert om skjøtelsbestemmelsen i naturmangfoldloven § 47 gir hjemmel for forvaltningsmyndigheten til å fjerne merking av stier med hjemmel i verneområder uten samtykke fra grunneier eller rettighetshaver.

Miljødirektoratet har oppsummert noen hovedpunkter i brevet.

Miljødirektoratet ber samtidig om at alle beslutninger om skjøtsel etter naturmangfoldloven § 47 gjøres skriftlig.

Miljødirektoratet har vært i dialog med Klima- og miljødepartementet om forvaltningsmyndigheten kan fjerne merking av stier med hjemmel i naturmangfoldlovens § 47 om skjøtsel i verneområder, uten samtykke fra grunneier eller rettighetshaver. Det følger av Klima- og miljødepartementets brev at eksisterende merking på stier kan fjernes av forvaltningsmyndigheten som et skjøtselstiltak når vilkårene i § 47 er oppfylt. Departementet vurderer at fjerning av merking på stier faller inn under *kanalisering av ferdse* i § 47.

For at et tiltak skal være et skjøtselstiltak etter naturmangfoldloven § 47 er det et vilkår at tiltaket skal *gjøres for å opprettholde eller oppnå den natur- eller kulturtilstanden som er formålet med vernet*. Fjerning av merking må således være begrunnet i å oppnå/opprettholde naturtilstanden som er formålet med vernet fastsatt i verneforskriften for det aktuelle området.

Etablering eller merking av nye stier eller løyper kan også være å anse som et skjøtselstiltak, for eksempel når det er nødvendig av hensyn til verneformålet å kanalisere ferdseleden bort fra sårbare deler av et verneområde. I forarbeidene omtales dette som at § 47 gir adgang til *en enkel merking eller anlegg av stier, klopper mv.* i verneområder der det er nødvendig for å kanalisere ferdseleden for å beskytte verneverdiene. I vurderingen av om et tiltak skal anses omfattet av skjøtselshjemmelen, vil også omfanget av skjøtselen ha betydning.

Det er forvaltningsmyndigheten for verneområdet som beslutter gjennomføring av skjøtselstiltak etter naturmangfoldloven § 47. Forvaltningsmyndigheten må før beslutningen tas, vurdere om vilkåret i § 47 er oppfylt.

Naturmangfoldloven § 47 har saksbehandlingsregler som må følges for alle skjøtselstiltak. Dette krever varsling av grunneiere og rettighetshavere, og grunneier skal hvis mulig tilbys å gjennomføre tiltaket. Hensynene bak regelen og god forvaltningsskikk taler også for at den som har etablert en merket sti eller løype, eller har særlig interesse i dette, på samme måte involveres, men verken denne eller grunneier kan i utgangspunktet motsette seg at stien eller løypen legges ned eller endres.

Omgjøring av tillatelser mv

Det at det er gitt dispensasjon til merking av en sti eller at stien er avmerket på vernekart vedlagt verneforskriften, er etter departementets vurdering heller ikke til hinder for at forvaltningsmyndigheten kan etablere nye traseer og fjerne eksisterende merking med hjemmel i § 47.

I tilfeller der det er gitt tillatelse til merkingen etter verneforskriften, bør forvaltningsmyndigheten også endre dispensasjonen etter verneforskriften før merkingen fjernes som et skjøtselstiltak. Endringer av dispensasjoner (omgjøring) krever hjemmel og departementet mener et nytt vedtak om omgjøring i slike tilfeller bør vurderes etter naturmangfoldloven § 67. I slike tilfeller vil det være krav om forhåndsvarsling etter reglene i forvaltningsloven § 16.

I enkelte tilfeller kan den merkede stien være avmerket på vernekartet. I slike tilfeller bør Miljødirektoratet kontaktes for vurdering av om vernekartet bør endres i forbindelse med fjerning av merking.

Standardbestemmelser i verneforskrifter om sti

En del verneforskrifter har bestemmelser om at forvaltningsmyndigheten kan legge om eller kreve fjernet merking av løyper og stier i verneområdet av hensyn til naturmiljøet eller kulturminner.

Departementet har i brevet klargjort at verken naturmangfoldloven eller tidligere hjemmelslover for områdevern åpner for at grunneiere eller rettighetshavere kan pålegges å gjennomføre tiltak i skjøtselsøyemed.

Når det gjelder forvaltningsmyndighetens adgang til selv å fjerne merking etter en slik bestemmelse, må dette nå anses som regulert gjennom § 47 og den fortolkningen som departementet har gjort i brevet.

Slike bestemmelser i verneforskrifter vil derfor ikke lenger ha betydning.

Skriftlighet ved skjøtsel

Forvaltningsmyndighetens beslutning om å gjennomføre skjøtselstiltak etter naturmangfoldloven § 47 er ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, jf. § 47 femte ledd.

Miljødirektoratet ber likevel om at vurderinger og beslutninger om skjøtsel gjøres skriftlig og at dokumentene arkiveres. Vi ber om at kontakt med grunneiere, rettighetshavere og andre (f.eks. entreprenører ol) også gjøres skriftlig, i tillegg til eventuell muntlig kontakt. Slik korrespondanse skal også arkiveres.

Det er to grunner til at vurderinger og korrespondanse bør skje skriftlig. For det første kan det være nødvendig å dokumentere vurderingene og saksbehandlingen i etterkant. I tillegg vil skriftlighet sikre at beslutningen er tilstrekkelig vurdert, bl.a. mht. vilkårene i § 47 og miljørettsprinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12. Skriftlighet bidrar også til mer åpenhet om forvaltningen av verneområdet.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Tone Lise Alstad Eid
seksjonsleder

Hege Langeland
seniorrådgiver

Miljødirektoratet
Postboks 5672 Torgarden
7485 TRONDHEIM

Deres ref

Vår ref
25/2596-

Dato
27. juni 2025

Tolkning av naturmangfoldloven § 47 - nedlegging av stier

Vi viser til e-post 21. mai 2025 fra Miljødirektoratet, med spørsmål om naturmangfoldloven § 47 gir forvaltningsmyndigheten hjemmel til å fjerne eksisterende lovlig merking av løyper og stier, uten samtykke fra grunneier eller rettighetshaver.

Departementets vurdering

Utgangspunktet i norsk rett er at grunneier eller rettighetshaver råder over privat grunn, og at inngrep i denne bruks- eller eiendomsretten må ha hjemmel i lov eller avtale med grunneier eller rettighetshaver. Eksempler på innskrenking i eiendomsretten er nettopp rådighetsreguleringer i verneforskrifter vedtatt med hjemmel i naturmangfoldloven. De fleste verneforskrifter har forbud mot merking av nye stier eller løyper fordi dette kan skade verneverdiene som verneforskriften skal beskytte. Vernebestemmelsene gjelder i utgangspunktet også for forvaltningsmyndigheten – med de forbehold som følger av § 47, jf. [LB-2022-11106 premiss - Lovdata Pro](#).

Naturmangfoldloven § 47 regulerer forvaltningsmyndighetens adgang til å gjennomføre skjøtsel i verneområdene, også for eldre vernevedtak, jf. § 77. Av § 47 andre ledd følger det at skjøtselsadgangen er nokså vid, og omfatter kanalisering av ferdsel:

«Som skjøtsel kan foretas tiltak for å opprettholde eller oppnå den natur- eller kulturtilstanden som er formålet med vernet, herunder tiltak for å kanalisere ferdsel (...)»

Forvaltningsmyndighetens adgang til skjøtsel er for det første betinget av at tiltaket er nødvendig for å opprettholde eller oppnå den naturtilstanden som er formålet med vernet. I lovproposisjonen Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) er det uttalt at dette omfatter «alle» tiltak som anses nødvendig for å nå formålet med vernet. Bestemmelsen gir forvaltningsmyndigheten

adgang til å utøve en viss fysisk råderett uten grunneiers eller rettighetshavers samtykke. Bestemmelsen åpner også for at forvaltningsmyndigheten kan gjennomføre inngrep og tiltak i verneområdet som ellers er forbudt etter verneforskriften, så langt det er nødvendig for nå formålet med vernet. I mange verneforskrifter er det forbudt å merke nye stier og løyper. Det er lite tvilsomt at kanalisering av ferdselen for å beskytte eller forbedre verneverdiene kan bestå i å merke og anlegge nye stier og løyper, for eksempel bort fra sårbare eller viktige deler av verneområdet. Dette tiltaket er dermed omfattet av skjøtselsbegrepet i naturmangfoldloven § 47. Verken ordlyden eller forarbeidene sier etter det departementet kan se noe eksplisitt om det å fjerne merking av eksisterende stier og løyper, og på den måten legge ned lovlig etablerte stier og løyper.

En vanlig tolkning av formuleringen «kanalisere ferdsel» betyr å styre ferdselen i en bestemt retning. Dersom ferdselen skal styres i en bestemt retning, vil en naturlig tolkning av «kanalisere ferdsel» omfatte også det å fjerne eksisterende merking for å styre ferdselen bort og til et annet sted, eller å ikke lenger styre den i en bestemt retning. Dette støttes av uttalelser i lovproposisjonen om at skjøtsel omfatter «alle tiltak som er nødvendig» for å nå formålet med vernet. § 47 forutsetter en viss form for involvering av grunneier før det gjennomføres skjøtsels- og tilretteleggingstiltak, og denne skal hvis mulig tilbys å gjennomføre tiltaket. Hensynene bak regelen og god forvaltningsskikk taler også for at den som har etablert merket sti eller løype, eller har særlig interesse i dette, på samme måte involveres, men verken denne eller grunneier kan i utgangspunktet motsette seg at stien eller løypen legges ned eller endres.

Skjøtselsadgangen gjelder ikke helt uten begrensning slik de innledende uttalelsene i proposisjonen kan tyde på. For det første følger det klart av § 47 andre ledd andre punktum at bestemmelsen ikke omfatter «høsting av naturlige ressurser eller en vesentlig endring i naturtilstanden slik den var da vernearbeidet tok til». I proposisjonen side 423 uttaler departementet at slike tiltak bare kan gjennomføres ved grunneierens eller rettighetshaverens samtykke eller ved ekspropriasjon. Videre uttaler departementet samme sted:

«Skjøtselstiltak kan ikke medføre nye rådgivningsreguleringer for grunneieren. Skjøtselstiltakene må respektere den virksomhet som er tillatt gjennom vernebestemmelsene og ev. dispensasjoner. Tilsier behovet for skjøtsel at virksomhet i henhold til en dispensasjon må vike, må det skje ved omgjøring av dispensasjonen.»

Biomangfoldlovutvalget tar i NOU 2004: 24 lignende forbehold, men fastslår samtidig hva som den gang ble vurdert som gjeldende rett etter den tidligere naturvernloven:

«På den annen side er det rimelig å forstå skjøtselshjemlene slik at de som hovedregel gir adgang til å gjøre unntak fra fastsatte rådgivningsreguleringer dersom dette gjøres i skjøtselsøyemed.»

Departementet ser at uttalelser i lovproposisjonen kan tale for at bestemmelsen om kanalisering av ferdselen ikke skal gjelde der stier og løyper er fastsatt særskilt i verneforskrift eller dispensasjon, eller der verneforskriften har unntak for vedlikehold av eksisterende stier eller løyper. Departementet mener det ikke er grunn til å trekke disse uttalelsene fullt så langt. Det følger klart av ordlyden at skjøtselstiltak kan innebære kanalisering av ferdsel, hvilket i seg selv kan være en ny rådighetsregulering for grunneier eller rettighetshaver, enten merking av eksisterende trase fjernes eller ikke. Det gir etter departementets vurdering ikke mening at ordlyden eksplisitt åpner for å kanalisere ferdsel og forarbeidene samtidig skulle begrense adgangen til å gjøre samme tiltak. Departementet finner ikke entydige holdepunkter i forarbeidene for en så innskrenkende tolkning av § 47. Videre er det ikke helt innlysende at departementet med «den virksomhet som er tillatt» har hatt for øye eksisterende merking som en type «virksomhet». Videre vektlegger departementet at skjøtselsbestemmelsene etter naturvernloven sannsynligvis også åpnet for å gjøre unntak fra vernebestemmelser i skjøtselsøyemed, jf. uttalelser i NOU 2004: 24. Også Backer peker i Naturmangfoldloven, Kommentartutgave, 2010 side 397 på at reglene om skjøtsel gir adgang til å treffe tiltak som verneforskriften regulerer.

Det at merking av løyper og stier følger av dispensasjon eller vernekart vedlagt verneforskriften, er etter departementets vurdering altså ikke til hinder for at forvaltningsmyndigheten kan etablere nye traseer og fjerne eksisterende merking. Departementet mener samtidig at dispensasjon eller traseer i vernekart bør endres i forbindelse med og helst forut for nedleggingen. Om ikke er det tvilsomt om myndighet etter loven kan reagere på overtredelse av det generelle forbudet mot fortsatt merking og vedlikehold av disse særskilt bestemte traseene, eller om dette overhodet kan anses som en overtredelse.

Departementet mener det ved nedlegging av sti eller løype ikke er grunn til å endre verneforskriften dersom den bare har bestemmelser om unntak for vedlikehold av merking og skilt for eksisterende trase. Dersom traseen ikke er fastsatt i vernekartet, og skilt og merking fjernes og erstattes med nye i en annen trasé, gjelder unntaket om vedlikehold kun for den nye traseen og ikke den nedlagte traseen. Departementet forutsetter at forvaltningsmyndigheten også her informerer og involverer berørte interesser på egnet måte. Ved at berørte interesser informeres om hvilke traseer unntaket for vedlikehold gjelder for etter slike skjøtselstiltak, har forvaltningsmyndigheten tilstrekkelig grunnlag for å reagere på eventuelle overtredelser av forbudet mot etablering av sti som eventuelt måtte skje i form av gjenoppretting av tidligere merking.

Der verneforskriften ikke eksplisitt regulerer hvor det er tillatt å ferdes, kan traseer innarbeides i forvaltningsplan siden dette anses om en del av det å kanalisere ferdsel etter § 47. Angivelse av traseer for ferdsel i forvaltningsplan er bare å anse som retningslinjer og ikke bindende for private som skal ferdes i verneområdet.

Enkelte verneforskrifter kan derimot ha bindende regler om ferdsel, inkludert hvor det gjelder unntak fra mer generelle ferdselsforbud i verneområdet. Nye bindende bestemmelser om

hvor det er forbudt eller tillatt å ferdes kan i slike tilfeller ikke gis i forvaltningsplan, men må fastsettes gjennom endring av verneforskriften, jf. nml. § 34 fjerde ledd. Det er bare Kongen i statsråd som i dag har slik myndighet. Videre kan forvaltningsmyndigheten gi dispensasjon fra ferdselsforbudet etter nml. § 48 eller spesifiserte dispensasjonsbestemmelser.

Der merking av trase er etablert gjennom dispensasjon fra verneforskriften, kan forvaltningsmyndigheten omgjøre eller endre dispensasjonen enten etter reglene i forvaltningsloven § 35 eller naturmangfoldloven § 67. Departementet antar naturmangfoldloven § 67 er mest hensiktsmessig og vil dekke behovet i de fleste tilfeller der omlegging eller nedlegging er nødvendig av hensyn til verneverdiene. Innehaver av dispensasjonen og andre som omleggingen vil ha direkte konsekvenser for, må i tråd med forvaltningsloven § 16 gis anledning til å uttale seg før forvaltningsmyndigheten treffer vedtak om endring av tillatelse.

I nevnte e-post tas det også opp spørsmål om bestemmelser i verneforskrifter som angir at forvaltningsmyndigheten kan legge ned stier kan anses gjeldende. Hva verneforskrifter kan ha bestemmelser om er nærmere regulert i naturmangfoldloven § 34 fjerde ledd:

«Innenfor den rammen som gjelder for den enkelte vernekategori, kan Kongen i forskriften forby eller regulere virksomhet eller ferdsel som i seg selv eller sammen med annen bruk kan motvirke formålet med vernet. Det kan også gis bestemmelser om at visse tiltak ikke må utføres uten at søknad på forhånd er sendt forvaltningsmyndigheten og denne deretter har gitt tillatelse. Det kan fastsettes særskilte regler for forskjellige deler av området når det er forenlig med delområdets funksjon for verneformålet.»

Etter departementets vurdering er det å etablere eller fjerne merking av stier og løyper ikke omfattet av det å «forby eller regulere ferdsel» i denne forskriftshjemmelen. Slik kanalisering er i seg selv ikke bindende for private som skal ferdes. Verneforskriften kan derimot, slik § 34 fjerde ledd peker på, ha bindende bestemmelser om hvor ferdsel er tillatt og ikke, men bare Kongen i statsråd kan fastsette bindende bestemmelser om dette etter de prosessuelle reglene som gjelder for fastsetting av verneforskrifter. Departementet kan heller ikke se at § 34 åpner opp for å fastsette nærmere bestemmelser i verneforskriften om skjøtsel, inkludert kanalisering av ferdsel. Dette er regulert av § 47, som ikke gir ikke Kongen i statsråd myndighet til å fastsette utfyllende bestemmelser om skjøtsel.

Formuleringen i forskriftsmalen eller verneforskrifter om forvaltningsmyndighetens adgang til å nedlegge stier ligger etter departementets syn utenfor det verneforskrifter kan inneholde bestemmelser om. Departementet anser slike bestemmelser i verneforskrifter fastsatt i medhold av naturmangfoldloven som ikke gjeldende.

Det er noe mer uklart om bestemmelser om nedlegging av stier fastsatt før 1. juli 2009 fortsatt står ved lag siden naturmangfoldloven § 77 gjør § 47 gjeldende også for eldre verneforskrifter vedtatt etter naturvernloven 1970. Etter § 4 i naturvernloven kunne Kongen gi nærmere bestemmelser om blant annet skjøtsel, inkludert om kanalisering av ferdsel og

merking av stier. Disse forskriftene med bestemmelser om skjøtsel er i utgangspunktet videreført, jf. naturmangfoldloven § 77.

Naturmangfoldloven § 77 kan tale for at det i dag er § 47 som alene og uttømmende regulerer adgangen til kanalisering av ferdsel, uavhengig av hva som følger av eldre verneforskrifter. Antakelig har ikke dette noen stor praktisk betydning siden det følger av ovenstående at § 47 gir forvaltningsmyndigheten adgang til å legge ned eksisterende stier, tilsvarende det mange av disse eldre verneforskriftene gjør. Den største forskjellen ligger i at § 47 pålegger forvaltningsmyndigheten involvering av berørte interesser. Forskriftsmalen og flere verneforskrifter konstaterer kort at forvaltningsmyndigheten kan nedlegge stier, uten noen krav til hvordan berørte interesser skal involveres i en slik situasjon. Selv om eldre verneforskrifter ikke bestemmer noe om dette, vil kravene til god forvaltningsskikk medføre at berørte interesser så langt det er mulig skal involveres før en sti legges ned.

Verken naturmangfoldloven § 47 eller tidligere hjemmelslover for områdevern åpner for at grunneiere eller rettighetshavere kan pålegges å gjennomføre tiltak i skjøtelsøyemed. For verneforskrifter fastsatt etter naturmangfoldloven er det i lovproposisjonens merknader til § 47 også forutsatt at slike pålegg ikke kan gis:

«Bestemmelsen gir ikke hjemmel for forvaltningsmyndigheten til å pålegge grunneieren, rettighetshaveren eller andre å gjennomføre en bestemt skjøtsel eller bruk av området.»

Noen verneforskrifter gir likevel forvaltningsmyndigheten hjemmel til å «kreve fjernet merking av løyper og stier». Det er noe uklart hvem et slikt påbud eventuelt skulle rette seg mot. Naturmangfoldloven § 34 åpner ikke for at det i verneforskriften kan fastsettes bestemmelser som gir forvaltningsmyndigheten slik myndighet.

Forvaltningsmyndigheten har etter naturmangfoldloven § 69 adgang til å pålegge den ansvarlige å rette tiltak «som er i strid med loven eller vedtak med hjemmel i loven». Er merking ikke i strid med vedtak i eller i medhold av loven, må forvaltningsmyndigheten selv gjennomføre nedlegging av stier eller løyper som del av sitt ansvar etter naturmangfoldloven § 47. Dette gjelder også der forskrift eller dispensasjon som omfatter merking av nærmere bestemte traseer endres.

Oppsummering

Forvaltningsmyndigheten kan med hjemmel i naturmangfoldloven § 47 merke løyper og stier for å kanalisere ferdselen, inkludert legge ned eksisterende trase gjennom å fjerne merking. Dette gjelder også der merkingen er særskilt fastsatt i dispensasjon eller vernevedtak. I sistnevnte tilfeller bør disse vedtakene imidlertid endres i forbindelse med og helst forut for nedleggingen for å unngå misforståelser og for å sikre god effekt av slike forvaltningstiltak. Forvaltningsmyndigheten skal dersom mulig involvere grunneier eller rettighetshaver før det merkes nye stier og løyper, og eksisterende fjernes. Det bør også vurderes om andre som kan ha særskilt interesse i eller er særlig berørt av endringen bør varsles.

Forvaltningsmyndigheten kan fastsette ny trase i forvaltningsplan. Traseer i forvaltningsplan og merking i felt er å anse som retningslinjer og veiledning om ferdsel, og ikke bindende for private som ferdes i verneområdene. Bare Kongen i statsråd kan fastsette bestemmelser om ferdsel i verneområdene som skal være bindende for private.

Verneforskrifter skal ikke ha bestemmelser om at forvaltningsmyndigheten kan legge ned stier eller gi noen pålegg om å legge ned lovlig etablerte stier eller løyper. Dette ligger utenfor hva verneforskriften kan regulere. Forvaltningsmyndigheten kan bare gi pålegg om fjerning etter naturmangfoldloven § 69.

Med hilsen

Øivind Dannevig (e.f.)
avdelingsdirektør

Ernst Inge Espeland
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer