



Rødberg : 18.02.2015
Arkiv : K00
Saksmappe : 2014/1166
Avd. : Næring, miljø og kommunalteknikk
Saksbehandler : Svein Erik Lund

SÆRUTSKRIFT

Høringssvar på faggrupperapport "Forenkling av utmarksforvaltningen".

MØTEBEHANDLING:		
<i>Utvalg</i>	<i>Møtedato</i>	<i>Utvalgssak</i>
Formannskap	02.03.2015	8/15

Saken gjelder:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt på høring en faggrupperapport med forslag til tiltak for å forenkle utmarksforvaltningen. Nore og Uvdal kommune bør gi høringssvar.

Fakta:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt på høring en faggrupperapport med forslag til tiltak for å forenkle utmarksforvaltningen. Rapporten finnes på KMD sine nettsider:

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/regu/rapporter_2014/rapport_faggruppe_utmarksforvaltning_2korr.pdf

Utgangspunktet for gruppens arbeid var at brukerne skal oppleve en vesentlig forenkling i forvaltning og saksbehandling, og at kommunene skal tildeles større ansvar og myndighet innen utmarksforvaltningen. Høringsinstansene oppfordres til å gi synspunkter på de konkrete tiltakene som er foreslått i rapporten og vurdere konsekvensene av disse. Det ønskes spesielt synspunkter på følgende:

- Vil de foreslåtte tiltakene bidra til forenkling i utmarksforvaltningen?
- Er det andre tiltak som er viktige å få belyst og gjennomført?

Departementet arrangerte åpent høringsmøte i Oslo 10. februar og kommunen deltok på dette.

Høringsfrist var 28. februar 2015, men kommunen er orientert om at departementet tar imot uttalelser frem til og med 8. mars 2015. Kommunestyret delegerte i sak 9/15 myndigheten til å gi høringsuttalelse til Formannskapet.

Saksbehandlers vurdering:

Kommunens høringsuttale tar utgangspunkt i høringsuttale fra Utmarkskommunenes sammenslutning og Norges Fjellstyresamband.

Rådmannens forslag til vedtak:

Det vises til Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMD) høringsbrev av 15. desember 2014 om den nedsatte faggruppens rapport «Forenkling av utmarksforvaltningen». Nore og Uvdal kommune gir følgende høringsuttale til rapporten:

INNLEDNING

Det vises til Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMD) høringsbrev av 15. desember 2014 om den nedsatte faggruppens rapport «*Forenkling av utmarksforvaltningen*».

Nedenfor følger Nore og Uvdal kommune sitt syn på rapporten og de foreslåtte tiltakene. Rapporten gjennomgår kapittel for kapittel i kronologisk rekkefølge og presenterer løpende forslag til andre tiltak enn hva som fremgår av rapporten, men som bør vurderes belyst og gjennomført fra kommunens ståsted.

MANDAT OG FAGGRUPPENS ARBEID, KAPITTEL 2

Kommunen er positiv til at KMD har nedsatt en faggruppe med mandat til å se på tiltak for vesentlig å forenkle utmarksforvaltningen for brukerne og legge mer ansvar og myndighet til kommunene. Kommunen av den oppfatning at det ofte vil være en nær sammenheng mellom forenkling for brukerne og mer ansvar til kommunene, noe som også gjenspeiles i faggruppens rapport – og flere av de tiltakene faggruppen har foreslått.

Faggruppen har imidlertid utelatt viktige temaer (f.eks. motorferdsel, energiloven, rovviltforvaltning) og flere av de foreslåtte tiltakene går ikke langt nok. Videre foreslås det tiltak som etter kommunens oppfatning ikke vil innebære reell overføring myndighet til kommunene. Der hvor dette er tilfelle, vil det bli påpekt nedenfor.

Kommunen mener at rapporten og de foreslåtte tiltakene bærer preg av at faggruppen har hatt dårlig tid til å utarbeide og bearbeide materialet til rapporten. Slik kommunen ser det, er det derfor svært få av tiltakene som kan gjennomføres uten ytterligere utredninger. Kommunen mener videre at departementet i stedet burde fokusert på tyngre utmarkssaker, hvorav noen vil kreve lovendring, fremfor tiltakene som nå er foreslått. Dette blir presisert nedenfor, særlig under punkt 6.

Kommunereform som premiss for de foreslåtte tiltakene

Ifølge mandatet skal gruppens arbeid «*avgrenses mot det arbeidet som skjer med kommunereformen*». Slik kommunen tolker dette er derfor tiltakene som er foreslått uavhengige av om det gjennomføres en kommunereform. Faggruppen legger videre til grunn som prinsipp og forutsetning for forenklingstiltak at «*kommunene bør tillegges flest mulig oppgaver under forutsetning av tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse og distanse i forvaltningen*».

Kommunen kan ikke se at det er grunnlag for å oppstille en forutsetning om større kommuner for å overføre ansvar og myndighet til kommunene. Kommunens premiss for høringsuttalelsen er at mer ansvar og myndighet kan legges til kommunene slik kommunene

er organisert i dag, og at tiltakene som er foreslått ikke forutsetter en kommunereform. Videre må det tas i betraktning at kommunene har mulighet til samarbeid på tvers av kommunegrensene, gjennom blant annet interkommunalt samarbeid.

2.1.2 Samerettsutvalgets utredning, NOU 2007: 13

Kommunen støtter Utmarkskommunenes vurdering som er gjengitt nedenfor:

USS har spilt inn både muntlig og skriftlig et ønske om at faggruppen vurderte forslagene i Samerettsutvalg II (SRU II) i NOU 2007: 13 om lokal forvaltning av utmarka i Nordland og Troms, etter en lignende modell som for statsallmenningene i Sør-Norge (lov om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenninger av 6. juni 1975 nr. 31 (*fjellova*)).

Faggruppens rapport kommenterer ikke forslagene i SRU II, til tross for at rapporten i stor utstrekning berører både temaer og områder som også er utredet av Samerettsutvalg II i NOU 2007: 13. I rapporten ser faggruppen bort fra det utredningsarbeidet som er gjort i Samerettsutvalget og foreslår tiltak uavhengig av Samerettsutvalgets utredning.

Etter USS syn gjelder fjellova allerede i dag for opprinnelig statsgrunn i Nordland og Toms. Opprettelse av fjellstyrer er stilt i bero i påvente av SRU IIs innstilling. Departementet kan også vedta at fjellova skal gjelde for innkjøpt statsgrunn i de to fylkene. Det følger av lovens ordlyd i § 1 annet ledd og forarbeidene til fjellova at fjellovas anvendelsesområde ikke er begrenset til opprinnelig statsgrunn. Det bør gjøres enkelte tilpasninger ved innføring av lokal forvaltning av statsgrunn i Nordland og Troms, noe som er nærmere beskrevet i NOU 2007: 13, bind A kapittel 14.5.

Alternativt bør SRU IIs forslag om å innføre en fjellov-lignende modell som omfatter flere kommuner for både innkjøpt og opprinnelig statsgrunn i Nordland og Troms, vurderes. En slik modell vil innebære at rapportens mål om lokal forvaltning og mer ansvar og myndighet til kommunene kan oppfylles også i Nord-Norge. Modellen kan gjennomføres uavhengig av hvordan man ser på grunneierspørsmålet.

I dag er om lag 30 000 km² av arealene i Nordland og Troms eid av Statskog SF; det innebærer at nesten halvparten av arealene i disse fylkene administreres og forvaltes av staten som grunneier tilnærmet uten lovmessig forankret lokal forvaltning. I Sør Norge – hvor fjellova anvendes i stats-allmenningene – ivaretas den lokale forvaltningen gjennom samarbeidet mellom Statskog SF og de lokalt oppnevnte fjellstyrene.

USS mener det er en svakhet ved rapporten at faggruppen ikke har sett nærmere på forvaltningen av statsgrunnen i Nordland og Troms.

FORVALTNINGSSYSTEMER I UTMARKA, KAPITTEL 3

Kapittel 3 i faggruppens rapport er faktiske beskrivelser av ulike forvaltningssystemer i utmarka. Kommunen har enkelte kommentarer til de ulike beskrivelsene.

3.1 Arealplanlegging

Systemet for arealplanlegging er etter kommunens oppfatning noe ufullstendig. Det er for eksempel flere tiltak av stor betydning for utmarksforvaltningen som er løftet ut av plan- og bygningsloven – som energitiltak som avgjøres etter energiloven – som innebærer at loven har mistet noe av sin sektorovergripende karakter.

Kommunens prinsipielle syn er at kommunen skal være den primære areal- og planmyndighet uavhengig av tiltakets karakter. Kommunenes planmyndighet har til dels vært under press fra

næringsaktører og sentrale myndigheter, blant annet i forbindelse med tiltak som mineralutvinning.

3.2 Forvaltning av store utmarksområder

Også rapportens beskrivelse av Riksrevisjonens rapport om forvaltningen av nasjonalparker er noe ufullstendig. I punkt 3.2 om forvaltning av store utmarksområder står det blant annet at:

«Riksrevisjonen har undersøkt de nye områdestyrene. Deres konklusjon er at områdestyrene er opprettet i tråd med hensikten, men at det er for tidlig å evaluere områdestyrenes forvaltning.»

Denne utlegningen av Riksrevisjonens konklusjon kan ikke gjenfinnes noe sted i Faggruppens rapport.

Riksrevisjonen slår i stedet fast at *«den nye forvaltningsmodellen med lokal forvaltning i hovudsak er sett i verk slik det var tenkt»* (vår understrekning). Riksrevisjonen påpeker videre at det ikke er i tråd med Stortingets intensjoner at det er Klima- og miljødepartementet som formelt oppnevner medlemmene etter forslag fra kommunestyrene. Stortinget forutsatte i Innst. 9 S (2009–2010) at styremedlemmene skulle oppnevnes direkte av kommunestyrene. Videre viser Riksrevisjonen til at det fortsatt er mange aktører og nivåer i forvaltningen og at finansieringen er fragmentert. Om dette skriver Riksrevisjonen på side 8 *«Konsekvensane ser ut til å vere at forvaltninga av nasjonalparkane har blitt lite tids- og kostnadseffektiv.»*

Dette vil bli ytterligere kommentert under punkt 6.4 om utmarksstyrer nedenfor.

INNSPILL FRA AKTØRENE, KAPITTEL 4.

Det er påfallende at så få kommuner har vært i møter med faggruppen når mandatet i så stor grad berører nettopp kommunene. Listen i vedlegg 1 viser også at det er svært mange aktører og geografiske områder som ikke har fått anledning til å komme med innspill til arbeidet. Kommunen er som sagt positiv til faggruppens mandat, men er likevel kritisk til at det er så få kommuner som er hørt underveis i arbeidet – selv om det nå gjennomføres en høringsrunde – og mener at det kan ha påvirket faggruppens forslag til tiltak. Kommunene må engasjeres aktivt og få reell mulighet til å bidra i det videre arbeidet med forenkling av utmarksforvaltningen.

PRINSIPPER OG FORUTSETNINGER FOR FORENKLINGSTILTAK, KAPITTEL 5

Faggruppens prinsipper for forslagene til forenklingstiltak i utmarksforvaltningen bygger på Oppgavefordelingsutvalgets utredning NOU 2000: 22 og rapporten fra mars 2014 fra Ekspertutvalget for kriterier for god kommunestruktur.

Kommunen er enig i de grunnleggende prinsippene for forenklingstiltak som fremgår av rapporten kapittel 5 (sidene 25–26), men vil likevel trekke frem et par av prinsippene særskilt.

5.1 Faggruppen legger til grunn et prinsipp om at *«saksbehandlings- og beslutningssystemet i utmark skal være oversiktlig, demokratisk og effektivt for brukerne»*.

Faggruppens forslag om sammensetningen av og representasjonen i utmarksstyrer, som går ut på å ta inn grunneierinteresser og andre interesser (punkt 6.4 i rapporten), reiser et prinsipielt spørsmål om styrenes demokratiske forankring. Videre reiser forslaget spørsmål om hvorvidt styret i det hele tatt vil være vedtaksført med en så bred sammensetning som det er foreslått.

Det vil neppe bidra til effektiv saksbehandling. Dette vil bli beskrevet nærmere i punkt om utmarksstyrer.

5.2 Faggruppen legger også til grunn et prinsipp om at *«kommunene må ha tilstrekkelig politisk og økonomisk handlingsrom (...) og sentrale statlige myndigheter må redusere sin detaljstyring av kommunene og samordne sektorpolitikken»*. Faggruppens forslag til tiltak ikke er tydelige nok om hvilke tiltak som innebærer økte kostnader for kommunene og hvordan dette i tilfelle skal finansieres. Kommunen forutsetter i sin vurdering av de foreslåtte tiltakene, punkt 6 nedenfor, at tilstrekkelige økonomiske ressurser til kommunen vil medfølge.

Kommunen er enig med faggruppen i at Fylkesmannens overprøving ved klager/innsigelser begrenses til en legalitetskontroll.

FORSLAG TIL TILTAK, KAPITTEL 6

6.1 Generelt om faggruppens forslag til tiltak

Kommunen er enig i at mer ansvar og myndighet i utmarka bør legges til kommunalt nivå. Flere av faggruppens forslag til tiltak kan være egnet til å oppnå dette. Imidlertid mener kommunen at flere av tiltakene er for dårlig utredet i sin nåværende form og at det derfor er vanskelig å ta stilling til om tiltakene faktisk vil oppnå det tilsiktede formålet. Nedenfor kommer vi nærmere inn på de enkelte tiltakene.

6.2 Større ansvar og myndighet til kommunene

Kommunen er enig i faggruppens prinsipielle tilnærming om at flere oppgaver bør overføres til kommunene, men som faggruppen også skriver i sin rapport, side 27, begrenses kommunenes handlingsrom blant annet av økonomi. Det er derfor viktig at det følger med bevilgninger når flere oppgaver legges til kommunene. Mange oppgaver kan trolig gjøres mer kostnadseffektivt lokalt, slik at overføring av ansvar ikke nødvendigvis vil innebære mer penger totalt sett, men at det må gjøres omprioriteringer. Forslagene til tiltak er generelt ikke tydelige nok på hvordan oppgavene planlegges finansiert.

Kommunen er positiv til at kommunene skal ha førstelinjeansvaret i utmarksforvaltningen under forutsetning av at det følger med midler til å administrere dette ansvaret. Kommunen støtter derfor også at det bør organiseres et systematisk opplæringstilbud for kommunene.

Kommunen støtter også et felles datasystem med et standardisert elektronisk søknadssystem, som det blant annet kan lenkes opp til fra kommunenes hjemmesider.

Kommunen støtter også at fylkeskommunens oppgaver med bestandsforvaltning etter innlandsfiskeoven og jaktbare arter etter viltloven overføres til kommunene, og understreker for dette – som for øvrige foreslåtte tiltak – at nødvendig finansiering må følge med.

6.3 Forvaltning av verneområder bør overføres til kommunene

Faggruppen foreslår konkret å gi kommunene ansvar for forvaltning av verneområder som i sin helhet ligger innenfor kommunens grenser. Kommunen mener dette er positivt så fremt nødvendige midler og myndighet følger med forvaltningsansvaret.

Det foreslåtte tiltaket er allerede gjennomført ved tilbudsbrief fra Miljødirektoratet av 4. desember 2014 til alle landets kommuner med verneområder. Tilbudet må besvares innen 1. april 2015. Av brevet fremgår det at blant annet følgende er en forutsetning for delegering av forvaltningsansvaret:

«Ansvaret som forvaltningsmyndighet innebærer at kommunen må avsette nødvendige ressurser til administrasjon og saksbehandling.

Kommunen kan søke om økonomiske midler til gjennomføring av skjøtsel og tiltak i verneområder innenfor de rammer som hvert år blir fastsatt av Stortinget. Søknad om midler skal sendes til Fylkesmannen innen nærmere fastsatt frist.»

Slik kommunen tolker tilbudet innebærer det at kommunen i hovedsak selv må finansiere verneområdeforvaltningen, med unntak for at kommunen kan søke Stortinget via Fylkesmannen om midler til skjøtsel og andre tiltak.

Direktoratets tilbud vurderes ikke å være i tråd med rapportens prinsipp om at kommunene må ha *tilstrekkelig (...) økonomisk handlingsrom*. Når forvaltningsansvaret tilbys kommunene uten at det følger konkrete bevilgninger med, begrenser det kommunenes mulighet til å påta seg forvaltningsansvaret.

Kommunene bør videre stå fritt til å bestille skjøttsarbeid m.m. av andre aktører enn SNO. Vi kommer tilbake til dette i punkt 6.5.3 nedenfor.

6.4 Forslag om å etablere utmarksstyrer til erstatning for verneområde-/nasjonalparkstyrer

Faggruppen foreslår i punkt 6.4 å erstatte verneområdestyrene med utmarksstyrer, som også blir slått sammen med villreinnemndene i de områdene det er aktuelt.

6.4.1 Samordning av verneområdestyrer og villreinnemnder

Samordning med villreinnemndene kan skape en mer samordnet og helhetlig forvaltning av verneområdene der det også er villrein. Faggruppen har imidlertid ikke beskrevet nærmere hvordan samordningen kan skje geografisk og tematisk. Villreinnemndene har virkeområder som avviker fra – og er langt større – enn virkeområdene til det enkelte verneområdestyret. Myndighetsområdene er også vidt forskjellige. Hvordan skal dette rent teknisk håndteres? Fra kommunens ståsted er det vanskelig å avgjøre om grepet medfører reell forenkling før det er tilstrekkelig utredet hvordan dette kan gjennomføres i praksis.

I dag foreslår hver enkelt kommune som har areal innenfor villreinområdet to personer oppnevnt til villreinnemnda (representant og vararepresentant), se forskrift om forvaltning av hjortevilt § 5 tredje ledd. Ordningen innebærer en demokratisk og lokal forankring av villreinnemndenes forvaltning av villreinen. Representantene i eventuelle utmarksstyrer bør oppnevnes direkte av kommunestyrene i de berørte kommuner.

Dersom grensene for utmarksstyrene skal være verneområdets geografiske utstrekning, vil det kunne innebære at forvaltningen av villreinen blir fragmentert fordi forvaltningen av villreinen skjer i henhold til det enkelte utmarksstyrets virkeområde og ikke villreinområdenes utstrekning. Det er heller ikke beskrevet hva som er tenkt gjort med

villreinnemndene for villreinområder hvor det ikke finnes verneområder. En sammenslåing av villreinnemndene med verneområdestyrene må derfor utredes nærmere før kommunen kan ta stilling til om dette er et grep som vi vil støtte.

6.4.2 Representanter for grunneiere, næringsinteresser og miljø- og friluftsansjoner i verneområdestyrene.

Faggruppen foreslår at utmarksstyrene skal «*være bredt sammensatt med et begrenset antall medlemmer*». Det foreslås at grunneiere, næringsinteresser og miljø- og friluftsansjoner skal være representert i alle styrene. Videre skriver faggruppen at en slik bredere sammensetning kan medføre at enkelte kommuner med arealer innenfor verneområdet ikke vil bli representert.

Kommunen mener det er avgjørende å sikre at styrene er *demokratisk* forankret og at alle kommunestyre innenfor verneområdet derfor må få utnevne en representant til verneområdestyret/utmarksstyret. Det er også i tråd med det overordnede prinsippet om et demokratisk saksbehandlings- og beslutningssystem, som faggruppen funderer sine foreslåtte tiltak i, se punkt 5.1 ovenfor. Stortingets intensjon for forvaltningsmodellen er at forvaltningen skjer gjennom *interkommunale styre*, og kommunen forutsetter derfor at alle kommuner med arealer innenfor verneområdet er representert i verneområdestyret.

Grunneierrepresentasjon i styrene reiser flere prinsipielle spørsmål som må avveies mot andre hensyn:

- Vil grunneier og brukerrepresentasjon svekke det demokratiske styringsgrunnlaget for styrene?
- En grunneier representerer særinteresser i forvaltningen av verneområder, og vil ofte kunne være inhabil til å fatte vedtak.
- Dersom grunneierrepresentasjon går på bekostning av direkte kommunerepresentasjon, vil det svekke det demokratiske grunnlaget.

Kommunen mener det kan være uheldig også å ha representanter for næringsinteresser og friluftsansjoner i styret av grunner som nevnt over. Disse kan også svekke styrenes vedtaksførhet. Styrene vil med en slik utvidet representasjon gå mer i retning av å være et interesseorgan enn et forvaltningsorgan, og det vil kunne svekke styrenes posisjon som forvaltningsmyndighet og innebære at statlige myndigheter i større grad vil gå inn og overprøve styrets vedtak.

De nevnte interessene er representert i det faglig rådgivende utvalget til verneområdestyrene, og kommunen reiser følgelig spørsmål om disse interessene – basert på en helhetlig vurdering - fortsatt bør være henvist til det rådgivende utvalget.

Faggruppen omtaler heller ikke hvordan grunneiere, næringsinteresser og miljø- og friluftsansjoner er tenkt valgt inn i styrene. Hvordan dette skal skje vil kunne være avgjørende for om styrene beholder sin demokratiske og lokale forankring med en slik supplering av interesser til styrene.

6.4.3 Faggruppens forslag om utmarksstyret sammenholdt med Riksrevisjonens rapport Faggruppen skriver at *«styret bør oppnevnes av Miljødirektoratet etter forslag fra kommunene»*.

Da den nye forvaltningsmodellen for store verneområder ble vedtatt av Stortinget, var det en forutsetning at verneområdestyrene skulle være *interkommunale* og at avgjørelsesmyndigheten skulle ligge til styret. Kommunemedlemmer til verneområdestyret skulle oppnevnes av kommunestyret i de respektive kommunene og av fylkestinget i fylkeskommunene.

I vedtektene for verneområdestyrene er det likevel bestemt at det er Klima- og miljødepartementet – nå delegert til Miljødirektoratet – som oppnevner styremedlemmene etter forslag fra kommuner, fylkeskommuner og eventuelt Sametinget. At Stortingets intensjon på dette punktet ikke er fulgt opp, er kritisert i Riksrevisjonens administrative rapport nr. 1 2014.

I lys av Riksrevisjonens kritikk er det underlig at faggruppen foreslår at utmarksstyret skal oppnevnes av en statlig instans når Stortingets intensjon har vært at det er kommunene, fylkeskommunene og eventuelt Sametinget som selv skal oppnevne styremedlemmene direkte.

Faggruppen foreslår at sekretariatet for utmarksstyret legges til Fylkesmannen som også skal ivareta det formelle arbeidsgiveransvaret for forvalteren. I forvaltningsmodellen i dag er sekretariatet lagt til forvalteren, ikke fylkesmannen, og kommunen mener at denne modellen må opprettholdes. Dersom sekretariatet legges direkte til Fylkesmannen, vil det svekke kommunal og lokal forvaltning av de store verneområdene.

Slik kommunen ser det må styrets instruksjonsmyndighet overfor forvalteren og Fylkesmannens rolle i verneområdeforvaltningen klargjøres. Dette er også i tråd med anbefalingene i Riksrevisjonens rapport. For å få lokal forankring bør arbeidsgiveransvaret legges til en av de berørte kommunene. Med økt ansvar, myndighet og økonomiske ressurser vil kommunene kunne bygge opp og organisere gode fagmiljøer innen utmark som vil gi nødvendig fagmiljø for utmarksstyrenes sekretariat. En forutsetning for at utmarksstyrene skal fungere er overføring av nødvendige økonomiske ressurser til drift av styrene og etablering et fungerende sekretariat med heltidsansatte fagpersoner.

Kommunens syn er at intensjonen om i større grad å samordne utmarksforvaltningen i store verneområder er god, men at de foreslåtte tiltakene ikke i tilstrekkelig grad tar innover seg kritikken av verneområdeforvaltningen som fremgår av Riksrevisjonens rapport og at forslaget heller ikke er godt nok utredet og forklart i rapporten.

6.7 Naturoppsyn

6.7.1 Fjelltjenesten til SNO i Nordland og Troms

Faggruppen foreslår å overføre Fjelltjenesten til SNO i Nordland og Troms. Kommunen mener dette forslaget ikke ivaretar prinsippene om mer lokal forvaltning som skal ligge til grunn for de foreslåtte tiltakene. Det avgjørende for forvaltningen av utmarka i Nordland og Troms er at det innføres lokal forvaltning for både opprinnelig og innkjøpt statsgrunn. Vi viser til punkt 2.1.2 om dette ovenfor.

Overføring av Fjelltjenesten til SNO er tidligere foreslått gjennomført av Statskog, men ble stanset etter initiativ blant annet fra kommunene. Når faggruppen er sammensatt med en representant fra Statskog som har vært sentral i dette spørsmålet, burde dette faktum vært omtalt i rapporten.

6.7.2 Klart skille mellom SNOs «kan»-/ og «skal»-oppgaver

Kommunens syn på SNOs rolle er at SNO bør ivareta «skal»-oppgavene etter naturoppsynsloven, og at «kan»-oppgavene skal ligge til verneområdestyrer og kommuner, med forvaltningsansvar for verneområder. Kommunen er derfor enig i faggruppens forslag til tiltak om en *tydeligere rollefordeling mellom SNO og forvaltningsmyndighetene ved at forvaltningsmyndighetene får tydeligere ansvar og mer myndighet til å prioritere kan-oppgavene*. Dette er også i tråd med faggruppens prinsipper for forenklingstiltak.

6.7.3 Kommunenes bestilling av skjøtselstjenester mv.

I rapporten på side 32 fremgår det at «*det er mange forvaltningsmyndigheter med langt flere oppsynsbehov enn SNO kan gjennomføre*». Som nevnt under punkt 6.3 har Miljødirektoratet gitt kommunene tilbud om å overta forvaltningsansvaret for verneområder innenfor kommunen. I tilbudet fra direktoratet er det klart forutsatt at kommunene må bestille skjøtels- og tilretteleggingstiltak av lokalt SNO. Kommunene må stå fritt til å bestille disse oppgavene fra andre kompetansemiljøer enn lokalt SNO.

Kommunen er av den oppfatning at en slik bundet overføring av forvalteransvaret fra Miljødirektoratet til kommunene ikke er i tråd med faggruppens prinsipper for forenkling og styrking av kommunalt ansvar og myndighet i utmarksforvaltningen. Kommunen ber om at Kommunal- og moderniseringsdepartementet avklarer dette punktet i Miljødirektoratets tilbud med Klima- og miljødepartementet.

6.7.4 Oppsyn på statsallmenning

I rapporten foreslås det å flytte fjellstyrenes offentligrettslige oppsynsoppgaver til SNO. Uavhengig av dette må fjellstyrene ha ansatte (fjellopsyn) for å ta hånd om fjellstyrets eiendommer og rettigheter av privat karakter, samt utføre tilsyn og skjøtseloppgaver på statsallmenningene. Eksempler på dette er f.eks. tilsyn, vedlikehold og transport til fjellstyrehytter og båter. Dette er en svært viktig del av fjellstyrenes arbeid med å tilrettelegge for et naturvennlig og enkelt friluftsliv for allmennheten.

For å oppnå intensjonene til faggruppa om ett oppsyn, bør i stedet all statlig tilsyn- og oppsynsaktivitet på statsallmenning koordineres og utføres av Fjellopsynet.

6.8 Statsallmenninger

Fjellstyrene er politisk oppnevnt av kommunestyret og har lokalt tilsatt fjellopsyn / sekretariat. Fjellstyrene er slik et godt eksempel på lokalt forankret utmarksforvaltning i tråd med intensjonene «levende lokaldemokrati». Det er således et lite paradoks at rapporten foreslår en nedbygging av dette fjellstyresystemet når intensjonen er overføring av myndighet og ansvar fra sentralt til lokalt nivå. Fjellstyrenes rolle bør i stedet styrkes gjennom overføring av flere av Statskog sine oppgaver i statsallmenning til fjellstyrene. Gjennom dette vil fjellstyrene kunne håndtere de fleste saker som omhandler statsallmenningene.

Kommunen vil foreslå at alle oppsynsoppgaver på statsallmenning blir utført av Fjellopsynet og at de fleste forvaltningsoppgavene til Statskog blir overført til fjellstyrene. Dette gir forenkling, styrking av kommunalt nivå, nedbygging av statlig byråkrati, bedre ressursbruk og styrking av lokale arbeidsplasser.

Faggruppen skriver at *«de privatrettslige bruksrettighetene i allmenningene ligger fast og vil ikke berøres av faggruppens forslag»*. Samtidig foreslår faggruppen at *«allmennhetens tilgang til jakt og fiske i statsallmenning, spesielt når det gjelder villreinjakt og småviltjakt med hund»* må vurderes. Dette blir en selvmotsigelse der faggruppen ønsker å endre på en gammel rett som ligger til lokalsamfunnet der allmenningen ligger.

Kommunen vil ikke akseptere endring av fjelloven der innenbygdsboendes bruksrettigheter svekkes. Kommunegrensene fra 1956 må fortsatt ligge til grunn for allmenningsrett og definisjon av innenbygdsboende knyttet til den aktuelle statsallmenning.

Kommunen støtter for øvrig høringsuttalelsen fra Norges Fjellstyresamband.

6.12 Lovutvalg for utmark

Kommunen er positiv til et forslag om å igangsette en helhetlig gjennomgang av utmarkslovgivningen. En opprydding og forenkling av lovverket vurderes å være avgjørende for å kunne få en enklere og mer brukervennlig forvaltning. Det er en forutsetning at kommunenes interesser er representert i utvalget som skal stå for gjennomgangen og at kommunene får god og reell mulighet til aktiv deltakelse i arbeidet.

AVSLUTTENDE BEMERKNINGER

I det videre arbeidet med forenkling av utmarksforvaltningen må også spørsmål knyttet til motorferdsel i utmark, kulturminneforvaltning, energiloven og rovdyrforvaltningen vurderes.

Behandling Formannskap- 02.03.2015:

Formannskapet sluttet seg enstemmig til høringsuttalelsen.

Vedtak Formannskap- 02.03.2015:

Det vises til Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMD) høringsbrev av 15. desember 2014 om den nedsatte faggruppens rapport «Forenkling av utmarksforvaltningen». Nore og Uvdal kommune gir følgende høringsuttale til rapporten:

INNLEDNING

Det vises til Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMD) høringsbrev av 15. desember 2014 om den nedsatte faggruppens rapport *«Forenkling av utmarksforvaltningen»*.

Nedenfor følger Nore og Uvdal kommune sitt syn på rapporten og de foreslåtte tiltakene. Rapporten gjennomgås kapittel for kapittel i kronologisk rekkefølge og presenterer løpende forslag til andre tiltak enn hva som fremgår av rapporten, men som bør vurderes belyst og gjennomført fra kommunens ståsted.

MANDAT OG FAGGRUPPENS ARBEID, KAPITTEL 2

Kommunen er positiv til at KMD har nedsatt en faggruppe med mandat til å se på tiltak for vesentlig å forenkle utmarksforvaltningen for brukerne og legge mer ansvar og myndighet til kommunene. Kommunen av den oppfatning at det ofte vil være en nær sammenheng mellom forenkling for brukerne og mer ansvar til kommunene, noe som også gjenspeiles i faggruppens rapport – og flere av de tiltakene faggruppen har foreslått.

Faggruppen har imidlertid utelatt viktige temaer (f.eks. motorferdsel, energiloven, rovviltforvaltning) og flere av de foreslåtte tiltakene går ikke langt nok. Videre foreslås det tiltak som etter kommunens oppfatning ikke vil innebære reell overføring myndighet til kommunene. Der hvor dette er tilfelle, vil det bli påpekt nedenfor.

Kommunen mener at rapporten og de foreslåtte tiltakene bærer preg av at faggruppen har hatt dårlig tid til å utarbeide og bearbeide materialet til rapporten. Slik kommunen ser det, er det derfor svært få av tiltakene som kan gjennomføres uten ytterligere utredninger. Kommunen mener videre at departementet i stedet burde fokusert på tyngre utmarkssaker, hvorav noen vil kreve lovendring, fremfor tiltakene som nå er foreslått. Dette blir presisert nedenfor, særlig under punkt 6.

Kommunereform som premiss for de foreslåtte tiltakene

Ifølge mandatet skal gruppens arbeid *«avgrenses mot det arbeidet som skjer med kommunereformen»*. Slik kommunen tolker dette er derfor tiltakene som er foreslått uavhengige av om det gjennomføres en kommunereform. Faggruppen legger videre til grunn som prinsipp og forutsetning for forenklingstiltak at *«kommunene bør tillegges flest mulig oppgaver under forutsetning av tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse og distanse i forvaltningen»*.

Kommunen kan ikke se at det er grunnlag for å oppstille en forutsetning om større kommuner for å overføre ansvar og myndighet til kommunene. Kommunens premiss for høringsuttalelsen er at mer ansvar og myndighet kan legges til kommunene slik kommunene er organisert i dag, og at tiltakene som er foreslått ikke forutsetter en kommunereform. Videre må det tas i betraktning at kommunene har mulighet til samarbeid på tvers av kommunegrensene, gjennom blant annet interkommunalt samarbeid.

2.1.2 Samerettsutvalgets utredning, NOU 2007: 13

Kommunen støtter Utmarkskommunenes vurdering som er gjengitt nedenfor:

USS har spilt inn både muntlig og skriftlig et ønske om at faggruppen vurderte forslagene i Samerettsutvalg II (SRU II) i NOU 2007: 13 om lokal forvaltning av utmarka i Nordland og Troms, etter en lignende modell som for statsallmenningene i Sør-Norge (lov om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenninger av 6. juni 1975 nr. 31 (*fjellova*)).

Faggruppens rapport kommenterer ikke forslagene i SRU II, til tross for at rapporten i stor utstrekning berører både temaer og områder som også er utredet av Samerettsutvalg II i NOU 2007: 13. I rapporten ser faggruppen bort fra det utredningsarbeidet som er gjort i Samerettsutvalget og foreslår tiltak uavhengig av Samerettsutvalgets utredning.

Etter USS syn gjelder fjellova allerede i dag for opprinnelig statsgrunn i Nordland og Toms. Opprettelse av fjellstyrer er stilt i bero i påvente av SRU IIs innstilling. Departementet kan også vedta at fjellova skal gjelde for innkjøpt statsgrunn i de to fylkene. Det følger av lovens ordlyd i § 1 annet ledd og forarbeidene til fjellova at fjellovas anvendelsesområde ikke er begrenset til opprinnelig statsgrunn. Det bør gjøres enkelte tilpasninger ved innføring av lokal

forvaltning av statsgrunn i Nordland og Troms, noe som er nærmere beskrevet i NOU 2007: 13, bind A kapittel 14.5.

Alternativt bør SRU IIs forslag om å innføre en fjellov-lignende modell som omfatter flere kommuner for både innkjøpt og opprinnelig statsgrunn i Nordland og Troms, vurderes. En slik modell vil innebære at rapportens mål om lokal forvaltning og mer ansvar og myndighet til kommunene kan oppfylles også i Nord-Norge. Modellen kan gjennomføres uavhengig av hvordan man ser på grunneierspørsmålet.

I dag er om lag 30 000 km² av arealene i Nordland og Troms eid av Statskog SF; det innebærer at nesten halvparten av arealene i disse fylkene administreres og forvaltes av staten som grunneier tilnærmet uten lovmessig forankret lokal forvaltning. I Sør Norge – hvor fjellova anvendes i stats-allmenningene – ivaretas den lokale forvaltningen gjennom samarbeidet mellom Statskog SF og de lokalt oppnevnte fjellstyrene.

USS mener det er en svakhet ved rapporten at faggruppen ikke har sett nærmere på forvaltningen av statsgrunnen i Nordland og Troms.

FORVALTNINGSSYSTEMER I UTMARKA, KAPITTEL 3

Kapittel 3 i faggruppens rapport er faktiske beskrivelser av ulike forvaltningssystemer i utmarka. Kommunen har enkelte kommentarer til de ulike beskrivelsene.

3.1 Arealplanlegging

Systemet for arealplanlegging er etter kommunens oppfatning noe ufullstendig. Det er for eksempel flere tiltak av stor betydning for utmarksforvaltningen som er løftet ut av plan- og bygningsloven – som energitiltak som avgjøres etter energiloven – som innebærer at loven har mistet noe av sin sektorovergripende karakter.

Kommunens prinsipielle syn er at kommunen skal være den primære areal- og planmyndighet uavhengig av tiltakets karakter. Kommunenes planmyndighet har til dels vært under press fra næringsaktører og sentrale myndigheter, blant annet i forbindelse med tiltak som mineralutvinning.

3.2 Forvaltning av store utmarksområder

Også rapportens beskrivelse av Riksrevisjonens rapport om forvaltningen av nasjonalparker er noe ufullstendig. I punkt 3.2 om forvaltning av store utmarksområder står det blant annet at:

«Riksrevisjonen har undersøkt de nye områdestyrene. Deres konklusjon er at områdestyrene er opprettet i tråd med hensikten, men at det er for tidlig å evaluere områdestyrenes forvaltning.»

Denne utlegningen av Riksrevisjonens konklusjon kan ikke gjenfinnes noe sted i Faggruppens rapport.

Riksrevisjonen slår i stedet fast at «den nye forvaltningsmodellen med lokal forvaltning i hovudsak er sett i verk slik det var tenkt» (vår understrekning). Riksrevisjonen påpeker videre at det ikke er i tråd med Stortingets intensjoner at det er Klima- og miljødepartementet som formelt oppnevner medlemmene etter forslag fra kommunestyrene. Stortinget forutsatte i Innst. 9 S (2009–2010) at styremedlemmene skulle oppnevnes direkte av kommunestyrene. Videre viser Riksrevisjonen til at det fortsatt er mange aktører og nivåer i forvaltningen og at

finansieringen er fragmentert. Om dette skriver Riksrevisjonen på side 8 «*Konsekvensane ser ut til å vere at forvaltninga av nasjonalparkane har blitt lite tids- og kostnadseffektiv.*»

Dette vil bli ytterligere kommentert under punkt 6.4 om utmarksstyrer nedenfor.

INNSPILL FRA AKTØRENE, KAPITTEL 4.

Det er påfallende at så få kommuner har vært i møter med faggruppen når mandatet i så stor grad berører nettopp kommunene. Listen i vedlegg 1 viser også at det er svært mange aktører og geografiske områder som ikke har fått anledning til å komme med innspill til arbeidet. Kommunen er som sagt positiv til faggruppens mandat, men er likevel kritisk til at det er så få kommuner som er hørt underveis i arbeidet – selv om det nå gjennomføres en høringsrunde – og mener at det kan ha påvirket faggruppens forslag til tiltak. Kommunene må engasjeres aktivt og få reell mulighet til å bidra i det videre arbeidet med forenkling av utmarksforvaltningen.

PRINSIPPER OG FORUTSETNINGER FOR FORENKLINGSTILTAK, KAPITTEL 5

Faggruppens prinsipper for forslagene til forenklingstiltak i utmarksforvaltningen bygger på Oppgavefordelingsutvalgets utredning NOU 2000: 22 og rapporten fra mars 2014 fra Ekspertutvalget for kriterier for god kommunestruktur.

Kommunen er enig i de grunnleggende prinsippene for forenklingstiltak som fremgår av rapporten kapittel 5 (sidene 25–26), men vil likevel trekke frem et par av prinsippene særskilt.

5.1 Faggruppen legger til grunn et prinsipp om at «*saksbehandlings- og beslutningssystemet i utmark skal være oversiktlig, demokratisk og effektivt for brukerne.*»

Faggruppens forslag om sammensetningen av og representasjonen i utmarksstyrer, som går ut på å ta inn grunneierinteresser og andre interesser (punkt 6.4 i rapporten), reiser et prinsipielt spørsmål om styrenes demokratiske forankring. Videre reiser forslaget spørsmål om hvorvidt styret i det hele tatt vil være vedtaksført med en så bred sammensetning som det er foreslått. Det vil neppe bidra til effektiv saksbehandling. Dette vil bli beskrevet nærmere i punkt om utmarksstyrer.

5.2 Faggruppen legger også til grunn et prinsipp om at «*kommunene må ha tilstrekkelig politisk og økonomisk handlingsrom (...) og sentrale statlige myndigheter må redusere sin detaljstyring av kommunene og samordne sektorpolitikken.*» Faggruppens forslag til tiltak ikke er tydelige nok om hvilke tiltak som innebærer økte kostnader for kommunene og hvordan dette i tilfelle skal finansieres. Kommunen forutsetter i sin vurdering av de foreslåtte tiltakene, punkt 6 nedenfor, at tilstrekkelige økonomiske ressurser til kommunen vil medfølge.

Kommunen er enig med faggruppen i at Fylkesmannens overprøving ved klager/innsigelser begrenses til en legalitetskontroll.

FORSLAG TIL TILTAK, KAPITTEL 6

6.1 Generelt om faggruppens forslag til tiltak

Kommunen er enig i at mer ansvar og myndighet i utmarka bør legges til kommunalt nivå. Flere av faggruppens forslag til tiltak kan være egnet til å oppnå dette. Imidlertid mener kommunen at flere av tiltakene er for dårlig utredet i sin nåværende form og at det derfor er

vanskelig å ta stilling til om tiltakene faktisk vil oppnå det tilsiktede formålet. Nedenfor kommer vi nærmere inn på de enkelte tiltakene.

6.2 Større ansvar og myndighet til kommunene

Kommunen er enig i faggruppens prinsipielle tilnærming om at flere oppgaver bør overføres til kommunene, men som faggruppen også skriver i sin rapport, side 27, begrenses kommunenes handlingsrom blant annet av økonomi. Det er derfor viktig at det følger med bevilgninger når flere oppgaver legges til kommunene. Mange oppgaver kan trolig gjøres mer kostnadseffektivt lokalt, slik at overføring av ansvar ikke nødvendigvis vil innebære mer penger totalt sett, men at det må gjøres omprioriteringer. Forslagene til tiltak er generelt ikke tydelige nok på hvordan oppgavene planlegges finansiert.

Kommunen er positiv til at kommunene skal ha førstelinjeansvaret i utmarksforvaltningen under forutsetning av at det følger med midler til å administrere dette ansvaret. Kommunen støtter derfor også at det bør organiseres et systematisk opplæringstilbud for kommunene.

Kommunen støtter også et felles datasystem med et standardisert elektronisk søknadssystem, som det blant annet kan lenkes opp til fra kommunenes hjemmesider.

Kommunen støtter også at fylkeskommunens oppgaver med bestandsforvaltning etter innlandsfiskeoven og jaktbare arter etter viltloven overføres til kommunene, og understreker for dette – som for øvrige foreslåtte tiltak – at nødvendig finansiering må følge med.

6.3 Forvaltning av verneområder bør overføres til kommunene

Faggruppen foreslår konkret å gi kommunene ansvar for forvaltning av verneområder som i sin helhet ligger innenfor kommunens grenser. Kommunen mener dette er positivt så fremt nødvendige midler og myndighet følger med forvaltningsansvaret.

Det foreslåtte tiltaket er allerede gjennomført ved tilbudsbrev fra Miljødirektoratet av 4. desember 2014 til alle landets kommuner med verneområder. Tilbudet må besvares innen 1. april 2015. Av brevet fremgår det at blant annet følgende er en forutsetning for delegering av forvaltningsansvaret:

«Ansvaret som forvaltningsmyndighet innebærer at kommunen må avsette nødvendige ressurser til administrasjon og saksbehandling.

Kommunen kan søke om økonomiske midler til gjennomføring av skjøtsel og tiltak i verneområder innenfor de rammer som hvert år blir fastsatt av Stortinget. Søknad om midler skal sendes til Fylkesmannen innen nærmere fastsatt frist.»

Slik kommunen tolker tilbudet innebærer det at kommunen i hovedsak selv må finansiere verneområdeforvaltningen, med unntak for at kommunen kan søke Stortinget via Fylkesmannen om midler til skjøtsel og andre tiltak.

Direktoratets tilbud vurderes ikke å være i tråd med rapportens prinsipp om at kommunene må ha *tilstrekkelig (...) økonomisk handlingsrom*. Når forvaltningsansvaret tilbys kommunene uten at det følger konkrete bevilgninger med, begrenser det kommunenes mulighet til å påta seg forvaltningsansvaret.

Kommunene bør videre stå fritt til å bestille skjøtselsarbeid m.m. av andre aktører enn SNO. Vi kommer tilbake til dette i punkt 6.5.3 nedenfor.

6.4 Forslag om å etablere utmarksstyret til erstatning for verneområde-/nasjonalparkstyret

Faggruppen foreslår i punkt 6.4 å erstatte verneområdestyrene med utmarksstyret, som også blir slått sammen med villreinnemndene i de områdene det er aktuelt.

6.4.1 Samordning av verneområdestyret og villreinnemnder

Samordning med villreinnemndene kan skape en mer samordnet og helhetlig forvaltning av verneområdene der det også er villrein. Faggruppen har imidlertid ikke beskrevet nærmere hvordan samordningen kan skje geografisk og tematisk. Villreinnemndene har virkeområder som avviker fra – og er langt større – enn virkeområdene til det enkelte verneområdestyret. Myndighetsområdene er også vidt forskjellige. Hvordan skal dette rent teknisk håndteres? Fra kommunens ståsted er det vanskelig å avgjøre om grepet medfører reell forenkling før det er tilstrekkelig utredet hvordan dette kan gjennomføres i praksis.

I dag foreslår hver enkelt kommune som har areal innenfor villreinområdet to personer oppnevnt til villreinnemnda (representant og vararepresentant), se forskrift om forvaltning av hjortevilt § 5 tredje ledd. Ordningen innebærer en demokratisk og lokal forankring av villreinnemndenes forvaltning av villreinen. Representantene i eventuelle utmarksstyret bør oppnevnes direkte av kommunestyrene i de berørte kommuner.

Dersom grensene for utmarksstyrene skal være verneområdets geografiske utstrekning, vil det kunne innebære at forvaltningen av villreinen blir fragmentert fordi forvaltningen av villreinen skjer i henhold til det enkelte utmarksstyrets virkeområde og ikke villreinområdenes utstrekning. Det er heller ikke beskrevet hva som er tenkt gjort med villreinnemndene for villreinområder hvor det ikke finnes verneområder. En sammenslåing av villreinnemndene med verneområdestyrene må derfor utredes nærmere før kommunen kan ta stilling til om dette er et grep som vi vil støtte.

6.4.2 Representanter for grunneiere, næringsinteresser og miljø- og friluftsansjoner i verneområdestyrene.

Faggruppen foreslår at utmarksstyrene skal «*være bredt sammensatt med et begrenset antall medlemmer*». Det foreslås at grunneiere, næringsinteresser og miljø- og friluftsansjoner skal være representert i alle styrene. Videre skriver faggruppen at en slik bredere sammensetning kan medføre at enkelte kommuner med arealer innenfor verneområdet ikke vil bli representert.

Kommunen mener det er avgjørende å sikre at styrene er *demokratisk* forankret og at alle kommunestyret innenfor verneområdet derfor må få utnevne en representant til verneområdestyret/utmarksstyret. Det er også i tråd med det overordnede prinsippet om et demokratisk saksbehandlings- og beslutningssystem, som faggruppen funderer sine foreslåtte tiltak i, se punkt 5.1 ovenfor. Stortingets intensjon for forvaltningsmodellen er at forvaltningen skjer gjennom *interkommunale styret*, og kommunen forutsetter derfor at alle kommuner med arealer innenfor verneområdet er representert i verneområdestyret.

Grunneierrepresentasjon i styrene reiser flere prinsipielle spørsmål som må avveies mot andre hensyn:

- Vil grunneier og brukerrepresentasjon svekke det demokratiske styringsgrunnlaget for styrene?
- En grunneier representerer særinteresser i forvaltningen av verneområder, og vil ofte kunne være inhabil til å fatte vedtak.
- Dersom grunneierrepresentasjon går på bekostning av direkte kommunerepresentasjon, vil det svekke det demokratiske grunnlaget.

Kommunen mener det kan være uheldig også å ha representanter for næringsinteresser og friluftsjnteresser i styret av grunner som nevnt over. Disse kan også svekke styrenes vedtaksførhet. Styrene vil med en slik utvidet representasjon gå mer i retning av å være et interesseorgan enn et forvaltningsorgan, og det vil kunne svekke styrenes posisjon som forvaltningsmyndighet og innebære at statlige myndigheter i større grad vil gå inn og overprøve styrets vedtak.

De nevnte interessene er representert i det faglig rådgivende utvalget til verneområdestyrene, og kommunen reiser følgelig spørsmål om disse interessene – basert på en helhetlig vurdering - fortsatt bør være henvist til det rådgivende utvalget.

Faggruppen omtaler heller ikke hvordan grunneiere, næringsinteresser og miljø- og friluftsjnteresser er tenkt valgt inn i styrene. Hvordan dette skal skje vil kunne være avgjørende for om styrene beholder sin demokratiske og lokale forankring med en slik supplering av interesser til styrene.

6.4.3 Faggruppens forslag om utmarksstyrer sammenholdt med Riksrevisjonens rapport

Faggruppen skriver at *«styret bør oppnevnes av Miljødirektoratet etter forslag fra kommunene»*.

Da den nye forvaltningsmodellen for store verneområder ble vedtatt av Stortinget, var det en forutsetning at verneområdestyrene skulle være *interkommunale* og at avgjørelsesmyndigheten skulle ligge til styret. Kommunemedlemmer til verneområdestyret skulle oppnevnes av kommunestyret i de respektive kommunene og av fylkestinget i fylkeskommunene.

I vedtektene for verneområdestyrene er det likevel bestemt at det er Klima- og miljødepartementet – nå delegert til Miljødirektoratet – som oppnevner styremedlemmene etter forslag fra kommuner, fylkeskommuner og eventuelt Sametinget. At Stortingets intensjon på dette punktet ikke er fulgt opp, er kritisert i Riksrevisjonens administrative rapport nr. 1 2014.

I lys av Riksrevisjonens kritikk er det underlig at faggruppen foreslår at utmarksstyret skal oppnevnes av en statlig instans når Stortingets intensjon har vært at det er kommunene, fylkeskommunene og eventuelt Sametinget som selv skal oppnevne styremedlemmene direkte.

Faggruppen foreslår at sekretariatet for utmarksstyret legges til Fylkesmannen som også skal ivareta det formelle arbeidsgiveransvaret for forvalteren. I forvaltningsmodellen i dag er sekretariatet lagt til forvalteren, ikke fylkesmannen, og kommunen mener at denne modellen må opprettholdes. Dersom sekretariatet legges direkte til Fylkesmannen, vil det svekke kommunal og lokal forvaltning av de store verneområdene.

Slik kommunen ser det må styrets instruksjonsmyndighet overfor forvalteren og Fylkesmannens rolle i verneområdeforvaltningen klargjøres. Dette er også i tråd med anbefalingene i Riksrevisjonens rapport. For å få lokal forankring bør arbeidsgiveransvaret legges til en av de berørte kommunene. Med økt ansvar, myndighet og økonomiske ressurser vil kommunene kunne bygge opp og organisere gode fagmiljøer innen utmark som vil gi nødvendig fagmiljø for utmarksstyrenes sekretariat. En forutsetning for at utmarksstyrene skal fungere er overføring av nødvendige økonomiske ressurser til drift av styrene og etablering et fungerende sekretariat med heltidsansatte fagpersoner.

Kommunens syn er at intensjonen om i større grad å samordne utmarksforvaltningen i store verneområder er god, men at de foreslåtte tiltakene ikke i tilstrekkelig grad tar innover seg kritikken av verneområdeforvaltningen som fremgår av Riksrevisjonens rapport og at forslaget heller ikke er godt nok utredet og forklart i rapporten.

6.7 Naturoppsyn

6.7.1 Fjelltjenesten til SNO i Nordland og Troms

Faggruppen foreslår å overføre Fjelltjenesten til SNO i Nordland og Troms. Kommunen mener dette forslaget ikke ivaretar prinsippene om mer lokal forvaltning som skal ligge til grunn for de foreslåtte tiltakene. Det avgjørende for forvaltningen av utmarka i Nordland og Troms er at det innføres lokal forvaltning for både opprinnelig og innkjøpt statsgrunn. Vi viser til punkt 2.1.2 om dette ovenfor.

Overføring av Fjelltjenesten til SNO er tidligere foreslått gjennomført av Statskog, men ble stanset etter initiativ blant annet fra kommunene. Når faggruppen er sammensatt med en representant fra Statskog som har vært sentral i dette spørsmålet, burde dette faktum vært omtalt i rapporten.

6.7.2 Klart skille mellom SNOs «kan»-/ og «skal»-oppgaver

Kommunens syn på SNOs rolle er at SNO bør ivareta «skal»-oppgavene etter naturoppsynsloven, og at «kan»-oppgavene skal ligge til verneområdestyrer og kommuner, med forvaltningsansvar for verneområder. Kommunen er derfor enig i faggruppens forslag til tiltak om en *tydeligere rollefordeling mellom SNO og forvaltningsmyndighetene ved at forvaltningsmyndighetene får tydeligere ansvar og mer myndighet til å prioritere kan-oppgavene*. Dette er også i tråd med faggruppens prinsipper for forenklingstiltak.

6.7.3 Kommunenes bestilling av skjøtselstjenester mv.

I rapporten på side 32 fremgår det at *«det er mange forvaltningsmyndigheter med langt flere oppsynsbehov enn SNO kan gjennomføre»*. Som nevnt under punkt 6.3 har Miljødirektoratet gitt kommunene tilbud om å overta forvaltningsansvaret for verneområder innenfor kommunen. I tilbudet fra direktoratet er det klart forutsatt at kommunene må bestille skjøtsels- og tilretteleggingstiltak av lokalt SNO. Kommunene må stå fritt til å bestille disse oppgavene fra andre kompetansmiljøer enn lokalt SNO.

Kommunen er av den oppfatning at en slik bundet overføring av forvalteransvaret fra Miljødirektoratet til kommunene ikke er i tråd med faggruppens prinsipper for forenkling og styrking av kommunalt ansvar og myndighet i utmarksforvaltningen. Kommunen ber om at Kommunal- og moderniseringsdepartementet avklarer dette punktet i Miljødirektoratets tilbud med Klima- og miljødepartementet.

6.7.4 Oppsyn på statsallmenning

I rapporten foreslås det å flytte fjellstyrenes offentligrettslige oppsynsoppgaver til SNO. Uavhengig av dette må fjellstyrene ha ansatte (fjellopsyn) for å ta hånd om fjellstyrets eiendommer og rettigheter av privat karakter, samt utføre tilsyn og skjøtseloppgaver på statsallmenningene. Eksempler på dette er f.eks. tilsyn, vedlikehold og transport til fjellstyrehytter og båter. Dette er en svært viktig del av fjellstyrenes arbeid med å tilrettelegge for et naturvennlig og enkelt friluftsliv for allmennheten.

For å oppnå intensjonene til faggruppa om ett oppsyn, bør i stedet all statlig tilsyn- og oppsynsaktivitet på statsallmenning koordineres og utføres av Fjellopsynet.

6.8 Statsallmenninger

Fjellstyrene er politisk oppnevnt av kommunestyret og har lokalt tilsatt fjellopsyn / sekretariat. Fjellstyrene er slik et godt eksempel på lokalt forankret utmarksforvaltning i tråd med intensjonene «levende lokaldemokrati». Det er således et lite paradoks at rapporten foreslår en nedbygging av dette fjellstyresystemet når intensjonen er overføring av myndighet og ansvar fra sentralt til lokalt nivå. Fjellstyrenes rolle bør i stedet styrkes gjennom overføring av flere av Statskog sine oppgaver i statsallmenning til fjellstyrene. Gjennom dette vil fjellstyrene kunne håndtere de fleste saker som omhandler statsallmenningene.

Kommunen vil foreslå at alle oppsynsoppgaver på statsallmenning blir utført av Fjellopsynet og at de fleste forvaltningsoppgavene til Statskog blir overført til fjellstyrene. Dette gir forenkling, styrking av kommunalt nivå, nedbygging av statlig byråkrati, bedre ressursbruk og styrking av lokale arbeidsplasser.

Faggruppen skriver at «*de privatrettslige bruksrettighetene i allmenningene ligger fast og vil ikke berøres av faggruppens forslag*». Samtidig foreslår faggruppen at «*allmennhetens tilgang til jakt og fiske i statsallmenning, spesielt når det gjelder villreinjakt og småviltjakt med hund*» må vurderes. Dette blir en selvmotsigelse der faggruppen ønsker å endre på en gammel rett som ligger til lokalsamfunnet der allmenningen ligger.

Kommunen vil ikke akseptere endring av fjelloven der innenbygdsboendes bruksrettigheter svekkes. Kommunegrensene fra 1956 må fortsatt ligge til grunn for allmenningsrett og definisjon av innenbygdsboende knyttet til den aktuelle statsallmenning.

Kommunen støtter for øvrig høringsuttalelsen fra Norges Fjellstyresamband.

6.12 Lovutvalg for utmark

Kommunen er positiv til et forslag om å igangsette en helhetlig gjennomgang av utmarkslovgivningen. En opprydding og forenkling av lovverket vurderes å være avgjørende

for å kunne få en enklere og mer brukervennlig forvaltning. Det er en forutsetning at kommunenes interesser er representert i utvalget som skal stå for gjennomgangen og at kommunene får god og reell mulighet til aktiv deltakelse i arbeidet.

AVSLUTTENDE BEMERKNINGER

I det videre arbeidet med forenkling av utmarksforvaltningen må også spørsmål knyttet til motorferdsel i utmark, kulturminneforvaltning, energiloven og rovdyrforvaltningen vurderes.

Rett utskrift
Nore og Uvdal kommune
2/3-15 UW