



Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Vår dato: 17.02.2015
Vår ref.: 2014/7564
Arkivkode:430
Deres dato: 15.12.2014
Deres ref.: 14/3982-30

Uttalelse til faggruppens rapport "Forenkling av utmarksforvaltningen"

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag viser til høringsbrev datert 15. desember 2014 der Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) sender rapporten med forslag til tiltak for å forenkle utmarksforvaltningen på høring. Rapporten er utarbeidet av en faggruppe nedsatt av KMD, i samarbeid med Klima- og miljødepartementet (KLD) og Landbruks- og matdepartementet (LMD). Høringsfristen er satt til 27. februar 2015.

Generelt

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag vil innledningsvis påpeke at fylkesmannen er positiv til intensjonen i fagrapporten om å forenkle utmarksforvaltningen, og til at brukerne skal oppleve en vesentlig forenkling i forvaltning og saksbehandling i utmarksforvaltningen. Fylkesmannen er også i utgangspunktet enig i at kommunene skal tildeles større ansvar og myndighet innen utmarksforvaltningen. Imidlertid må hovedprioriteringen være at brukerne skal oppleve en forenkling i utmarksforvaltningen. Et viktig grep som faggruppen skisserer for å oppnå forenkling for brukerne er at de kan forholde seg til et organ, nemlig kommunene. Vi er ikke uenig i at dette organet bør være kommunene, slik som rapporten foreslår. Imidlertid er vi tvilende til om de grepene faggruppen foreslår vil medføre noen reell forenkling for brukerne. Som et eksempel nevnes faggruppens forslag til at kommunen skal være førstelinjeinstans for alle henvendelser fra brukerne om utmarksforvaltning, samt at all korrespondanse skal gå gjennom kommunene. Fylkesmannen er i utgangspunktet positiv til intensjonen om at kommunen skal være førstelinjeinstans ved henvendelser i utmarksspørsmål, forutsatt nødvendig kapasitet og kompetanse. Dette kan i mange tilfeller fungere godt. Imidlertid vil avstanden mellom bruker og myndighet kunne virke økende i de tilfellene der det er utmarksstyret eller fylkesmannen som er vedtaksmyndighet, og kommunen kun blir et forsinkende mellomledd når all korrespondanse skal gå gjennom kommunen. I mange tilfeller er det nødvendig med både direkte kontakt og befaring i forbindelse med saksbehandlingen. Hvis da all korrespondanse skal foregå med kommunen som bindeledd, slik faggruppen foreslår, vil dette virke tungrodd og sendreiktig. Forenkling for brukerne må gå foran tildeling av oppgaver til kommunene i de tilfellene tildeling av oppgaver til kommunene ikke medfører forenkling for brukerne.

Faggruppens begrensninger av geografisk og tematisk karakter har medført at tunge temaer som motorferdsel, rovviltforvaltning, strandsone m.v. ikke er tatt inn i rapporten. Det er på disse temaene de aller fleste kommer i kontakt med utmarksforvaltningen. Når det gjelder verneområdeforvaltningen er det faktisk kun et begrenset antall innbyggere som kommer i direkte befatning med utmarksforvaltningen. Vi har forståelse for at faggruppen har satt disse begrensningene, men for å få en reell forenkling av utmarksforvaltningen må det foretas en helhetlig gjennomgang av alle temaene innen utmarksforvaltningen og ikke snevre det inn til mer eller mindre marginale deler av utmarksforvaltningen. Rapporten kommer på et vis til feil tidspunkt. Den skulle kommet etter at rovviltforvaltningen hadde vært evaluert, etter at endringene i motorferdselloven har blitt vedtatt og ikke minst etter at kommunereformen med

ny kommunestruktur hadde blitt gjennomført. Dette gjør at rapporten virker uferdig og blir mer å betrakte som en forstudie til en mer helhetlig fremtidig gjennomgang av utmarksforvaltningen.

Men hvis forenkling skal gjøres, må forutsetningen være at kvaliteten på utmarksforvaltningen bli ivaretatt og helst forbedret. Fagrapporten bærer preg av at tidspresset for å ferdigstille rapporten har vært stort og rapporten virker uferdig og har etter vår vurdering en del mangler:

- Har et rent brukerfokus og mangler et helhetlig fokus på utmarksforvaltning i tråd med nasjonale og internasjonale mål.
- Rapporten berører kun en mindre del av utmarksforvaltningen, mens tunge temaer som motorferdsel, rovviltforvaltning, jakt og fiske, strandsone, arealplanlegging gjennom plan- og bygningsloven m.v. ikke er tatt inn i rapporten. Det er på disse temaene de aller fleste kommer i kontakt med utmarksforvaltningen.
- Går lite inn på konsekvenser, spesielt i forhold til tamreindriften og bl.a. hvordan nasjonale og internasjonale målsetninger med utmarksforvaltningen skal oppnås.
- Er faglig mangelfull og bygger på et begrenset og ikke godt beskrevet referansegrunnlag, spesielt i forhold til tamreindrift og forvaltning av små verneområder.
- Utydelig på om reindriftsforvaltningen skal ligge til fylkesmannen eller utmarksstyrene.

Fylkesmannen er tvilende til hvorvidt egne utmarksstyrene vil kunne forenkle, effektivisere eller forbedre dagens utmarksforvaltning med den oppgaveporteføljen som faggruppen foreslår skal ligge til utmarksstyrene. At fylkesmannen skal være sekretariat betyr i praksis at fylkesmannen vil være førstelinjen for brukerne i spørsmål knyttet til utmarksstyrets oppgaver. Fylkesmannen er ikke negativt til dette, men i forhold til kommunen som førstelinjeinstans virker dette lite gjennomtenkt all den tid faggruppen foreslår at kommunene skal være førstelinjen for brukerne. Hvis det opprettes utmarksstyrene bør det være politisk oppnevnte representanter etter modellen av dagens nasjonalpark/ verneområdestyrene, der andre interessenter er representert i et rådgivende utvalg som har dialogmøter med utmarksstyret. Faggruppens forslag om at utmarksstyret skal bestå av en sammensetning med grunneiere, næringsinteresser, miljø- og friluftsjakter, reindrift, kommuner m.v. kan være konfliktskapende da disse vil kjempe for sine interesser og ikke se helheten på samme vis som et politisk oppnevnt styre.

Kommentarer til rapportens kapittel 3

Fra rapportens kap. 3 siteres «Riksrevisjonen har undersøkt arealutvikling og arealplanlegging. Riksrevisjonen konkluderer blant annet med at arealutviklingen i Norge på flere områder er i strid med Stortingets mål om en bærekraftig arealdisponering. Strandsonen, vassdragsbeltene, snauffjellet og store sammenhengende naturområder bygges fortsatt ned. Bygging av fritidshus er sterkt økende i fjellområdene. Dagens nedbygging har konsekvenser for viktige verdier som friluftsliv, kulturminner og kulturmiljøer, produktive jordressurser og det biologiske mangfoldet».

Riksrevisjonen beskriver her en utvikling som vi også ser i Nord-Trøndelag, og som delvis skyldes uklar nasjonal politikk, men også lokale prioriteringer i arealspørsmål der kommunene setter til side hensynet til regionale og nasjonale målsetninger til fordel for lokale interesser. Riksrevisjonen har i sin rapport om arealutvikling og arealplanlegging konkludert med at arealutviklingen i Norge på flere områder er i strid med Stortingets mål om bærekraftig arealdisponering. Lokalt vedtatt nedbygging av naturverdier i strid med nasjonal politikk nevnes spesielt. Rapporten om forenkling av utmarksforvaltningen har i liten grad tatt inn over seg det Riksrevisjonen påpeker, ei heller om tiltakene som foreslås i rapporten i større grad vil følge opp Stortingets mål om bærekraftig arealdisponering. Derfor er det viktig at Fylkesmannen fører tilsyn med at nasjonal politikk overholdes i den lokale

arealforvaltningen. Rapporten foreslår å fjerne denne funksjonen og redusere fylkesmannens ansvar til spisskompetanse, samordning og legalitetskontroll, noe Fylkesmannen i Nord-Trøndelag er uenig i. Vi frykter at de negative utviklingstrekkene Riksrevisjonen påpeker vil bli forsterket hvis dette skjer.

Kapittel 3.2 beskriver dagens forvaltning av store verneområder. Fylkesmannen har gode erfaringer med dagens forvaltningsmodell og den nye forvaltningsmodellen med nasjonalpark/verneområdestyrer fungerer godt. Forvaltningen av store verneområder i Nord-Trøndelag oppfyller nasjonale og internasjonale målsetninger og forpliktelser, den er kunnskapsbasert, lokalt forankret og så enhetlig som mulig. Vi samarbeider tett med de tre nasjonalparkstyrene som har forvaltningsmyndighet for verneområder i Nord-Trøndelag. Selv om Riksrevisjonen konkluderer med at det er for tidlig å evaluere nasjonalparkstyrenes forvaltning anbefaler fylkesmannen at eventuelle utmarksstyrer opprettes etter samme mal som nasjonalparkstyrene, bl.a med at de består av politisk oppnevnte representanter. Fylkesmannen er undrende til hvorfor faggruppen ønsker å gå bort fra en forvaltningsmodell som fungerer godt med politisk oppnevnte representanter til en modell med utmarksstyrer med brukerinteresser inn i selve styret. Fylkesmannen er i utgangspunktet ikke i mot at det opprettes utmarksstyrer, men da bør de organiseres etter samme mal som dagens nasjonalparkstyrer/verneområdestyrer.

Dagens forvaltning av små verneområder er overhode ikke beskrevet i rapporten, noe som gir et ufullstendig bilde på dagens forvaltning av verneområder. Små verneområder forvaltes i dag enten av Fylkesmannen, kommunen eller i noen tilfeller nasjonalpark/verneområdestyrene. I desember 2014 gikk det ut tilbud fra Miljødirektoratet til kommunene om å overta forvaltningsansvaret for små verneområder som i sin helhet ligger innenfor kommunens grenser, samt til nasjonalparkstyrene for verneområder som grenset opp mot de større verneområdene. Dette er for så vidt i tråd med faggruppens forslag over hvilke oppgaver som bør overføres til kommunene. Imidlertid foreslår også rapporten at nasjonalparkstyrene erstattes med et utmarksstyre. Skal da alle verneområdene (også de små verneområdene) som nasjonalparkstyrene har forvaltningsansvaret for i dag overføres til utmarksstyret eller til kommunene? Eller skal det være litt begge deler slik det er i dag? Forvaltningsansvaret for verneområder med f.eks. Ramsarstatus skal, i følge Miljødirektoratets tilbud til kommunene, fortsatt ligge hos Fylkesmannen. Det samme gjelder verneområder som har areal i to eller flere kommuner og som ikke er i tilknytning til større verneområder. Hvis tiltakene foreslått i rapporten og retningslinjene i Miljødirektoratets tilbud til kommunene følges opp, vil forvaltningen av små verneområder fortsatt være fordelt mellom Fylkesmannen, kommunene og utmarksstyrene. Dette vil ikke være noen forenkling for brukerne, men i praksis det samme regimet som vi har i dagens forvaltning av små verneområder.

Fylkesmannen har noen kommentarer til kapittel 3.4 som beskriver dagens reindriftsforvaltning. Så godt som all utmark i Nord-Trøndelag ligger innenfor det samiske reinbeiteområdet. Reindrift er ut fra dette den dominerende bruker av utmarka i fylket, i likhet med nabofylker både i sør og nord. Ut fra dette burde både forholdet til reindriftsnæringen og reindriftsforvaltning fått en mer fremtredende plass i rapporten. Perspektivet med samisk medvirkning i utmarksforvaltningen er ikke berørt i det hele tatt. Etter Fylkesmannens vurdering går det samiske perspektivet ut over det som konkret er knyttet til reindriftsnæringen.

Rapporten legger også til grunn at «*det reindriftsamenes bruksrett til land og vann er en kollektiv rett*». Nyere rettsoppfatning er klar på at dette ikke er en dekkende forståelse av reindriftsretten. Både den enkelte reindriftsutøver og en siida/sijte kan ha opparbeidet seg særlige privatrettslige rettigheter i utmarksområdene gjennom hevd. Det må også legges til grunn at reindriftsretten omfatter andre rettigheter ut over retten til reinbeite, jf. reindriftslovens kap 3.

Det er i dag fylkesmannen som har «førstelinjeansvar» i forhold til reindriften. Til forskjell fra f.eks. jord- og skogbruk, der det er kommunen som sitter med dette ansvaret. Dette er viktig i forhold til rapportens kap 6.2 der det foreslås at kommunen skal være førstelinje for alle brukerhenvendelser som gjelder forvaltning av utmark. Vi kan ikke se at konsekvensene for reindriftsnæring/reindriftsforvaltning av en slik endring er vurdert.

I kapittel 3.8 vises det til at lakse- og innlandsfiskelovens formål er å sikre forvaltning av ferskvannsorganismene (herunder anadrom laksefisk) i samsvar med naturmangfoldloven. Hva dette innebærer biologisk og økologisk er ikke beskrevet. Dette burde vært gjort fordi det setter rammene for hva som kan gjøres med tanke på næringsmessig utnytting av bestandene. Fylkesmannens oppgaver innenfor lakse- og innlandsfiske er ufullstendig beskrevet, flere viktige oppgaver som bl.a. organisering av rettighetshavere og tiltak mot fremmede arter er ikke nevnt i rapporten. Laks er en art som Norge har et nasjonalt og internasjonalt ansvar for. Vassdrag med anadrom laksefisk kan strekke seg over flere kommuner og også over fylkesgrenser. Dette gjør at det er hensiktsmessig at flere av forvaltningsoppgavene er lagt til sentralt og regionalt statlig nivå (Miljødirektoratet og Fylkesmannen).

Når det gjelder viltforvaltningen som er beskrevet i kapittel 3.9 er Fylkesmannens oppgaver i dag blant annet knyttet til forvaltningen av truede og sårbare arter, herunder deler av rovdyrforvaltningen. Fylkesmannen er klageinstans for kommunale vedtak som omfatter høstbare arter og for skadefellingsforskriften i de tilfeller det er kommunen som fatter vedtak som førsteinstans. I forbindelse med forvaltningsreformen i 2010 ble ansvaret for deler av viltforvaltningen lagt til fylkeskommunen. Fylkeskommunens ansvar er knyttet til oppgaver innen viltforvaltningen som går på tvers av kommunegrenser, som blant annet forvaltning av høstbare, ikke truede viltarter. Fylkesmannen synes det er naturlig at fylkeskommunenes fiske- og viltoppgaver overføres til kommunene. Imidlertid er det en forutsetning at kommunen både har tilstrekkelig faglig kompetanse og kapasitet, samt store nok forvaltningseenheter eller interkommunalt samarbeid.

Kapittel 3.11 beskriver dagens naturoppsyn. Fylkesmannen i Nord-Trøndelag har svært gode samarbeidsrelasjoner med Statens naturoppsyn (SNO) og gjennom bestillingsdialogen blir forvaltningens prioriteringer klargjort. Gjennom flere år har dialogen mellom Fylkesmannen og SNO vært tett og god, noe som har medført at vi hos fylkesmannen har fått gjennomført mye av de tiltakene som har vært prioritert. Ansvaret for gjennomføringene av tiltakene har vært delt mellom lokalt SNO og Fylkesmannen. Imidlertid er Fylkesmannen tvilende til om Fylkesmannen bør ha ansvaret for koordinering av bestillinger fra samtlige forvaltningsmyndigheter som beskrevet i kapittel 6.7. På grunn av at det da vil være Fylkesmannen som må foreta prioriteringene mellom de ulike tiltakene fra de ulike forvaltningsmyndighetene kan denne modellen være konfliktskapende. Dagens modell med at Fylkesmannen er koordinerende for de kommunene med forvaltningsansvar for verneområder og at nasjonalparkstyrene (fremtidige utmarksstyrer) har egen bestillingsdialog med SNO vurderes av Fylkesmannen til å være en bedre modell. Det vil også være mer attraktivt å være representert i et fremtidig utmarksstyre hvis bestillingsdialogen kjøres direkte med SNO.

Kommentarer til rapportens kapittel 4

I kapittel 4 om innspill fra aktørene har fylkesmannen noen generelle merknader knyttet til klager og innsigelser på kommunale beslutninger, samt forvaltningen av randsonene til verneområdene.

Fylkesmannen har stor forståelse for den frustrasjon som følger av lang saksbehandlingstid, og tunge prosesser som kan følge av klage- og innsigelsessaker. Kapasitet kan være en betydelig utfordring i flere ledd, men Fylkesmannen søker etter beste evne å prioritere saker av denne karakter i sin oppgaveløsning. Når fylkesmannen reiser innsigelser eller påklager arealsaker begrunnes dette i nasjonale eller viktige regionale hensyn. Hvis ikke dette gjøres

unnlater fylkesmannen å gjøre sin pålagte jobb. Mange potensielle innsigelses- og klagesaker avgjøres gjennom drøfting og mekling, og kommer aldri departementet for sluttavgjørelse. Når det gjelder randsonene til et verneområde henviser Fylkesmannen til naturmangfoldlovens § 49 som sier at hvis en virksomhet som trenger tillatelse etter annen lov innvirker på verneverdiene i et verneområde, skal hensynet til disse verneverdiene tillegges vekt ved avgjørelsen av om tillatelse bør gis, og ved fastsetting av vilkår. Aktsomhetsplikten i nml. § 6 er også gjeldende i all saksbehandling.

Kommentarer til rapportens kapittel 5

I kapittel 5 redegjøres det for prinsippene og forutsetningene for forenklingstiltak. Faggruppen legger i sin rapport følgende prinsipper til grunn for sine forslag til forenkling av utmarksforvaltningen:

1. *Saksbehandlings- og beslutningssystemet i utmark skal være oversiktlig, demokratisk og effektivt for brukerne.*
2. *Relaterte utmarksoppgaver bør i størst mulig grad samles i samme forvaltningsorgan.*
3. *Kommunene bør tillegges flest mulig oppgaver under forutsetning av tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse og distanse i forvaltningen. Roller og oppgaver må være avklart.*
4. *Viktige ressurser som dekker flere kommuner, bør forvaltes helhetlig på regionalt nivå, i tråd med nasjonale og internasjonale forpliktelser.*
5. *Kommunene må ha tilstrekkelig politisk og økonomisk handlingsrom.*
6. *Samiske interesser, samt miljø- og friluftstinteresser med svak lokal organisering, må inkluderes i beslutningsprosessen.*
7. *Fylkesmannen skal ha ansvaret for samordning av statlige sektorers virksomhet overfor kommunen, inneha nødvendig spisskompetanse i utmarkssaker og utføre legalitetskontroll.*

Videre anbefaler faggruppen at flest mulig av utmarksoppgavene overføres til kommunen under følgende forutsetninger:

- *Kommunenes kompetanse og kapasitet må være tilfredsstillende. Ekspertutvalget for god kommunestruktur og Riksrevisjonen påpeker at svært mange kommuner har små fagmiljøer og mangler kapasitet og relevant kompetanse. Andre undersøkelser om plankompetanse peker i samme retning.*
- *Kommunene må sørge for at det er tilstrekkelig distanse mellom behandlende instans og brukerne. Ekspertutvalget trekker frem inhabilitet kan være et problem, spesielt i små kommuner og at dette kan bidra til å svekke rettssikkerheten.*
- *Viktige og sårbare ressurser av nasjonal betydning må forvaltes på en tilfredsstillende måte. Det må være best mulig samsvar mellom naturressursen og administrasjonens geografiske område.*
- *Minoritetshensyn og svakt organiserte interesser må ivaretas på en god måte.*
- *Kommunene må ha tilstrekkelig handlingsrom til å utføre oppgavene med avklarte roller og oppgaver.*

Faggruppen mener at en overføring av flest mulig oppgaver til kommunene bidrar til at kommunene kan ta en mer aktiv rolle i utmarka. Kommuner med betydelige utmarksressurser får flere oppgaver og virkemidler til å utvikle utmarka, slik at de kan legge til rette for vekst i næringslivet, styrke friluftslivet og bevare naturverdiene.

Fylkesmannen støtter faggruppens forslag om overføring av oppgaver knyttet til utmarksforvaltningen til kommunene. En klar forutsetning for at fylkesmannen støtter dette er at kommunenes kompetanse og kapasitet innenfor utmarksforvaltningen må være tilfredsstillende før oppgaver overføres til kommunene. Dersom kommunene ikke settes i stand til å inneha tilfredsstillende kunnskap, kompetanse og kapasitet, vil tiltaket «overføring av oppgaver til kommunene innenfor utmarksforvaltningen» ikke bli et forenklingstiltak, men heller det motsatte.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag er i all hovedsak enig i de prinsippene og forutsetningene som faggruppen her har foreslått. Imidlertid ser fylkesmannen at mange av de forutsetningene som er beskrevet vil være svært utfordrende å tilfredsstille med dagens kommunestruktur og bemanning. Faggruppens forutsetninger er designet for en fremtidig kommunestruktur med færre og større kommuner, alternativt at det etableres interkommunale forvaltningsknutepunkt som har ansvaret for utmarksforvaltningen ut over egen kommune.

Fylkesmannen støtter faggruppens forslag om at fylkesmannen skal ha ansvaret for samordning av statlig sektors virksomhet overfor kommunene, inneha nødvendig spisskompetanse i utmarkssaker og utføre legalitetskontroll. Fylkesmannen innehar enda i dag spisskompetansen i det meste av utmarksforvaltningen i Nord-Trøndelag. På bakgrunn av utviklingen de senere år synes det imidlertid ikke å være noen selvfølge at Fylkesmannen vil inneha denne viktige spisskompetansen om 5 år. Det vil derfor, etter fylkesmannens oppfatning, være særdeles viktig at det etableres og tydeliggjøres en holdning og en kultur hos og overfor Fylkesmannen, hvor ivaretagelse av etablert spisskompetanse innenfor utmarksforvaltningen fortsatt blir ivare tatt og gitt nye utviklingsmuligheter. De mest aktuelle fagområder innenfor utmarksforvaltningen i denne sammenhengen er den helhetlige vilt- og fiskeforvaltningen, samt verneområdeforvaltning.

Fylkesmannen er enig i prinsippet om at samiske interesser, samt miljø- og friluftinteresser med svak lokal organisering, må inkluderes i beslutningsprosessen, men savner en vurdering av hvordan dette er mulig med de tiltakene som foreslås i kapittel 6.

Faggruppen foreslår å begrense fylkesmannens rolle til å være samordnende instans, ha spisskompetanse og utføre legalitetskontroll. Fylkesmannen mener at det fremdeles skal være fylkesmannens oppgave å påse at utmarksforvaltningen skjer i tråd med nasjonal politikk og føringer, og skal gis anledning til å påklage og reise innsigelse når så ikke er tilfelle. Hvis ikke frykter vi for at de negative trekkene som Riksrevisjonen påpeker vil forsterkes.

Kommentarer til rapportens kapittel 6

Under kapittel 6 kommer faggruppen med forslag til konkrete tiltak. Følgende oppgaver foreslår faggruppen overføres til kommunene:

- *Forvaltning av verneområder:*
 - *Kommunene bør gis ansvar for forvaltning av verneområder som i sin helhet ligger innenfor kommunens grenser. Oppgaver som ligger til myndigheten må avklares.*
 - *Vernemyndigheten bør få vedta et delegasjonsreglement for alle unntaks- og dispensasjonsbestemmelser i verneforskriften. Et slikt reglement bør inneholde muligheten for delegasjon til kommunene.*
 - *Hensynet til naturbasert næringsutvikling bør i større grad integreres i forvaltningsplaner.*
- *Kommunene bør være førstelinjetjeneste for alle brukerhenvendelser innen forvaltning av utmark.*
- *Fylkeskommunens oppgaver med bestandsforvaltning etter innlandsfiskeoven og jaktbare arter etter viltloven bør overføres til kommunene.*
- *Randsoner er områder som forvaltes etter plan- og bygningsloven gjennom kommunale og regionale planer. For randsonene til nasjonalparker og landskapsvernområder kan kommunen fastsette bestemmelser for å forhindre vesentlig forringelse av verneverdiene i verneområdet. I planlegging og byggesaksbehandling i slike områder må det foretas en mer grundig avveining mellom bruk og vern enn i utmarka for øvrig.*

Faggruppen har fått klare tilbakemeldinger fra brukerne om at det er svært viktig å samle fiske- og viltoppgavene i en myndighet. Faggruppen foreslår derfor at fylkeskommunenes

fiske- og viltoppgaver overføres til kommunene. Dersom oppgavene på kort sikt ikke kan overføres til kommunene, tilbakeføres til fylkesmannen til betingelser for kommunal forvaltning er til stede.

Fylkesmannen er positiv til de forslagene som fagrapporten fremmer når det gjelder å samle lokal forvaltning av verneområder og vilt- og fiskeressurser til kommunen. Forutsetninger er som tidligere nevnt tilstrekkelig kapasitet, kompetanse og store nok forvaltningsområder.

Faggruppen uttaler at de har fått klare tilbakemeldinger fra brukerne om at det er svært viktig å samle viltoppgavene og fiskeoppgavene i en myndighet. Faggruppen foreslår derfor at fylkeskommunens viltoppgaver og fiskeoppgaver overføres til kommunene. Dersom oppgavene på kort sikt ikke kan overføres til kommunene, tilbakeføres oppgavene til fylkesmannen til betingelser for kommunal forvaltning er tilstede.

Fylkesmannen er enig med faggruppen i det ovennevnte. Fylkesmannen kjenner seg også igjen i opplysningene fra faggruppen om at det er svært viktig å samle viltoppgavene og fiskeoppgavene i en myndighet. På regionalt nivå bør denne myndigheten samles hos fylkesmannen. Dette for at samfunnet totalt sett skal kunne dra mest mulig nytte av den spisskompetansen som ligger hos fylkesmannen innenfor vilt- og fiskeforvaltningen. Dette vil også sikre at spisskompetanse innenfor to svært sentrale elementer i utmarksforvaltningen, vilt- og fiskeforvaltningen, fortsatt blir ivarettatt og gitt nye utviklingsmuligheter. Resultatet av ovennevnte vil etter fylkesmannens oppfatning bli et rasjonelt, effektivt, spisskompetent og slagkraftig utmarksmiljø, både på lokalt hold i kommunene, og på regionalt nivå til beste for samfunnets brukere.

Rapporten foreslår videre at kommunen bør være førstelinjetjeneste for alle brukerhenvendelser innen forvaltning av utmark, og være mottaker for enhver henvendelse, søknad, klage m.v. som angår utmarka. Kommunen skal også være den som formidler vedtak, beslutninger i klagesaker m.v. til vedkommende bruker. Fylkesmannen er i utgangspunktet positiv til intensjonen om at kommunen skal være førstelinjeinstans ved henvendelser i utmarksspørsmål, forutsatt nødvendig kapasitet og kompetanse. Dette kan i mange tilfeller fungere godt. Imidlertid vil avstanden mellom bruker og myndighet kunne virke økende i de tilfellene der det er utmarksstyret eller fylkesmannen som er vedtaksmyndighet, og kommunen blir et forsinkende mellomledd når all korrespondanse skal gå gjennom kommunen. Fylkesmannen støtter faggruppens forslag om å styrke kommunenes kompetanse. Økonomiske virkemidler over statsbudsjettet for å styrke kommunenes kompetanse og kapasitet bør øremerkes.

Rapporter sier: *«Enkelte ressurser i utmarksområdene befinner seg i store sammenhengende naturområder og må forvaltes helhetlig på tvers av administrative grenser på kommune- og fylkesnivå. Dette gjelder særlig store verneområder, villrein og reindrift. Slike forvaltningsoppgaver er i dag lagt til verneområdestyrer, villreinnemnder og fylkesmenn. Fylkeskommunene har etter plan- og bygningsloven ansvar for regionale planer for villreinens leveområder og for regionalt friluftsliv. Faggruppen mener at slike ressurser bør forvaltes av ett organ på nivå over enkeltkommuner. Dette vil gjøre det mulig å foreta helhetlig avveining av viktige vern- og bruksinteresser.»*

Faggruppen foreslår følgende:

- *Verneområdestyrene erstattes av utmarksstyrer. Verneområdestyrer og villreinnemnder bør slås sammen til utmarksstyrer og overta de oppgavene som i dag ligger til begge disse organene.*
- *Utmarksstyrene bør ha en strategisk rolle med avklarte oppgaver og kunne delegerer myndighet til sekretariat og kommunene,*
- *Utmarksstyrene skal utarbeide nye forvaltningsplaner for de oppgaver og det området de har ansvar for.*

- *Utmarksstyret bør ha tydeligere ansvar for forvaltningsoppbygging ved å prioritere tydelig de oppgaver de ønsker gjennomført.*
- *Utmarksstyret bør være bredt sammensatt med et begrenset antall medlemmer. Grunneiere, næringsinteresser samt miljø- og friluftinteresser bør være representert i samtlige styrer. Villreininteresser eller reindrift bør være representert der dette er relevant. De fleste utmarksstyrene vil ha forvaltningsansvar for områder som ligger i mange kommuner. Siden styrene skal ha et begrenset antall medlemmer, vil dette trolig innebære at ikke alle kommunene er representert til enhver tid.*
- *Styrene bør oppnevnes av Miljødirektoratet etter forslag fra kommunene.*
- *Sekretariatet bør legges til fylkesmannen, som også bør ivareta det formelle arbeidsgiveransvaret for styrets sekretær/forvalter. En slik løsning vil gi utmarksstyrene tilgang til kapasitet og kompetanse som fylkesmannens stab har innen miljø, areal, juss og landbruk. Utmarksstyrene bør ha ansvaret for utlysning, ansettelse og stillingsinstruks for sekretariatet.*

Faggruppen er klar over at dagens verneområdestyrer er av relativt ny dato, og at Villreinnemndene nylig er omorganisert. Det kan derfor reises innvendinger mot de foreslåtte organisatoriske endringene etter så kort tid. Faggruppen mener likevel at det vil være store fordeler forbundet med å samle ansvar og myndighet for forvaltning av større områder i ett regionalt organ.

Store sammenhengende verneområder må fortsatt forvaltes helhetlig på tvers av administrative grenser for å ivareta verneverdiene best mulig. Fylkesmannen er positiv til intensjonen om å samle flest mulig av oppgavene innen utmarksforvaltning til færrest mulig organer. Opprettelse av utmarksstyret som erstatning for nasjonalpark/verneområdestyret og villreinnemnder vil ikke medføre færre organer i områder uten villreinnemnder. For områder som ikke har villrein kan derfor ikke fylkesmannen se den helt store forskjellen mellom dagens nasjonalpark/verneområdestyret og de foreslåtte utmarksstyrene. Som faggruppen selv påpeker, er dagens verneområdestyret av relativt ny dato. Fylkesmannen er derfor skeptisk til organisatoriske endringer uten mer inngripende endringer og utvidelse av oppgaveporteføljen. Utmarksstyrene bør kunne delegerer myndighet til sekretariatet/forvalter slik dagens nasjonalpark/verneområdestyrene kan, men ikke til kommunene. Hvis kommunene skal ha myndighet på oppgaver som er delegert til utmarksstyret bør Miljødirektoratet heller delegerer myndigheten direkte til kommunen.

Selv om Riksrevisjonen konkluderer med at det er for tidlig å evaluere nasjonalparkstyrenes forvaltning anbefaler fylkesmannen at eventuelle utmarksstyret opprettes etter samme mal som nasjonalparkstyrene, bl.a med at de består av politisk oppnevnte representanter. Fylkesmannen er undrende til hvorfor faggruppen ønsker å gå bort fra en forvaltningsmodell som fungerer godt med politisk oppnevnte representanter til en modell med utmarksstyret med brukerinteresser inn i selve styret. Alle berørte kommuner bør være representert til en hver tid. Dette vil sikre god samhandling og styrke styrets legitimitet i kommunene. Fylkesmannen er i utgangspunktet ikke i mot at det opprettes utmarksstyret, men da bør de organiseres etter samme mal som dagens nasjonalparkstyret/verneområdestyret. Fylkesmannen viser til at både nasjonale og internasjonale forpliktelser tilsier at dersom utmarksstyret opprettes **skal samiske** (ikke bare reindrift) interesser være representert i slike styret innenfor det samiske reinbeiteområdet.

Innledningsvis står det under kapittel 6.4 «Utmarksstyret» at faggruppen mener at ressurser som større verneområder, villrein og reindrift, som i dag forvaltes av nasjonalparkstyret, villreinnemnder og fylkesmenn bør forvaltes at et organ, nemlig utmarksstyret. Under kapittel fem foreslår faggruppen at dagens forvaltningsmodell for reindrift ikke bør endres. Hva mener egentlig faggruppen? Skal dagens forvaltningsmodell bestå eller skal reindriften legges til utmarksstyrene?

Faggruppen har under kapittel 6.2 sagt at faggruppens viktigste premiss er forenkling ut ifra et brukerperspektiv. Ut fra dette perspektivet kan en se forslagene om et utmarksstyre med ansvaret for det meste av utmarksforvaltningen. Det er imidlertid ikke skissert hvor store områder slike utmarksstyret skal favne, hvilket mandat de skal gis eller hvordan prosessen fram til oppnevning i styret skal foregå. Det er for Fylkesmannen ikke lett å se at dette vil medføre verken forenkling, økt effektivitet eller ressurs sparing. Eksempelvis favner Blåfjella/Skjækerfjella-Lierne nasjonalparkstyre i dag over tre reinbeitedistrikt, fem kommuner, store private grunneiere, andre rettighetshavere. Det er ikke lett å forestille seg at et bredt sammensatt utmarksstyre ivaretar utmarksspørsmål i dette området bedre enn dagens politisk oppnevnt nasjonalparkstyre.

Hensynet til brukerne er viktig, men Fylkesmannen mener at det er hensynet til en helhetlig naturforvaltning i tråd med nasjonalt fastsatte retningslinjer og mål, som må tillegges betydelig vekt ved valg av organisering. De negative utviklingstrekkene i naturforvaltningen som Riksrevisjonen har påpekt er i strid med Stortinget intensjoner, og som refereres innledningsvis i rapporten bekymrer også Fylkesmannen. Fylkesmannen tror ikke den foreslåtte løsning med utmarksstyret vil medføre noen vesentlig forenkling ut over dagens forvaltningsmodell med nasjonalparkstyret. Utmarksstyretenes geografisk og tematisk virkeområde må utredes grundig før eventuelt ordningen med utmarksstyret innføres.

Fylkesmannen er enig i at sekretariatet for utmarksstyrene må ivaretas av en verneområdeforvalter som formelt sett er ansatt hos fylkesmannen, men at det er utmarksstyret som disponerer forvalters arbeidstid. Dette er i tråd med dagens forvaltningsmodell.

Faggruppen ønsker å styrke forvaltningsmyndighetens ansvar og roller når det gjelder SNOs kan-oppgaver. Disse oppgavene bør utføres med utgangspunkt i en bestillingsdialog mellom forvaltningsmyndigheten og SNO. Imidlertid er det langt flere oppsynsoppgaver/behov enn SNO har kapasitet til å gjennomføre. Deler av oppgavene blir gjennomført ved hjelp av tjenestekjøp blant annet til fjellstyrene. Faggruppen foreslår at følgende tiltak vurderes nærmere:

- *Det bør utvikles en tydeligere rollefordeling mellom SNO og forvaltningsmyndighetene ved at forvaltningsmyndighetene får tydeligere ansvar og mer myndighet til å prioritere kan-oppgavene.*
- *Fylkesmannen har ansvaret for koordinering av bestillinger fra samtlige forvaltningsmyndigheter. SNO utfører kan-oppgaver etter bestilling fra fylkesmannen.*
- *SNO bør ha ansvar for oppsyn og kontroll i utmarksområder, blant annet med sikte på å forebygge miljøkriminalitet (skal-oppgaver).*
- *SNO bør ha en sterkere regional organisering, og dette leddet bør være part i bestillingsdialogen med fylkesmennene. Det bør utredes nærmere om mulige løsninger på regional nivå.*
- *De offentligrettslige oppsynsoppgavene som ligger under Fjelltjenesten, bør overføres til SNO, jf. sammenslåingen av Fjelltjenesten i Finnmark og SNO.*
- *I forbindelse med en foreslått gjennomgang av fjelloven i pkt 6.8 bør de offentligrettslige oppsynsoppgavene som Fjellopsynet utfører i medhold av fjelloven, vurderes lagt til SNO.*

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag har som tidligere nevnt svært gode samarbeidsrelasjoner med SNO og gjennom bestillingsdialogen blir forvaltningens prioriteringer klargjort. Gjennom flere år har dialogen mellom Fylkesmannen og SNO vært tett og god, noe som har medført at vi hos fylkesmannen har fått gjennomført mye av de tiltakene som har vært prioritert. Ansvaret som gjennomføringene av tiltakene har vært delt mellom lokalt SNO og Fylkesmannen. Vi er undrende til hva faggruppen mener med at SNO bør ha en sterkere regional organisering. SNO har i dag lokalt SNO med ca. 60 lokalkontor spredt rundt i Norge.

Hvis faggruppen mener at SNO bør ha enda et mellomlederledd med en regional leder er vi uenig i dette. Dagens organisering med lokalt SNO tilknyttet sentrale seksjoner fungerer godt. Enda et mellomlederledd vil kun medføre at flere ressurser i SNO går til mellomledere og mindre til tiltak, tilsyn, naturoppsyn m.v.

Fylkesmannen er tvilende til om vi bør ha ansvaret for koordinering av bestillinger fra samtlige forvaltningsmyndigheter. På grunn av at det da vil være Fylkesmannen som må foreta prioriteringene mellom de ulike tiltakene fra de ulike forvaltningsmyndighetene kan denne modellen være konfliktskapende. Dagens modell med at Fylkesmannen er koordinerende for de kommunene med forvaltningsansvar for verneområder og at nasjonalparkstyrene (fremtidige utmarksstyrer) har egen bestillingsdialog med SNO vurderes av Fylkesmannen til å være en bedre modell. Det vil også være mer attraktivt å være representert i et fremtidig utmarksstyre hvis bestillingsdialogen kjøres direkte med SNO.

Når det gjelder mer tydelig og bedre samordnet nasjonal politikk i utmark støttes faggruppens vurdering om at Regjeringen bør utforme en mer tydelig nasjonal utmarkspolitik, og da helst ved at det legges frem en Stortingsmelding om norsk fremtidig utmarksforvaltning. Likeledes er fylkesmannen positiv til at det oppnevnes et utvalg som får i oppdrag å foreta en samlet gjennomgang av offentligrettslige lover og forskrifter innen utmarksforvaltningen.

Fylkesmannens konklusjon

- Rapporten virker uferdig og vi betrakter den som en forstudie til en mer helhetlig fremtidig gjennomgang/utredning av utmarksforvaltningen.
- Rapporten om forenkling av utmarksforvaltningen har i liten grad tatt inn over seg det Riksrevisjonen påpeker, ei heller om tiltakene som foreslås i rapporten i større grad vil følge opp Stortingets mål om bærekraftig arealdisponering.
- Fylkesmannen er positiv til intensjonen i fagrapporten om å forenkle utmarksforvaltningen, og til at brukerne skal oppleve en vesentlig forenkling i forvaltning og saksbehandling i utmarksforvaltningen.
- Fylkesmannen er enig i at kommunene skal tildeles større ansvar og myndighet innen utmarksforvaltningen.
- Faggruppens forutsetninger er designet for en fremtidig kommunestruktur med færre og større kommuner, alternativt at det etableres interkommunale forvaltningsknutepunkt som har ansvaret for utmarksforvaltningen ut over egen kommune.
- Forenkling for brukerne må gå foran tildeling av oppgaver til kommunene i de tilfellene tildeling av oppgaver til kommunene ikke medfører forenkling for brukerne.
- Faggruppens begrensninger av geografisk og tematisk karakter har medført at tunge temaer som motorferdsel, rovviltforvaltning, strandsone m.v. ikke er tatt inn i rapporten. Det er på disse temaene de aller fleste brukerne kommer i kontakt med utmarksforvaltningen.
- Faggruppens rapport gir ingen vesentlig forenkling for brukerne. For å få en reell og vesentlig forenkling av utmarksforvaltningen må det foretas en helhetlig gjennomgang av alle temaene innen utmarksforvaltningen og ikke snevre det inn til mer eller mindre marginale deler av utmarksforvaltningen.
- Faggruppens forslag til tiltak for å styrke kommunenes kompetanse støttes. Økonomiske virkemidler over statsbudsjettet for å styrke kommunenes kompetanse og kapasitet må øremerkes.
- Det må fremdeles være fylkesmannens oppgave å påse at utmarksforvaltningen skjer i tråd med nasjonal politikk og føringer, og skal gis anledning til å påklage og reise innsigelse når så ikke er tilfelle.
- Reindriftsforvaltningen må fortsatt ligge hos Fylkesmannen.

- Opprettelse av utmarksstyrer er positivt, men da bør de organiseres etter samme mal som dagens nasjonalparkstyrer/verneområdestyrer med politisk oppnevnte representanter og samisk representasjon der dette er aktuelt.
- Utmarksstyrenes geografisk og tematisk virkeområde må utredes grundig før eventuelt ordningen med utmarksstyrer innføres.
- Dagens forvaltning av små verneområder er overhode ikke beskrevet i rapporten, samt at det gis et diffust bilde av den fremtidige forvaltningen av små verneområder. Dette gir et ufullstendig bilde på dagens forvaltning av verneområder.
- SNO bør ikke organiseres med regional leder, dette vil bli et urasjonelt mellomledernivå.
- Regjeringen bør utforme en mer tydelig nasjonal utmarkspolitik, og legge frem en egen Stortingsmelding om norsk fremtidig utmarksforvaltning.
- Det bør oppnevnes et utvalg som får i oppdrag å foreta en samlet gjennomgang av offentligrettslige lover og forskrifter innen utmarksforvaltningen.

Med hilsen

Gerd Janne Kristoffersen (e.f.)
Assisterende fylkesmann

Bjørnar Wiseth
Miljøverndirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen underskrift

Kopi:
Klima- og miljødepartementet
Landbruks- og matdepartementet

Saksbehandlere:
Miljøvern avdelingen Inge Hafstad 741 68066
Reindriftsavdelingen Kjell Kippe 741 38052
Landbruksavdelingen Rune Saurset 741 68215