



NORGES JEGER- OG FISKERFORBUND

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
postmottak@kmd.dep.no

Vår ref:

Deres ref:

Hvalstad, den:19.02.15

Forenkling av utmarksforvaltningen - høringsinnspill

Norges Jeger- og Fiskerforbund (NJFF) viser til rapporten fra faggruppen som Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (KMD) oppnevnte høsten 2014 for å foreta en gjennomgang av norsk utmarksforvaltning.

Rapporten omhandler en rekke forhold som er av stor betydning for forvaltningen av utmarksarealene, herunder viltets og fiskens leveområder og utøvelsen av jakt og fiske. For NJFF er det derfor av stor betydning å kunne innhente synspunkter fra vår organisasjon før vi sender inn høringsinnspill til departementet. Høringsdokumentet ble sendt ut rett i forkant av jul med en høringsfrist 28. februar. Dette innebærer at det blir svært knapp tid til å involvere organisasjonens demokrati i prosessene på en god måte. Dette finner NJFF uheldig. Vi ber om at departementet tar dette med seg videre i denne prosessen og også på generelt grunnlag. En grunnleggende forutsetning for å få til gode involverende prosesser i frivillig sektor, er at de faktisk får tilstrekkelig tid på seg til å gjennomføre disse. For en rapport som vektlegger demokrati og medvirkning, bør det være et tankekors at dette ikke er hensynstatt på en bedre måte.

Generelle kommentarer.

Norsk utmarksforvaltning er nokså sammensatt og litt utfordrende å få oversikt over for andre enn de som har satt seg godt inn i systemene. Det er behov for forenklinger. Ulike elementer av forvaltningen må sees i sammenheng, sikre en helhetlig forvaltning av naturgrunnlaget og sikre gode og forutsigbare rammer for medvirkning og involvering på alle nivåer.

Selv med grep for å legge til rette for forenkling, vil vi måtte leve med at det også i framtiden vil være nokså komplisert da ulike interesser og lovfestede rettigheter etter alt å dømme vil bestå også etter en runde med forenklingsfokus.

Rapporten fokuserer mye på kommuner med store utmarksarealer og deres behov og ønsker for å få flere oppgaver og mer ansvar og myndighet. NJFF mener det er viktig også å sette fokus på utfordringer og behov i kommuner hvor utmarksarealene ikke nødvendigvis er så store, men hvor presset på disse arealene kan være betydelig. Det er minst like viktig å se på rammene for disse kommunene og i hvilken grad det er behov for endringer i forhold ansvar og oppgaver også her.

NJFF vil understreke at en enklere utmarksforvaltning, ikke må resultere i en dårligere forvaltning. Nødvendig kompetanse må settes i fokus som en premiss for delegering av nye oppgaver og ansvar til kommunene. Samtidig er det viktig å sikre at man også i morgendagens utmarksforvaltning må se planlagte tiltak og inngrep i sammenheng over større områder og ta høyde for samvirkninger av vedtak som fattes.

NJFF er litt overrasket over departementets tilnærming til hele saken. Faggruppens mandat var å foreslå tiltak slik at brukerne ville oppleve en vesentlig forenkling innenfor utmarksforvaltningen, samtidig som kommunene skulle få større ansvar og myndighet innenfor dette området. Her har man altså satt rammene for løsningene allerede før det er gjort en vurdering og definert hva som er utfordringene innenfor norsk utmarksforvaltning. Uavhengig av hvor skoen faktisk trykker mest, så skal dette møtes ved å gi kommunene større ansvar og myndighet. Man velger å be om forslag til endringer nederst i forvaltningspyramiden, uten at dette nødvendigvis er de rette grepene for å oppnå målsettingen om forenkling.

Samfunnsendringer bør kanskje ha en noe mer overordnet og helhetlig tilnærming enn hva departementet her har lagt opp til. Mange av utfordringene som rapporten peker på har, slik NJFF opplever det, sitt utgangspunkt i sprikende styringssignaler fra nasjonale myndigheter. En bedre koordinering og mer ensrettede styringssignaler gjennom nasjonale rammer for regional og lokal forvaltning, vil alene kunne bidra til en vesentlig forenkling. Den svært korte tiden faggruppen har hatt til rådighet for sitt arbeid, preger også rapporten.

Faggruppen fremmer forslag om at en nasjonal kartlegging av naturverdier og naturmangfoldet bør fullføres for å bidra til en kunnskapsbasert forvaltning av utmarka. Felles kunnskapsforståelse vil også kunne være et viktig konfliktdempende tiltak. NJFF støtter opp om dette, og mener dette forslaget uansett bør gjennomføres. Best mulig kunnskapsgrunnlag vil uansett plassering av ansvar og oppgaver, være positivt.

Faggruppen peker også på mulige utfordringer knyttet til uklare og dels motstridende nasjonale mål innenfor ulike deler av utmarksforvaltningen. Dette bidrar til at konflikter skyves nedover i forvaltningssystemet, og kan også danne grunnlag for forsøk på omkamper om vedtatte målsettinger samt danne grunnlag for at det fremmes innsigelser. NJFF støtter opp om at det kan være ønskelig med en tydeligere nasjonal politikk også for utmarksforvaltning og at dette også må komme til uttrykk i de styringssignalene og forventningene til regional og kommunal planlegging.

Faggruppen peker på at ansvaret for en utforming av utmarkspolitikken bør ligge hos Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) fordi disse har ansvaret for kommunene. For å ivareta naturforvaltningsperspektivet i forvaltningen, vil NJFF understreke at dette ansvaret ikke ligger til dette departementet alene. Forvaltning av utmarksarealene handler om forvaltning av våre felles ressurser og av det biologiske mangfoldet. Sektordepartementer som KLD må stå sentralt samtidig som også næringsdepartement som LMD må involveres.

NJFF savner også at rapporten setter fokus på andre forvaltningsområder som har stor innvirkning på forvaltningen av naturgrunnlaget, herunder energisektoren og forsvaret.

Kommentarer til hovedpunkter og forslag fra «Forenkling av utmarksforvaltningen»

Kommunene skal tillegges flere oppgaver

Faggruppen foreslår at kommunene skal få en langt mer sentral rolle i utmarksforvaltningen gjennom å tillegges flere oppgaver og mer ansvar. Samtidig peker rapporten på at det bør legges noen forutsetninger til grunn for å foreta en slik omlegging. Noen viktige stikkord i den sammenheng er:

- Kommunene skal ha relevant kompetanse
- Det må være distanse i forvaltningen
- Kommunene må ha en viss størrelse

Kommunen er den sentrale myndigheten i forhold til planlegging og arealforvaltning. Dette er en svært viktig funksjon i forhold til forvaltning av utmarksarealene, noe som bør trekkes klarere frem i denne debatten. Det settes fokus på at kommunene i alt for stor grad styres av overordnede rammer, og det vises spesielt til fylkesmennenes overprøving av kommunene gjennom bruk av innsigelsesretten. At bruk av innsigelsesretten i stor grad ser ut til å være knyttet til at det er begått feil i saksbehandlingen, og ikke skriver seg fra overprøving av kommunenes skjønn, kunne kommet klarere fram. Faggruppen konkluderer med å foreslå at fylkesmennenes innsigelser skal begrenses til legalitetskontroll. NJFF mener at det også må være rom for at fylkesmennene må kunne overprøve kommunenes skjønn i noen tilfeller.

NJFF har vært en pådriver for at hele forvaltningshierarkiet må ha relevant kompetanse for de oppgaver det skal løse. Erfaringene fra MIK-reformen på 1990-tallet viser klart at tilgang på kompetanse og faglige kontaktpunkter i kommunene var en suksessfaktor. I dag er det ikke en aktuell politikk å øremerke midler tilsvarende MIK-stillingene. Et generelt kompetansekrav knyttet til å ivareta pålagte oppgaver og ansvar, vil imidlertid være en god måte å løse dette på.

NJFF vil understreke at for våre interesser er det selvsagt viktig med kompetanse innenfor vilt- og fiskeforvaltning. I tillegg kommer relevant kompetanse innenfor vannforvaltning og forvaltning av naturgrunnlaget generelt, samt kompetanse om friluftsliv og spesielt jakt og fiske.

De senere årene har vi opplevd en nedbygging av kompetanse innenfor friluftslivssektoren særlig på direktoratsnivå, spesielt i forhold til jakt og fiske. Dette er betenkelig.

For mange små kommuner med dels svært begrensede ressurser til rådighet, vil ethvert kompetansekrav innenfor naturforvaltning mm innebære en utfordring. Faggruppen legger en endret kommunestruktur til grunn. NJFF ser at dette nok er en viktig forutsetning for at kommunene skal være i stand til å fylle et kompetansekrav innenfor naturforvaltningssektoren. Disse kravene må være på plass før det skjer en overføring av ansvar og oppgaver til kommunene, ikke omvendt.

NJFF har på generelt grunnlag tiltro til kommunene som forvaltningsorgan. Kommunene vil, innenfor overordnede rammer og gjeldende lovverk, kunne gjøre en god jobb, og det bør ligge godt til rette for god involvering og medvirkning fra blant annet brukerinteresser, herunder lokale jeger- og fiskerforeninger. NJFF støtter opp om anbefalingene om at

kommunene kan tildeles nye oppgaver og mer ansvar forutsetter at kravene om at kommunene skal inneha relevant kompetanse, at det er nødvendig distanse i forvaltningen, samt at kommunene må ha en viss geografisk størrelse blir oppfylt. Det bør i tillegg stilles krav om samarbeid kommunene i mellom på alle områder der dette er relevant, herunder vassdrags- og vannforvaltning og andre områder der det er behov for å se større geografiske områder i sammenheng.

Utover en generell holdning til spørsmålet om delegering av ansvar og oppgaver, er det vanskelig å ta stilling til dette på oppgavenivå før en ny kommunestruktur er på plass.

Forvaltning av de høstbare vilt- og fiskeartene

De oppgavene som fylkeskommunene i dag har vedrørende bestandsforvaltning etter lakse- og innlandsfiskeloven og de jaktbare artene etter viltloven foreslås overført til kommunene. Det vil i praksis innebære at kommunene skal overta forvaltningsansvaret for de høstbare vilt- og fiskeartene med unntak av laks, villrein og gaupe som fortsatt skal forvaltes av fylkesmennene.

En av utfordringene innenfor viltforvaltning i dag, er at en rekke av de høstbare viltartene benytter seg av store leveområder, ofte på tvers av både private og administrative grenser. Det er velkjent at dette gjelder hjorteviltartene. Nyere forskning viser at dette også gjelder for rype. Derfor er det kanalisert betydelige ressurser over tid for å danne større og mer hensiktsmessige forvaltningsenheter innenfor vilt- og fiskeforvaltningen.

Samtidig har rapporten ikke tatt med det faktum at grunneierne er svært sentrale i den løpende forvaltningen av de høstbare vilt- og fiskeressursene. Hovedansvaret for forvaltningen av de høstbare, ikke truede vilt- og fiskeartene ligger allerede i dag hos rettighetshaverne og kommunene, noe NJFF ser som positivt.

NJFF kan derfor vanskelig se hvilke gevinster man faktisk skal oppnå ved å flytte forvaltningsansvaret for de høstbare vilt- og fiskeartene fra fylkeskommunene til kommunene. Fordi disse artene har store leveområder, fordrer det uansett et regionalt perspektiv på forvaltningen. NJFF vurderer det som lite hensiktsmessig å delegere oppgaver knyttet til koordinering og veiledning som fylkeskommunene ivaretar i dag ned til kommunene.

Dersom det skal gjennomføres en delegering ned til kommunenivå, må kravene om relevant kompetanse, herunder nødvendig spisskompetanse, og tilstrekkelig store enheter være grunnleggende forutsetninger. Dette må være på plass for en eventuell delegering kan finne sted.

Kommunal forvaltning av verneområder og større grad av integrert naturbasert næringsutvikling

NJFF har lagt vekt på at kommunene bør trekkes aktivt med i forvaltningen av verneområder. Vi har støttet etableringen av ordninger med interkommunalt samarbeid om forvaltning av verneområder. Det er viktig å ha tiltro til at kommunene kan forvalte også verneområder. Rammene for den løpende forvaltningen av verneområdene ligger i de til

enhver tid gjeldende verneforskriftene og annet aktuelt lovverk, samt forvaltningsplanene for de enkelte områdene.

En langsiktig forvaltning av verneområdene fordrer fokus på å sikre verneverdiene samtidig som man må tilpasse forvaltningen til den generelle samfunnsutviklingen. NJFF mener dette er to forhold som bør la seg kombinere uavhengig av hvilket forvaltningsnivå som sitter med forvaltningsansvaret.

En eventuell åpning for i større grad av integrering av naturbasert næringsutvikling i verneområdene, kan være positivt. Dette forutsetter imidlertid at også dette skal skje innenfor rammen av verneforskriftene og gjeldende lovverk. Innenfor de samme rammene bør det kunne gjennomføres en integrering av naturbasert næringsutvikling for de verneområdene der dette kan være aktuelt. Det er viktig at dette ikke blir en form for blankofullmakt for å legge til rette for næringsutvikling som ikke vil være forenlig med en forvaltning av verneområdene i et langsiktig perspektiv. En slik integrering må ikke bli en arena for omkamp om selve vernet eller verneformålet, men bli en tidsmessig tilpassing til en god avveining mellom bruk og vern.

NJFF har ved flere anledninger anmodet forvaltningen om å foreta en gjennomgang av forskriftene for en rekke verneområder. Det er viktig at det er samsvar mellom verneformålet og eventuelle restriksjoner på friluftsliv eller andre aktiviteter i verneområdene. Utøvelse av friluftsliv utgjør i utgangspunktet ikke en trussel mot naturgrunnlaget. Restriksjoner på jakt, fiske og annet friluftsliv kan være aktuelt der hensynet til verneformålet tilsier at det er faglig nødvendig å regulere utøvelsen av friluftsliv i det enkelte verneområdet. I disse tilfellene bør man foreta en grundig vurdering av omfanget av eventuelle reguleringer slik at disse ikke blir mer omfattende enn hva verneformålet tilsier. Det er ofte mange mulige alternativer mellom ingen restriksjoner og et forbud.

Overføring av forvaltningsansvar for verneområder til kommunene må skje innenfor en ramme der fylkesmannen har en kontroll- og innsigelsesrolle i forhold til vedtak fattet av den kommunale vernemyndigheten.

Det er også viktig med krav om interkommunalt samarbeid der verneområdene strekker seg over flere kommuner. Dette er i tråd med hvordan det er lagt opp i de tilfellene der kommunene har forvaltningsmyndighet i verneområder i dag.

Sammenslåing av villreinområder og verneområdestyrer

I dag har vi en godt etablert forvaltning av våre villreinområder med offentlige villreinnemnder og grunneiere/rettighetshavere i villreinutvalgene. Utfordringene for dagens villreinforvaltning er kanskje ført og fremst at den oppleves av mange utenforstående som nokså komplisert og intern. Villreinens levesett innebærer at det stilles store krav til kommunene som planmyndighet og til samarbeid på kommunalt og regionalt nivå. Villreinen er sårbar for inngrep og forstyrrelse, og på mange måter kanskje en av våre mest krevende viltarter å forvalte. God dialog med samfunnet generelt er derfor viktig for å skape forståelse for de hensyn som må legges til grunn for forvaltningen av villreinområdene. På dette området har nok dagens forvaltningssystem fortsatt et godt stykke vei å gå.

NJFF kan imidlertid ikke se at et forslag om å slå sammen verneområdestyrene og

villreinnemndene er veien å gå. Villreinforvaltningen skal forholde seg til en lang rekke detaljer og oppgaver som neppe verken lar seg gjøre uten god detaljkunnskap og som ikke har noe særlig potensial for rasjonalisering gjennom den foreslåtte sammenslåingen. Forslaget må også sees i sammenheng med faggruppens forslag om at naturbasert næringsutvikling i større grad ønskes integrert i forvaltningen av verneområdene.

Det er et potensial for bedre kontakt og samordning mellom villreinnemndene og andre forvaltningsorganer, herunder verneområdestyrer. Dette kan eksempelvis gjøres gjennom årlige fellesmøter, samt at det bør oppnevnes en egen representant for villreininteressene som skal sitte i verneområdestyrene parallelt med at villreinnemndene videreføres som selvstendige organer.

Mange av villreinområdene har deler av sitt areal innenfor verneområdene. Imidlertid er det ikke samsvar mellom verneområdenes geografiske avgrensning og grensene for villreinområdene. Ofte omfatter villreinområdene langt mer areal enn selve verneområdene. Det er også i villreinområdenes randsoner at vi ofte finner de største potensielle konfliktene og hvor interessemotsetningene er sterkest. NJFF vurderer det som viktig at villreinforvaltningen har egne organer som skal påse at villreinhensynene kommer fram og blir ivaretatt i alle ulike sammenhenger, herunder ikke minst i forhold til arealforvaltning og ulike planprosesser.

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

Rammer for bedre dialog og koordinering mellom områdestyrer og villreinnemnder vil imidlertid være positivt, og bør etterstrebes. NJFF mener derfor at det bør være en representant for villreininteressene i de områdestyrene der verneområdene omfatter områder med villrein. Dette må da komme som et supplement til å opprettholde dagens villreinnemnder.

Felles elektronisk søknadssystem for tillatelser og dispensasjoner og kommunene med førstelinjeansvar

NJFF vurderer det som positivt med gode, enkle og oversiktlige IKT-løsninger. Jo færre kontaktpunkter, jo bedre.

NJFF støtter derfor opp om tanken om å samordne elektroniske søknadssystemer for

tillatelser og dispensasjoner. Slik samordning bør i størst mulig grad etterstrebes uavhengig om det er kommunene som får et førstelinjeansvar.

Endringer innenfor naturoppsynet

Faggruppen foreslår blant annet en tydeligere rollefordeling mellom SNO og forvaltningsmyndighetene, sterkere regionalisering av SNO, samt at de offentligrettslige oppgavene som ligger under Fjelltjenesten bør overføres til SNO (jfr sammenslåing av Fjelltjenesten i Finnmark og SNO) og tilsvarende for Fjellopsynet i statsallmenningene. Det siste er koblet opp mot forslag om en gjennomgang av fjelloven.

NJFF er opptatt av at vi skal ha gode og godt fungerende oppsynsordninger som kan ivareta behovet for en bærekraftig forvaltning av naturgrunnlaget og legge grunnlaget for god utøvelse av jakt og fiske. Fra et brukerståsted oppleves ikke dagens ordninger som noen utfordring, og NJFF ser verken behov eller store effektiviseringsgevinster ved en sammenslåing av SNO og fjellstyrenes oppsyn. Uavhengig av hvilke ordninger vi skal ha innenfor naturoppsynet, er det viktige at basisoppgavene blir ivaretatt.

Det er viktig å understreke at et framtidig utmarksoppsyn bør opprettholde sin rolle som et informasjonsorgan i tillegg til å være et kontrollorgan. Gjennom god og målrettet informasjonsvirksomhet, kan oppsynet påvirke til fornuftig bruk og ferdsel. God informasjonsvirksomhet er et effektivt og godt forebyggende tiltak. NJFF vil understreke at alt utmarksoppsyn, uansett om det dreier seg om Statens naturoppsyn (SNO), fjellopsynet, Statskogs fjelltjeneste eller annet utmarksoppsyn, både skal vektlegge informasjons- og kontrolloppgaver. Det er utmarksoppsynet som er ute i områdene hvor folk ferdes, det er de som møter jegere, fiskere og andre som ferdes i og bruker utmarksområdene, og derfor de som har muligheten til å formidle relevant informasjon direkte til brukerne. Å rendyrke SNO og andre oppsynsordninger som kontrollorgan vil være å bevege seg i feil retning, og totalt sett være en dårligere ressursutnyttelse. NJFFs erfaring med SNO er at det ikke har vært store utfordringer knyttet til å ivareta begge disse rollene parallelt.

Fjelloven og forvaltning av statsallmenningene

Vår erfaring er at fjelloven fungerer greit som ramme for forvaltning av jakt og fiske i statsallmenningene. Jakt- og fiskeforvaltningen i statsallmenningene er et etablert system som har fungert over lang tid. Stort sett oppleves det som en godt fungerende ordning som balanserer ulike hensyn på en grei måte. Fjellstyrene har fokus på å ivareta både innenbygdsboende jegere og fiskere og samtidig også legge til rette for de som er utenbygdsboende. Eventuelle konflikter løses raskt. Fjellstyrene bruker inatur gjennomgående, og har således gode og lett tilgjengelige tilbud om jakt og fiske. NJFF kan ikke se at det er mye å hente på en revisjon av fjelloven.

Lovutvalg for mer samordnet og effektiv utmarksforvaltning

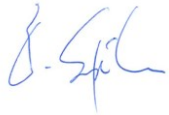
Faggruppen fremmer forslag om et lovutvalg for utmark for å gi et lovmessig grunnlag for en langt mer samordnet og effektiv utmarksforvaltning.

Utmarksforvaltning favner en rekke interesser og ulike forvaltningsområder.

Administrasjonen er enig i at det er grunnlag for å se på om, og i tilfellet hvordan, man

kan oppnå et mer samordnet lovgrunnlag for utmarksforvaltning. Et eget lovutvalg kan i den sammenheng være et godt forslag. Utforming av mandat og sammensetningen av et slikt eventuelt utvalg blir krevende og viktig for å få til en anbefaling som kan bidra til å en bedre samordning.

Vennlig hilsen
Norges Jeger- og Fiskerforbund

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'E. Søylen'.

Espen Søylen
Generalsekretær