

Oslo, 28.02. 2015

**Kommunal og moderniseringsdepartementet**

Deres ref: 14/398-30

## Høring fra Norges Naturvernforbund – faggrupperapport ”Forenkling av utmarksforvaltningen”

Vi viser til høring fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, (KMD) i samarbeid med Klima- og miljødepartementet (KLD) og Landbruks- og matdepartementet (LMD), og Naturvernforbundet sender her våre innspill på faggrupperapport om ”Forenkling av utmarksforvaltningen”.

---

### Sammendrag:

*Naturvernforbundet er svært kritisk til de dramatiske endringene i forvaltningen av norsk natur som rapporten foreslår. Rapporten unnlater å løfte frem hvilke verdier norsk utmark representerer, og hvordan de best skal ivaretas.*

*Nesten alle norsk natur er utmark, og dyr og planter forholder seg ikke til kommunegrenser. Et svært viktig prinsipp i natur- og utmarksforvaltningen er å se helheten i de påvirkninger natur og økosystemer utsettes for. Å fragmentere mer av forvaltningsansvaret for sårbare arter og viktige naturområder ned på kommunenivå, med begrenset adgang til anke ut over legalitetskontroll, innebærer statlig ansvarsfraskrivelse for verdier som er nasjonalt felleseie. Dersom forslaget om å overføre mer av forvaltningsansvaret for natur og utmark til kommunene, samtidig som Fylkesmannens innsigelsesmulighet begrenses, vil naturvernet i Norge settes 30 år tilbake i tid. Kommunene har i dag svært mye ansvar for utmarksforvaltningen gjennom bla. plan- og bygningsloven, forurensningsloven, viltloven, naturmangfoldsloven, skogloven m.fler og vi kan ikke se hvordan ytterligere oppgaver og ansvar vil gi en bedre forvaltning. Naturvernforbundet er ellers av den klare oppfatning at forvaltning av utmark hører til i Klima- og miljødepartementet og at det ikke skal overføres til Kommunaldepartementet.*

*Naturvernforbundet er svært positive til forslaget om mer kartlegging av norsk natur og bedre tilgjengeliggjøring av og mer brukervennlige data. Vi støtter også forslaget om et systematisk opplæringstilbud for kommunene innenfor utmarksforvaltning.*

---

### **Rapportens mandat prioriterer bort hensynet til en bærekraftig utmarksforvaltning**

Riksrevisjonen påpeker i sin rapport fra 2007 at allerede dagens forvaltning av utmark ikke er god nok til å sikre viktige verdier som biologisk mangfold, friluftsliv og kulturmiljøer, og at særlig praktisert med utbygging nær vassdrag, på snaufjellet og i store sammenhengende naturområder er i strid med Stortingets føringer om en bærekraftig arealforvaltning. Naturvernforbundet reagerer på at Regjeringen har nedsatt et utvalg som har fått et mandat som kun forutsetter at forvaltningen skal forenkles og at kommunene skal ha mer råderett, mens konsekvenser for sentrale verdier som forvaltningen skal ivareta, ikke nevnes. Som en naturlig konsekvens blir da naturfaglige virkninger av tiltak som foreslås, eller virkninger for friluftslivet og naturbaserte næringsliv, ikke berørt. Sett fra vårt ståsted er det helt uakseptabelt at departementets bestilling er så snever. Det gjør også at rapportens forslag ikke er faglig holdbare. Det kan se ut som at oppdraget er utformet for å lande ideologisk forankrede reformer uten noe ønske om å prioritere en langsiktig bærekraftig utmarksforvaltning.

Mandatet burde da naturlig nok hatt som forutsetning at forslåtte reformer også skulle medføre at forvaltningen ble bedre, i betydningen tok bedre vare på verdiene som skal forvaltes. Som et minimum måtte det påse at reformer ikke under noen omstendigheter fører til svekket eller dårligere forvaltning. Når det ikke gjøres, kan virkningen for det som ikke drøftes bli skjebnesvangre. Lite tilsier således at mandatutformingen er gjort med det for øyet at de nasjonale målene i lovverket som styrer utmarksforvaltningen skal innfris.

Vi frykter at de forslåtte tiltakene, som ensidig skal ivareta mer effektivitet og hensynet til lokal forvaltning, i vesentlig grad vil virke til å senke terskelen for inngrep og tiltak som vil skade friluftsliv og naturverdiene. Dersom dette ikke er KMDs intensjon eller formål, men at KMD tvert om anser målene og konsekvenser av tiltak for naturmangfold og friluftsliv som et viktig område i et forvaltningsperspektiv, gir konklusjonen seg selv: Kun foreslåtte tiltak som ikke har slike konsekvenser kan vurderes iverksatt, mens øvrige tiltak vurderes i lys av en utvidet gjennomgang med et bredere mandat lagt til grunn.

Vi savner også et fokus på de utmarksbaserte næringer slik som reinbeite og annet utmarksbeite samt reiseliv og turisme som er basert på bruk av natur i utmark. Hverken mandatet eller rapporten drøfter konsekvenser for utmarksbaserte næringer.

Naturvernforbundet merker seg også at flere andre høringsinstanser gir uttrykk for de samme bekymringene og på det samme grunnlaget.

### **Kort høringsfrist med lite mulighet for dialog og involvering**

Vi deler også andre demokratisk oppbygde organisasjoners frustrasjon over kort tidsfrist med innlagt juleferie, som gjør det unødig vanskelig for oss å følge opp på en forsvarlig måte.

### **Svakheter ved rapporten**

Rapporten har flere svakheter som svekker konklusjonene. Svakheter som også langt på vei har sin forklaring i den svært uheldige utformingen av mandatet.

- Vi savner at rapporten drøfter hvorfor mange av utmarksoppgavene er sentralisert i utgangspunktet, og hvilke fordeler en slik sentralisering har for ivaretagelse av nasjonale målsettinger.
- Det burde også vært en langt bedre og mer grundig diskusjon om svakhetene og utfordringene ved kommunene som forvalter av nasjonale verdier.
- Rapporten burde diskutert hvilke oppgaver som ikke bør overføres til kommunene

- Videre savner vi en en forklaring på hva som er den logiske sammenhengen mellom forvaltning av nasjonale interesser og «best mulig samsvar mellom naturressursen og administrasjonens geografiske område»?

### **Utfordringene ved mer lokal råderett belyses i for liten grad**

Norske kommuner har i dag forvaltningsansvaret for det meste av den aktiviteten som foregår i utmark gjennom plan- og bygningsloven, forurensningsloven, skogloven, naturmangfoldsloven, motorferdselsloven m.fler. Naturvernforbundet mener det er et viktig prinsipp med lokal forvaltning og vi vet at kommuner gjør en stor innsats og har mye kompetanse.

Men det er anerkjent og stort problem med lokal og desentralisert beslutningsmyndighet at beslutningen kommer så nært at lokale hensyn fort blir viktigere og dermed går utover de nasjonale og fellesinteressene kommunene egentlig er satt til å ivareta enn når slik myndighet ligger på høyere nivå. Enda større makt på lokalt nivå vil også øke potensialet for mer politisk «korrupsjon». Dette drøftes i rapporten, som også foreslår: «Kommunene må sørge for at det er tilstrekkelig distanse mellom behandlende instans og brukerne. Ekspertutvalget trekker frem at inhabilitet kan være et problem, spesielt i små kommuner, og at dette kan bidra til å svekke rettssikkerheten.» Men det er et langt sprang fra å forutsette «økt distanse» til å løse problemet rent praktisk.

Ivaretagelse av nasjonale natur-, miljø-, og friluftinteresser forutsetter enten statlig forvaltning eller vid innsigelsesmyndighet. Og de må være adgang for natur- og friluftinteresser til å klage vedtak inn for statlige organer.

Komiteen har for såvidt en del bra forslag i riktig retning, som tydeligere rollefordeling mellom SNO og andre organer og at vernområdestyrer avløses av «utmarkstyrer». Men når rapporten viser til at det er viktig med bevisst forvaltning av randsoner inn mot nasjonalparker og landskapsvernområder (obs: naturreservater nevnes ikke, de må selvsagt også inkluderes i denne sammenhengen), og at «kommunen kan fastsette bestemmelser for å hindre vesentlig forringelse av verneverdiene i verneområdet», er dette nærmest ønsketenkning. Der overordnet myndighet ville kunne ta behørig hensyn til overordnede, nasjonale interesser, viser praksis at kommunene har lettere for å prioritere lokal næringsutvikling fremfor hensyn til nasjonale verneverdier. Det er langt større fare for at en lokal grunneier som ønsker hyttebygging med arbeidsplasser i kjølvannet, får langt lettere gjennomslag, også i områder med store naturverdier, når dette skal avgjøres lokalt.

### **Kapasitet og kompetanse i kommunene**

Tidligere hadde nesten alle utmarkskommuner eget miljøkontor og egen miljøvernrådgiver. Disse ble lagt ned de fleste steder i takt med at de direkte bevilgningene over statsbudsjettet til slike (MIK-) stillinger bortfalt. Utvalget peker også på at med større lokalt ansvar er det nødvendig med bedre lokal kompetanse: «Det bør organiseres et systematisk opplæringstilbud for kommunene innenfor utmarksforvaltning. Dette tilbudet bør omfatte alle relevante og viktige temaer som kommunene vil få befatning med.» Det er bra, men må presiseres i retning av at slik opplæring må gå ut over «t-ukers kurs».

- Skal mer ansvar overføres til kommunene, må det være et vilkår at de pålegges å ha eget miljøkontor med kvalifisert personale og at finansieringen sikres.
- Kompetanse og kapasitet må minst tilsvare ett årsverk
- Det må tas grep slik at slike kontorer/stillinger får en proaktiv rolle og ikke, slik det faktisk fungerer i noen kommuner i dag, ender opp med å måtte legge grønnfaglig glasur på ferdige vedtak.

## Utmarkstyret

Forutsatt at natur- og friluftstinteresser blir bredt representert i de nye «utmarkstyrene», slik rapporten foreslår, vil Naturvernforbundet støtte opprettelsen av slike organer, som kan avløse modellen med verneområdestyret. Dog med ett viktig forbehold: I lys av at villreinnemndenes har et forvaltningsansvar i særklasse bør disse bestå som selvstendige utvalg, men være representert i utmarkstyrene.

## Tilrettelegging for aktiv involvering av natur- og friluftstinteressene

Rapporten slår fast at «...utmarksforvaltningen er preget av mange og delvis konkurrerende interesser. Denne situasjonen krever grundig avveining blant annet mellom ulike bruks- og vernehensyn. Gruppen konstaterer at forskjellige interessegrupper har ulike ressurser, nettverk, tradisjoner og ulik grad av organisering. Dette kan ha konsekvenser for deres evne til å fremme sine interesser overfor kommuner og andre organer i utmarksforvaltningen.» Rapporten påpeker også at selv om friluftst- naturinteresser kan være svakt organisert på lokale nivåer, er det viktig å involvere disse interessene.

Dette er presise observasjoner og svært positive signaler, særlig i den grad de følges opp og får praktisk anvendelse. Naturvernforbundet er likevel bekymret for hvordan demokratiske rettigheter og involvering av relevante frivillige organisasjoner skal kunne tilrettelegges dersom alle prosesser legges på et kommunalt nivå. Stadig ser vi eksempler på hvordan kommuner (og også fylkesnivå og statlig nivå) ikke tilrettelegger for at frivillig sektor skal kunne delta i de demokratiske prosessene.

Naturvernforbundet foreslår at KMD, uavhengig av denne utmarksrapporten, utarbeider retningslinjer for hvordan sikre god dialog og involvering fra relevante interesser. Dette innebærer blant annet at høringsmøter og befaringer ikke legges i normal arbeidstid og at det gis reisetilskudd og lønnskompensasjon til representanter fra frivillige organisasjoner som deltar i styret og utvalg i sin fritid. Tilrettelegging betyr også å sørge for at både fylkesledd og lokalledd får relevante saker på høring og faktisk sende ut gode kart og tilstrekkelige informasjon. Involvering betyr også å ta kontakt med de lokale og regionale kompetansemiljøer som finnes. Natur- og friluftstorganisasjonene sitter på enormt mye kompetanse hos våre medlemmer og frivillige. Men det må være kommunene og andre forvaltningsmyndigheter som legger til rette og tar aktiv kontakt for å sikre at all tilgjengelig informasjon kommer frem slik naturmangfoldslovens §8 krever. Naturvernforbundet tar gjerne et møte med KMD for å diskutere dette med involvering og tilrettelegging mer i detalj.

## Positive trekk

En grundigere oppfølging enn det som har vært praktisk mulig for oss, ville trolig gjort det naturlig å peke på flere positive enkelttrekk ved rapporten. For uten det som er nevnt, må vi nøye oss med å å peke på:

- Når rapporten foreslår:  
«En nasjonal kartlegging av naturverdier og naturmangfoldet i Norge bør fullføres. Dette vil kunne bidra til en kunnskapsbasert forvaltning av utmarka. I tillegg vil en større grad av felles kunnskapsforståelse virke konfliktdepende» så har dette dette Naturvernforbundets fulle tilslutning. Samtidig er det ikke tilstrekkelig med kartlegging kun av naturverdier. Særlig er friluftstområder dårlig kartlagt i mange kommuner, og dette må også med. I tillegg trengs langt bedre oversikt over hvilke områder som brukes av reindriftsnæringen og andre utmarksbaserte næringer slik som reiselivet.
- Det samme gjelder når rapporten sier at  
« ... det bør utformes en tydeligere politisk strategi for den nasjonale utmarkspolitikken. Formålet med en slik strategi bør være å samordne den nasjonale politikken bedre i utmarka.

Da blir politikken enklere å håndheve for regionale og lokale myndigheter og mer forutsigbar for brukerne. Dette kan bidra til færre konflikter og klarere rammer for samarbeid og interesseavveining.»

### **Villreinnemdene må beholdes**

I dag er villreinnemndene en viktig stemme inn i høringer, planarbeid mm som vedrører villreinområdene. En stemme som har vist seg å være svært viktig for å klare å få forståelse for at det er nødvendig med særlige hensyn overfor villreinen. At villreinnemndene har vært offentlige nemnder med ett eneste formål, har vært en styrke og bidrag til at nemndene i dag har stor integritet. Naturvernforbundet er meget skeptiske til å redusere villreinstemmen til kun å være en av flere i områdestyrer som skal ivareta en rekke oppgaver og interesser. Villreinen stiller store krav til sine leveområder og forvaltningen av disse. Norge har et særlig ansvar for å sikre våre villreinbestander. En svekkelse av villreinstammene i forvaltningen er feil og vil være et dårlig signal om hvordan Norge prioriterer å forvalte en art med særlig forvaltningsansvar.

Bedre dialog og koordinering mellom områdestyrer og villreinnemnder er viktig, og Naturvernforbundet støtter forslaget om at det bør være en representant for villreininteressene i de områdestyrene der verneområdene omfatter områder med villrein. Dette må da komme som et supplement til å opprettholde dagens villreinnemnder.

### **SNOs rolle**

Statens naturoppsyn gjør en utrolig viktig jobb, både ved sin oppsynsfunksjon, men også fordi de har en informasjonsoppgave som Naturvernforbundet ønsker at de skal beholde. Det er utmarksoppsynet som er ute i områdene hvor folk ferdes, det er de som møter jegere, fiskere og andre som ferdes i og bruker utmarksområdene, og derfor de som har muligheten til å formidle relevant informasjon direkte til brukerne. Å rendyrke SNO og andre oppsynsordninger som kontrollorgan vil være å bevege seg i feil retning, og totalt sett være en dårligere ressursutnyttelse.

### **Forvaltning av utmarkspolitikken hører til hos KLD**

Faggruppen foreslår at utmarkspolitikken bør ligge hos Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) fordi disse har ansvaret for kommunene. Naturvernforbundet reagerer sterkt på dette forslaget. Forvaltning av utmarksarealene handler om forvaltning av våre felles ressurser og av det biologiske mangfoldet og ansvaret hører hjemme i klima- og miljødepartementet.

Med vennlig hilsen

Maren Esmark  
generalsekretær

Christian Børs Lind  
rådgiver naturmangfold