



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Justis- og politidepartementet
v/ Lovavdelingen
Postboks 8005
0030 Oslo

Unntatt offentlighet jf. Offl. § 14
første ledd

Deres ref

Vår ref
13/4243

Dato
04.06.2014

Grunneierstyrt forvaltning av verneområder - vurdering fra Lovavdelingen

Regjeringen ønsker å se på muligheten for at grunneiere kan delta i de politisk sammensatte verneområdestyrene. Styrene som forvalter verneområdene er i dag tillagt offentlig myndighet gjennom statlige forskrifter. Denne myndigheten omfatter bl.a. vedtak om arealdisponering, ferdsel, tilretteleggingstiltak, skjøtsel, restaurering av natur mv. Det er ønskelig å få vurdert de ulike juridiske spørsmål som oppstår ved at forvaltningsmyndigheten overlates til grunneier, eller ved at grunneiere gis representanter i styrene, før det eventuelt igangsettes forsøk med dette. Det bes særlig om at de habilitetsmessige spørsmål belyses.

Bakgrunn

I 2009 ble det lagt frem en ny forvaltningsmodell for verneområdene, ved at forvaltningsmyndighet ble lagt til politisk sammensatte nasjonalpark- eller verneområdestyrer. Modellen omfatter nasjonalparker og andre store verneområder som landskapsvernområder, samt mindre verneområder som har en naturlig sammenheng med disse store verneområdene. Tidligere lå denne myndigheten til fylkesmannen.

Vern av områder har stått sentralt i miljøpolitikken, og forvaltningen av områdene er en viktig del av måloppnåelsen for å stanse tapet av naturens mangfold. Om lag 17 % av landarealet på fastlandet er underlagt områdevern. I dag er ca 80 % av disse vernarealene forvaltet lokalt gjennom nasjonalpark- og verneområdestyrer. I andre land er forvaltningsmyndigheten for verneområdene lagt til statlige, nasjonale myndigheter.

Sammensetningen av disse nasjonalpark- og verneområdestyrene består i dag av en

representant fra hver av de berørte kommunene i tillegg til en representant fra berørt(e) fylkeskommune(r). I områder med samiske interesser skal det også være representant(er) for Sametinget. Styret skal sørge for en helhetlig og kontinuerlig forvaltning på tvers av administrative grenser og innenfor rammen av naturmangfoldloven og verneforskriften for det enkelte verneområde.

Nasjonalpark- og verneområdestyrene utøver myndighet etter verneforskriftene og etter naturmangfoldloven. Styrene har bl.a. kompetanse til å gi dispensasjoner til byggetiltak, motorferdsel, tilrettelegging for ferdsel og friluftsliv. m.v. Styrene kan videre fatte vedtak om skjøtselstiltak etter naturmangfoldloven § 47, eksempelvis hugst av fremmede treslag, restaurering av naturinngrep mv. Slike tiltak kan utføres selv om grunneier motsetter seg tiltakene.

Grunneierne er i dag representert i et faglig rådgivende utvalg under styret, sammen med andre berørte offentlige organer, som for eksempel villreinnemd, villreinutvalg, fjellstyrer, næringsliv og frivillige organisasjoner. Dette skal sikre at de ulike brukerinteressene i verneområdene blir trukket inn i forvaltningen. Sekretariatet for styret utgjøres av en nasjonalparkforvalter eller verneområdeforvalter.

Klima- og miljødepartementet er klageinstans for vedtak fattet av nasjonalpark og verneområdestyrene. Fylkesmannen kan påklage vedtak fattet av styret jf naturmangfoldloven § 62. Fordi forvaltningen av verneområder handler om å oppfylle nasjonale og internasjonale forpliktelser, skal statlige myndigheter gripe inn dersom forvaltningen ikke er i samsvar med naturmangfoldloven og formålet med vernet. Dette kan gjøres ved at statlig myndighet instruerer styret, omgjør vedtak som er truffet eller ved at delegert myndighet trekkes tilbake, jf forvaltningsloven § 35 og naturmangfoldloven § 67.

Klager på vedtak fattet av verneområdestyrer eller nasjonalparkstyrer gjelder ofte byggesaker og saker om motorferdsel. Klage fremsettes typisk enten av tiltakshaver som har fått avslag eller som er uenig i vilkår for tillatelsen, eller av berørte naboer, naturvernforeninger, etc. som er uenige i en gitt tillatelse. Tidvis er det også saker hvor tamrein- eller villreininteressers ønske om ikke-bruk kommer på tvers av ønske om tilrettelegging for allmennhetens friluftsliv.

Forvaltningsmodellen er nærmere omtalt i Riksrevisjonens administrative rapport nr. 1 2014 *"Undersøking av forvaltninga av nasjonalparkar"* som er vedlagt.

Utredningsbehov

I regjeringsplattformen, samt i en resolusjon fra Høyres landsmøte 2014, fremgår det at det er ønskelig å prøve ut ulike modeller for grunneierstyrt eller lokal forvaltning av verneområder. Det fremgår i tillegg at det er ønskelig med grunneierrepresentanter i vernestyrene. Klima- og miljødepartementet ber Lovavdelingen om en vurdering av de rettslige spørsmål som gjør seg gjeldende dersom man ønsker å gå i gang med et slikt forsøk, enten med grunneierstyrt forvaltning, eller ved å utvide styrene med grunneierrepresentanter.

Med ”grunneierstyrt forvaltning” mener vi at forvaltningsmyndighet til et vernet område delegeres til grunneier eller en grunneiersammenslutning. Med ”grunneierrepresentasjon” mener vi at eksisterende nasjonalpark- eller verneområdestyrer utvides med representanter som oppnevnes fra grunneiere i det aktuelle verneområdet.

Det ønskes spesielt at det utredes hvilke habilitetsmessige spørsmål som oppstår dersom grunneiere skal overta forvaltning av verneområder, eller de oppnevnes som representanter til etablerte verneområdestyrer.

Forvaltning og myndighetsutøvelse utøves normalt av folkevalgte organer, av underliggende administrasjon etter fullmakt, eller av organer hvor representantene er oppnevnt av folkevalgte organer eller av organer underlagt demokratisk kontroll. Det bes derfor også om en vurdering av om det på generelt grunnlag vil kunne sies å foreligge juridiske problemstillinger av mer grunnleggende demokratisk karakter ved at offentlig myndighet knyttet til arealforvaltning legges til privatpersoner i kraft av at disse har eierskap til hele eller deler av arealene. Dette særlig siden denne myndigheten bl.a. omfatter adgang til å fatte vedtak som kan gripe inn i egen eller andres rettstilstand, eksempelvis skjøtsels- og restaureringstiltak.

Med hilsen

Øivind Dannevig (e.f.)
avdelingsdirektør

Martine Løvold
seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk, og har derfor ikke håndskrevet signatur.

Vedlegg

Riksrevisjonens rapport nr. 1 2014, *Undersøking av forvaltninga av nasjonalparkar*