



Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep

0032 OSLO

SAKSBEHANDLER: MARIT VORKINN

ARKIVKODE: 2015/1265 - 432.0

DATO: 02.03.2015

LANGSUA NASJONALPARKSTYRE - HØRING - FORENKLING AV UTMARKSFORVALTNING - RAPPORT FRA FAGGRUPPE

Vi viser til brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 15. desember 2014 og mail fra Judith Kortgård 10.02.15 om utsatt høringsfrist.

Nasjonalparkstyret for Langsua behandlet rapporten i styremøte 1/2015, 02.03.15. Høringsuttalen er avgrenset til forhold som angår nasjonalparkstyrets virksomhet. Nasjonalparkstyret mener at:

- Det er behov for en grunnleggende gjennomgang av utmarksforvaltningen, og det er positivt at departementet har igangsatt et arbeid med forenkling. Større forvaltningsendringer innen utmarksforvaltningen bør komme som et resultat av den lovgjennomgangen som arbeidsgruppa foreslår.
- Det er også behov for å utrede konsekvensene av tiltakene før de iverksettes, ikke minst for å se hvilke konsekvenser de vil ha på det operative nivået.
- Der det er opprettet verneområdestyret med politisk representasjon, bør en av hensynet til en helhetlig og ressurseffektiv forvaltning opprettholde dagens ordning med at områdene i et større vernekompleks forvaltes samlet.
- Små, partssammensatte områdestyret der ikke alle kommuner er representert vil sannsynligvis gi et mindre demokratisk system. Evt. utmarksstyret bør derfor være politiske utvalg tilsvarende dagens verneområdestyret.
- Verneområdestyret bør få et overordna ansvar for skjøtsel,- informasjons- og tilretteleggingstiltak. Forvaltningen bør følge linjeprinsippet og være underlagt fagavdelingen i Miljødirektoratet, og forvaltningsmidler/tiltaksmidler bør også søkes fra fagavdelingen. Verneområdestyrenes mandat bør utvides i forhold til bruk, fysiske tiltak og kulturminner. Områdestyrene bør også gis større mulighet til delegering fra nasjonalparkstyre til nasjonalparkforvalter.

Forslagene er nærmere grunnlagt bak.

Med hilsen

Marit Vorkinn
nasjonalparkforvalter

1. Forslag fra faggruppa som berører nasjonalparkstyrene

1.1 Er det behov for forenkling av utmarksforvaltningen?

Som arbeidsgruppa peker på er utmarksforvaltningen i dag både sektorstyrt, ressurskrevende og lite helhetlig. Dette påvirker også nasjonalparkstyrenes arbeid, bl.a. i forhold til at det kan bli tatt motstridende avgjørelser blant ulike sektororganer. Dette er uheldig overfor publikum og det svekker legitimiteten til sektororganene. Nasjonalparkstyret merker også den sektoriserende styringen ved at samordning med andre sektororganer krever betydelige ressurser. Det er derfor behov for en grunnleggende gjennomgang av utmarksforvaltningen, og det er positivt at departementet har igangsatt et arbeid med forenkling.

Arbeidsgruppa har hatt kort tid til å gjennomgå et omfattende saksfelt. Rapporten er kort, de foreslåtte tiltakene er lite begrunnet, og konsekvensene av tiltakene er i liten grad vurdert. Hovedutfordringen innen utmarksforvaltningen er først og fremst mangel på helhetlig forvaltning. (En mer helhetlig forvaltning vil både bety en forenkling for brukerne og en mer effektiv ressursbruk). De tiltak som foreslås burde derfor vært satt i en helhetlig sammenheng, for å sikre at tiltakene har de effekter en ønsker, og for å unngå uønska effekter. Det er behov for å utrede konsekvensene av tiltakene før de iverksettes, ikke minst for å se hvilke konsekvenser de vil ha på det operative nivået.

Faggruppa foreslår å oppnevne et lovutvalg for utmark som skal ha en mer grunnleggende gjennomgang av utmarkslovgivningen. Større forvaltningsendringer innen utmarksforvaltningen bør komme som et resultat av denne lovgjennomgangen.

1.2 Forvaltning av verneområder

Faggruppa har to forslag som innebærer en oppsplitting av forvaltningsmyndigheten for verneområdene. Ett av forslagene er at kommunene skal gis ansvar for forvaltning av verneområder som i sin helhet ligger innenfor kommunens grenser.

Faggruppa har ikke klargjort om de her mener frittliggende verneområder eller om de også mener verneområder som ligger i et større verneområdekomples, som Langsua nasjonalpark med 6 tilliggende naturreservater og 4 tilliggende landskapsvernområder. Noen av disse verneområdene ligger i sin helhet innenfor en kommune, mens andre ligger i flere kommuner. Dersom noen av verneområdene skulle forvaltes av enkeltkommuner og ikke et nasjonalparkstyre som i dag, vil forvaltningen kunne bli mindre helhetlig. Det vil også kreve større ressurser til samordning, og oppbygging av et dobbelt forvaltningsapparat med tilhørende spisskompetanse. For brukerne vil dette heller ikke nødvendigvis være noen forenkling, ved at en da vil måtte søke flere forvaltningsmyndigheter f.eks. ved søknad om motorisert ferdsel som strekker seg over flere verneområder.

Faggruppa foreslår også at «*Vernemyndigheten bør få vedta et delegasjonsreglement for alle unntaks- og dispensasjonsbestemmelser i verneforskriften. Et slikt reglement bør inneholde muligheten for delegasjon til kommunene*». Naturmangfoldlova §62, annet ledd, første punktum, inneholder allerede en hjemmel til at «*Kongen kan bestemme at kommunen er myndighet etter nærmere angitte bestemmelser i eller i medhold av loven*», men arbeidsgruppas forslag åpner for at vernemyndigheten kan delegere myndighet til kommunene. Dette vil gi kommunene større forvaltningsmyndighet, dersom verneområdemyndigheten ønsker dette. Å splitte opp forvaltningsansvaret på flere aktører vil imidlertid som nevnt foran, kunne innebære at helhetsperspektivet blir skadelidende, være mer ressurskrevende og ikke nødvendigvis bety noen forenkling for publikum.

Der det er opprettet nasjonalparkstyret med politisk representasjon, bør en av hensyn til en helhetlig og ressurseffektiv forvaltning opprettholde dagens ordning med at områdene i et større vernekompleks forvaltes samlet.

1.3 Utmarksstyret

Faggruppa foreslår at dagens verneområdestyret erstattes av utmarksstyret. Verneområdestyret og villreinnemnder (der det er villreinområder) bør slås sammen til utmarksstyret og overta de oppgavene som i dag hører til begge disse organene.

I dagens verneområdestyret er alle kommuner representert ved politiske representanter, som skal representere og balansere de ulike interessene. Å redusere antall medlemmer slik at ikke alle kommuner blir representert vil redusere kommunenes myndighet, sammenlignet med dagens ordning. Dette vil sannsynligvis svekke legitimiteten til styrene.

Faggruppa foreslår også at partsinteresser (grunneiere, næringsinteresser og miljø- og forvaltningsinteresser) skal representeres i styrene. Med små utvalg kan det lett oppstå skjevheter i representasjonen til fordel for noen særinteresser, det vil lettere oppstå habilitetsproblemer og konfliktnivået kan bli større.

Små, partssammensatte styret der ikke alle kommuner er representert vil sannsynligvis gi et mindre demokratisk system. Evt. utmarksstyret bør derfor være politiske utvalg tilsvarende dagens verneområdestyret.

1.4 Naturoppsyn

For verneområdestyrene er det særlig forholdet til SNO som er av betydning. Hovedsamordningen mellom verneområdestyret og SNO lokalt skjer i dag gjennom den såkalte «bestillingsdialogen». Vernemyndighetene melder da inn behov for arbeidsressurser fra SNO og midler til tiltak for kommende år til SNO sentralt. Tiltaksmidler er midler til tiltak både i regi av verneområdestyret og SNO. Bestillingsdialogen via SNO er omstendelig, og det kan reises spørsmål ved at et organ som selv sterkt presiserer at de ikke skal ha forvaltningsoppgaver, er det organet som skal sitte og fordele midler til tiltak som forvaltningsmyndigheten mener er nødvendig for å følge opp vernevedtaket og gjennomføre forvaltningsplanen.

Det er behov for at fordeling av tiltaksmidler til verneområdestyrene vurderes på nasjonalt nivå. Det har vært foreslått en fordeling av tiltaksmidler i forhold til areal, men både sårbarhet/besøkstrykk, skjøtselsbehov og spesielle utfordringer som kan dukke opp bør være viktigere kriterier for tildeling av tiltaksmidler enn areal alene.

I Langsua fungerer samarbeidet mellom forvaltningsmyndigheten og lokalt SNO svært godt med dagens ordning. Prinsipielt er det imidlertid uheldig at samarbeidet er personavhengig, og ikke sterkere institusjonalisert. Det er bl.a. behov for å få en avklaring i forhold til overlappende arbeidsoppgaver (SNOs «kan»-oppgaver), slik at forvaltningsmyndigheten får et overordnet ansvar for skjøtsels-, informasjons- og tilretteleggingstiltak. Forvaltningen bør følge linjeprinsippet og være underlagt fagavdelingen i Miljødirektoratet, og tiltaksmidler bør også søkes fra fagavdelingen.

2. Tiltak arbeidsgruppa ikke har vurdert: Utvidelser av verneområdestyrenes mandat

2.1 Utvidet mandat i forhold til bruk og fysiske tiltak

Verneområdestyrene har pr. i dag kun myndighet i forhold til naturmangfoldlovas bestemmelser. Verneforskriftene setter bl.a. rammene for bruk og fysiske tiltak i parken. I og med at naturmangfoldlova, plan- og bygningslova og motorferdsellova er likestilte lovverk, så krever søknader både om motorferdsel og fysiske tiltak at tiltakshaver må søke tre ulike instanser etter tre ulike lovverk. Naturmangfoldlova åpner for parallelle søknader, og fastlegger rekkefølge for søknadsbehandlingen, men det kreves fortsatt godkjenning fra tre ulike instanser. Her er det flere forenklingsmuligheter:

I og med at verneområdestyrene nå er sammensatt av politikere fra de kommunene som har areal i verneområdene, dvs. de samme som er plan- og bygningslovmyndighet, ville det være hensiktsmessig om søknader om motorisert ferdsel og fysiske tiltak kunne avgjøres av verneområdestyrene uten Pbl-behandling, men med klagerett for kommunene. Det vil kunne oppfattes som uheldig at kommunenes fullmakter som plan- og bygningslovmyndighet begrenses. I praksis vil imidlertid behandlingen etter naturmangfoldlova nesten alltid være mest restriktiv, og slik sett være negativt avgrensende for kommunenes behandling etter Pbl. Gjennom å opprettholde en klageadgang, vil unntakstilfellene kunne ivaretas.

I nasjonalparker på statsgrunn gis verneområdestyrene myndighet til å avgjøre de forhold verneforskriften regulerer også på vegne av Statskog og fjellstyrene, men med klagerett for disse organene.

Det vil være ressurs- og tidsbesparende, både for offentlig forvaltning og søker, at ett offentlig organ behandler søknaden, sammenlignet med at tre ulike organer behandler samme søknad.

2.2 Utvidet mandat i forhold til kulturminner

Verneområdestyrene forvalter nå naturmangfoldlova og verneforskriftene, med klageadgang for Fylkesmannen. En kunne tenke seg en tilsvarende ordning for kulturminneforvaltningen, slik at verneområdestyret hadde forvaltningen, men med klageadgang for fylkeskonservatoren. Dette vil gjøre det enklere for publikum i forhold til søknader.

2.3 Større mulighet til delegering fra nasjonalparkstyre til nasjonalparkforvalter

Langsua har relativt nye verneforskrifter. Men også her er det tilfeller der verneforskriften ikke hjemler kurante dispensasjoner, slik at dispensasjonene må behandles etter den generelle dispensasjonsbestemmelsen i naturmangfoldlova (§ 48). I følge vedtektene for nasjonalparkstyrene kan § 48-saker ikke delegeres fra nasjonalparkstyret til forvalterne. Erfaringer fra nasjonalparkstyrenes arbeid i Oppland viser at mange § 48-saker ikke er av prinsipiell karakter, men er kurante enkeltsaker der løsningen er gitt ut fra forvaltningsplanen eller presedens. Disse sakene kunne med fordel delegeres til forvalterne.

Dette kan gjøres på ulike måter. For det første kan det gjøres ved at verneforskriften endres til å ta med flere dispensasjonsformål. Å endre verneforskriftene er imidlertid en tidkrevende prosess som krever behandling i statsråd. En langt enklere løsning vil være å justere vedtektene for verneområdestyrene (siste avsnitt i punkt 6).

Dagens ordlyd:

Styret kan gi forvalteren myndighet til å treffe vedtak i alle saker som gjelder søknad om tillatelse etter verneforskriftenes spesifiserte dispensasjonsbestemmelser om ferdsel.

Det er ikke anledning til å delegere adgangen til å treffe vedtak etter naturmangfoldloven § 48.

Alt 1.:

Styret kan gi forvalteren myndighet til å treffe vedtak i alle saker som gjelder søknad om tillatelse etter

verneforskriftenes spesifiserte dispensasjonsbestemmelser om ferdsel, og andre kurante enkeltsaker etter nærmere spesifisering gitt av styret gjennom vedtak om delegering.

Alt.2:

Styret kan gi forvalteren myndighet til å treffe vedtak i kurante enkeltsaker etter forskriftenes spesifiserte

dispensasjonsbestemmelser og NML § 48. Dette gjelder kun saker der utfallet framgår av forvaltningsplan eller presedens og der det ikke gjelder tiltak av varig / irreversibel karakter. Videre kan styret gi forvalter i samråd med leder eller nestleder fullmakt til å treffe vedtak i hastesaker som ikke gjelder tiltak av varig/irreversibel karakter. Slike saker skal legges fram for styre eller arbeidsutvalg snarest mulig i etterkant.

For begge alternativer vil det fortsatt være styret som avgjør hvor mange saker de ønsker å delegere. En praksis som her er foreslått samsvarer med etablert praksis i kommunene. Formuleringa "saker av kurant karakter" er en vanlig formulering i kommunale delegeringsreglement og tolkinga skjer i samspill mellom politikere og administrasjon.