

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
postmottak@kmd.dep.no

28. februar 2015

Høringsuttalelse til rapport om forenkling av utmarksforvaltningen

SABIMA viser til rapporten «Forenkling av utmarksforvaltningen» overlevert til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) desember 2014.

Sammendrag

SABIMA er svært skeptiske til fagrapportens konklusjoner og hvilke dramatiske følger dette vil kunne få for norsk naturforvaltning. Rapporten som viser til hvordan vi skal effektivisere forvaltningen av norsk utmark, som er så å si alt av natur i Norge, unnlater å dokumentere hvilke konsekvenser dette vil få for denne naturen.

SABIMA mener faggruppas rapport ikke er tilstrekkelig grunnlag for en foreslått forenkling av utmarksforvaltningen. Fagrapporten har etter vår vurdering følgende mangler:

- har et rent brukerfokus og mangler en helhetlig gjennomgang av utmarksforvaltning i tråd med nasjonale mål
- er faglig mangelfull og bygger på et begrenset og ikke godt beskrevet referansegrunnlag
- gir en rekke virkelighetsbeskrivelser vi ikke kjenner oss igjen i

Vi mener rapporten ikke bør danne grunnlag for en reform av utmarksforvaltningen.

SABIMA er positive til rapportens konklusjoner knyttet til behovet for økt kompetanse og kapasitet i kommunene, til et behov for et kunnskapsløft for natur, og til ambisjonen om å utforme en tydeligere politisk strategi for den nasjonale utmarkspolitikken.

Effektivisering på kollisjonskurs med naturen

Mandatet til faggruppa er å foreslå tiltak «slik at brukerne skal oppleve en vesentlig forenkling, og at kommunene får større ansvar og myndighet i utmarksforvaltningen.» At utmarksforvaltningen er kompleks og fragmentert kan vi si oss enige i, og vi ser at det er behov for forenklinger og avklaringer i alle ledd. Men det er en stor mangel i utformingen av mandatet til faggruppen at hvilke virkninger forslagene om effektivisering vil ha på naturen. Riksrevisjonen påpeker i sin rapport fra 2007 at allerede dagens forvaltning av utmark ikke er god nok til å sikre viktige verdier som biologisk mangfold, friluftsliv og kulturmiljøer, og at særlig praksis med utbygging nær vassdrag, på snaufjellet og i store sammenhengende naturområder er i strid med Stortingets føringer om en bærekraftig arealforvaltning. Det blir da grunnleggende feil å gi faggruppa nærmest motsatt forhåndskonklusjon i mandatet.

Naturen, og våre etterkommeres avhengighet av den, er faktisk de viktigste partene i denne saken, og ingen av dem er hørt. Natur omtales i rapporten som en sektorinteresse, noe vi mener er

grunnleggende feil. En rekke lover omtaler hensyn til natur som en *allmenn* interesse, noe slike hensyn naturligvis også er med tanke på hvor bredt i tid og rom dette favner. At forslagene til forenklinger ikke er vurdert opp mot hvordan de vil påvirke naturressurser og naturmangfold, er også en mangel etter naturmangfoldloven.

Vi frykter at de forslåtte tiltakene, som ensidig skal ivareta mer effektivitet og hensynet til lokal forvaltning, i vesentlig grad vil virke til å senke terskelen for inngrep og tiltak som vil skade frilufts- og naturverdiene.

På et overordnet plan mener vi at utmarksforvaltningen må være underlagt Klima- og miljødepartementet. Praktisk talt all utmark er «natur», og bør forvaltes som sådan. Faggruppens synspunkt om at det bør utformes en tydeligere politisk strategi for den nasjonale utmarkspolitikken er vi enig i, men det er viktig at disse føringene gjøres på en bred bakgrunn; og som en del av oppgavene til Klima- og miljødepartementet og tilhørende direktorat.

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

Vi ønsker også å beklage rammene rundt høringen. Både nedsettelsen av utvalget midt i sommerferien, den korte tiden faggruppen fikk til å jobbe med en så omfattende problemstilling, utsendelsen av rapporten like før jul og den relativt korte høringsfristen er dårlig i samsvar med rapportens uttalte intensjon om involvering og medvirkning. Utmarksforvaltningen er sammensatt og kompleks, og vi mener man vil være tjent med en grundigere og mer åpen prosess. Nå fremstår det som en transportetappe å få gjennomført de obligatoriske øvelsene før man fatter et forsert vedtak i tråd med de føringene som ble lagt for rapporten.

Kommunenes rolle

SABIMA er betenkt når det gjelder å overlate en vesentlig større del av utmarksforvaltningen til kommunene. Dersom mer av forvaltningsansvaret for natur og utmark overføres til kommunene, samtidig som Fylkesmannens innsigelsesmulighet begrenses, vil naturvernet i Norge settes 30 år tilbake i tid. Vi etterlyser en bredere analyse av hvordan kommunene forvalter nasjonale verdier, en problematisering knyttet til hvorfor mange utmarksoppgaver i dag er sentralisert og hvilke fordeler disse har for ivaretagelse av nasjonale mål.

Det er imidlertid positivt at utvalget foreslår et systematisk opplæringstilbud, så sant tilbudet blir omfattende nok, og at det følger med økonomiske ressurser.

Fylkesmannens rolle

Nasjonale- og internasjonale miljøverdier må underlegges nasjonal forvaltning. Det kan ikke være opp til enhver kommune om de vil bevare eller utrydde arter eller økosystemer. Det ligger i ordets betydning at det er viktige samfunnsverdier som krever at det finnes en overordnet myndighet som kan ha et overoppsyn og innsigelsesrett for å sikre at nasjonal politikk følges. Dispensasjonsmyndighet for reglene i verneområder må fortsatt ligge under Fylkesmannen, og fylkesmannen må ikke reduseres til kun å utføre legalitetskontroll.

Det er et stort problem i dag (jf. Riksrevisjonen) at lokale hensyn kan trumfe nasjonale føring. Dispensasjoner blir gitt i svært stor utstrekning, slik at det i mange tilfeller er regelen snarere enn unntaket. Å gi sterkere myndighet til kommunen, og fjerne fylkesmannens tilsynsrolle, vil kunne forverre situasjonen ytterligere. Dessuten vil innstramminger og sikkerhetsmekanismer for å sikre nasjonale interesser faktisk gjøre forvaltningen mindre fleksibel enn i dag. Fylkesmannens rolle i å

påse at utmarksforvaltninga skjer i tråd med nasjonal politikk og føringar må opprettholdes, og vi er ikke enige i fagrapportens tilrådning i så måte.

Kunnskap om naturverdier med videre

SABIMA er positiv til at kunnskapsgrunnlaget må styrkes, og dette burde vært anført som et overordnet mål med utmarksforvaltningen. Dette er noe som både miljøorganisasjoner og næringslivet støtter, jf. [brev til statsråd Sundtoft fra SABIMA, Norsk Industri, Norsk Bergindustri og Byggenæringens landsforening](#). En slik kartlegging vil kunne lette både planarbeid og annen forvaltning av utmarksressursene.

Lokal forvaltning av verneområder

Det kan være positivt at forvaltning av visse typer verneområder, vilt og fisk delegeres til kommuner som ønsker det. Et system med mulighet for delegasjon finnes allerede i dag, men relativt få kommuner har vist interesse for det. En klar forutsetning er at kapasitet og kompetanse styrkes og sikres gjennom stillingshjemler, ressurser og klare bestemmelser og krav i forskrifts form. Formålet med verneområdene må oppfylles på samme måte som i dag, og det må gjennomføres jevnlige evalueringer. Det er også viktig å sikre en reell to-instans klagemulighet i forvaltningssystemet.

Det er svært positivt at utvalget peker på behovet for å involvere natur- og friluftslivsinteresser, selv om de kan være svakt organisert lokalt. Man kunne kanskje si at det er viktig å involvere dem *nettopp* fordi de er svakt organisert, og ofte ikke utgjør en reell motkraft mot økonomiske interesser. Ofte vil organisasjonene ha omfattende og verdifull kompetanse. Det må være myndighetenes ansvar å sikre at disse interessene og denne kompetansen blir tatt med i prosessene.

Eget lovutvalg for utmarksforvaltningen

Faggruppa foreslår at det oppnevnes et eget lovutvalg for utmarksforvaltning. Hvorfor er ikke inngrepslovene i utmarka tatt med, slik som energiloven (som opererer på siden av plan- og bygningsloven), vannressursloven, skogloven og så videre? Skal lover gås igjennom, noe vi ser med en viss bekymring på, må i det minste alle lover relevante for utmarksforvaltningen med. Man må også se på hvordan disse relativt gamle og til dels foreldede lovverkene kan integreres med mer moderne lovverk som plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven. En slik utredning måtte også gjøres med et langsiktig bærekraftperspektiv som det mest sentrale, ikke et oppkonstruert behov for å kutte hjørner for å gjøre kortsiktig ressursutnyttelse enklere og svekke miljøhensyn.

Det måtte også skje med vesentlig mindre grad av interessepolitisk dominans som herværende utredning har hatt.

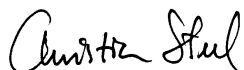
Faglige svakheter ved rapporten

Rapporten er faglig mangelfull og bygger på et begrenset referansegrunnlag som beskrives i liten grad. Det er for eksempel ingen vurdering av hvorvidt ulike typer oppgaver egner seg for overføring til kommunenivå, kun at flest mulig av dem må overføres (slik mandatet pålegger). Rapporten vurderer også i liten eller ingen grad konsekvenser av flere av sine forslag. Rapporten er snever og viser at sammensetningen av arbeidsgruppen kunne vært betydelig bedre. Dette har sin bakgrunn i gruppas mandat, og man kunne nok fått et mer grundig og gjennomarbeidet produkt ved å forsøke å inkludere andre interesser og fagfelt enn det som har vært tilfellet. Det er uklart i hvilken grad faggruppa har involvert interessegrupper og organisasjoner for innspill, da vedlegg 1 ikke viser hvem som faktisk har bidratt eller involvert seg aktivt.

Konklusjon

Rapporten tar opp noen viktige utfordringer ved dagens forvaltning av en stor del av Norges areal, og kommer med flere forslag som bør utredes nærmere. Dessverre er grunnlaget for rapporten temmelig tynt og mangelfullt, og bærer preg av hastverksarbeid, noe som gjør at den ikke er et godt egnet bakgrunnsdokument for en slik diskusjon.

Vennlig hilsen



Christian Steel
Generalsekretær