



Direktoratet for **naturforvaltning**

Justis- og politidepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

JUSTISDEPARTEMENTET	
18 FEB 2009	
SAKSNO:	200801140
AVDELING/DEL	LOV / E / HR
DOKNR.	115
ARKIVKODE:	

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2008/1728 ARE-NP-AH
Arkivkode:
352/008

Dato:
17.02.2009

Høring av NOU 2007:13 Den nye sameretten.

Vi viser til Justisdepartementets brev av 15.02.08 og vedlegger Direktoratet for naturforvaltning sin uttalelse, datert 17.02.09.

Etter avtale med avdelingsdirektør Reinskou har direktoratet utsatt frist til i dag.

Vennligst ta kontakt hvis det er ønskelig med ytterligere opplysninger.

Med hilsen

Elektronisk dokumentert godkjenning, uten underskrift
Janne Sollie
Direktør

Olav Nord-Varhaug

Kopi til:
Miljøverndepartementet Postboks 8013 Dep 0030 Oslo

Høringsuttalelse fra Direktoratet for naturforvaltning

NOU 2007:13 Den nye sameretten

17.2.2009

INNLEDNING	3
DEL A. SAMMENDRAG AV HØRINGSUTTALELSEN	4
1. Forslag til ny organisasjonsmodell for statsgrunn i Troms og Nordland	4
2. Forslag til naturoppsynsordning for statsgrunn i Troms og Nordland	4
3. Forslag til saksbehandlings- og konsultasjonsregler	5
DEL B. ORGANISERINGEN AV STATSGRUNN I TROMS OG NORDLAND	6
1. Innledning	6
2. Overordnede hensyn ved valg av organisasjonsmodell	6
2.1 Forholdet til ILO-konvensjonen	6
2.2 Hensynet til en helhetlig forvaltningsmodell	7
2.3 Forholdsmessighetsprinsippet	7
2.4 Erfaringer fra dagens ordninger	7
2.4.1 Fjellstyrene	7
2.4.2 Statskog	8
2.4.3 Finnmarkseiendommen	8
3. Forvaltningsmodell for Troms og Nordland	8
3.1 Innledning	8
3.2 Fjellovas forvaltningsmodell	9
3.3 En forvaltningsmodell basert på finnmarksloven	9
3.4 Hålogalandsallmenningen	10
3.5 "Revidert Statskog"	10
4. Forvaltning av utmarksressursene	11
4.1. Innledning	11
4.2 Sentrale hensyn ved forvaltning av utmarksressurser på statsgrunn	11
4.2.1 Forvaltning av vilt og fisk	11
4.2.2. Jordbruk, reindrift mm	12
4.3 Modell for forvaltning av utmarksressurser	13
4.3.1 Utmarksstyrer	13
4.3.2 Forutsetninger for god forvaltning med utmarksstyrer	13
5. Konklusjon	14
6. Forslaget om Hålogalandsloven og mindretallets forslag til lov om rettsforhold og disponering over statens grunn og naturressurser i Troms og Nordland	15
6.1 Flertallets forslag (Hålogalandsloven)	15
6.2 Mindretallets forslag	21
7. Forslag om endringer i andre lover	22
7.1 Reindriftsloven	22
7.2 Friluftsløven	22
DEL C. ORGANISERING AV NATUROPPSYNET	23
1. Generelt om lovforslaget	23
2. Statskog Fjelltjenesten og Finnmarksloven	23
3. Statskog Fjelltjenesten i Troms og Nordland	24
4. Vurdering av lovforslaget og konklusjon	25

DEL D. SAKSBEHANDLING OG KONSULTASJON.....	26
1. Forslag til ny saksbehandlings- og konsultasjonslov.....	26
1.1 Generelt om lovforslaget	26
1.2 Saklig virkeområde for loven	26
1.3 Kunngjøring, offentlig ettersyn og høring.....	26
1.5 Områder som er særlig viktige for samisk bruk	27
1.6 Konsultasjoner og konsultasjonsprosedyrer	28
1.7 Samisk representasjon i offentlig oppnevnte råd, utvalg og nemnder mv.	29
2. Forslag til endringer i naturvernloven/naturmangfoldlov	30
2.1 Generelt om lovendringsforslagene	30
2.2 Formålet med naturvern	30
2.3 Saksbehandlingsregler (§ 2a og § 18a)	31
2.4 Forholdet mellom nasjonalparkvern og rettighetskartleggingen	32
3. Særlig om forvaltning av rovvilt	33

INNLEDNING

Samerettsutvalget har hatt i oppdrag å utrede rettigheter til, og disponeringen og bruken av land og vann i tradisjonelle samiske områder fra og med Troms fylke og sørover. Utvalget har foreslått regler om kartlegging og anerkjennelse av rettigheter til grunn og naturressurser, ny forvaltningsordning for gjenværende statsgrunn i Troms og Nordland, og regler om saksbehandling og konsultasjoner ved tiltak som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder.

DN har forvaltningsansvar på flere fagområder av betydning for utvalgets utredning, og høringsuttalelsen og vurderingene fra DN bygger i stor grad på erfaringer med gjeldende regleverk på disse områdene. Direktoratet har i dag forvaltningsansvar etter naturvernloven, viltloven, lakse- og innlandsfiskloven, fjelloven, friluftsløven og lov om statlig naturoppsyn. Dette innebærer blant annet ansvar for opprettelse og forvaltning av verneområder, tilrettelegging for friluftsliv, ivaretagelse av allmennhetens rettigheter, sikring av friluftslivsområder, samt spørsmål knyttet til motorferdsel i utmark. Videre har DN ansvar for artsforvaltning, herunder arbeidet med truede og fremmede arter. DN er også ansvarlig for framdrift og koordinering i forhold til kartlegging og overvåking av biologisk mangfold. Statens naturoppsyn (SNO) er oppsynsmyndighet og har et nasjonalt ansvar for kontroll med overholdelse av friluftsløven, naturvernloven, motorferdselsloven, kulturminneloven, viltloven, lakse- og innlandsfiskloven og deler av forurensningsloven, både på offentlig og privat grunn.

DN har vurdert hva som vil være en hensiktsmessig organisering av statsgrunn i Troms og Nordland, særlig i forhold til ivaretagelse av sentrale miljømål, herunder også sikring av allmennhetens interesser i forhold til jakt og fiske.

Utvalget foreslår en egen lov om kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter til grunn og naturressurser i de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms fylke og sørover. DN støtter innføring av en slik lov, men har ingen konkrete merknader til de enkelte bestemmelsene.

DEL A. SAMMENDRAG AV HØRINGSUTTALELSEN

1. Forslag til ny organisasjonsmodell for statsgrunn i Troms og Nordland

DN har i sin vurdering lagt vekt på et forholdsmessighetsprinsipp som tilsier at samisk innflytelse skal være balansert i forhold til samisk tradisjon, bruk og bosetning. Dette er viktig for å ivareta også øvrige lokale interesser, og for at loven skal bli en lov for alle innbyggerne i Troms og Nordland. DN har også lagt stor vekt på allmennhetens interesser.

DN har lagt til grunn den fremstilling av ILO-konvensjonen som samerettsutvalget redegjør for i NOU 2007:13. Det innebærer både et krav om medvirkning på alle nivåer, og et krav om lokal forankring av beslutningsprosesser. Dette tilsier at en organisasjonsmodell med det formål å forvalte rettigheter må være desentralisert med et lokalt/regionalt organisasjonsapparat for å håndtere ressursforvaltning med en viss nærhet til der folk bor og virker.

DN støtter mindretallets forslag om å videreføre Statskog som grunneier for statsgrunn i Troms og Nordland. DN har lagt til grunn at ivaretagelse av samiske og lokale interesser kan skje uavhengig av hvem som er grunneier. DN mener fortsatt statlig eierskap til grunnen er viktig i forhold til gjennomføring av statlig politikk og retningslinjer. Videreføring av Statskog vil etter DN's vurdering også sikre en mer enhetlig forvaltning av statsgrunn over hele landet.

DN mener det kan legges til rette for økt lokal forvaltning og innflytelse uavhengig av hvem som er grunneier, og at opprettelse av lokale utmarksstyrever kan ivareta dette hensynet. Når det gjelder ivaretagelse av samiske interesser, er DN enig i at samene må ha en sentral posisjon i utmarksstyrene. DN støtter utvalgets forslag om samisk representasjon, og mener dette vil være i tråd både med forholdsmessighetsprinsippet og med en målsetting om å unngå konflikt mellom samer og andre.

DN mener regionenes størrelse vil ha stor betydning, og støtter utvalgets forslag om at antallet regioner/utmarksstyrever ikke skal overstige seks. Mange utmarksstyrever øker faren for mange lokale særordninger, og DN mener utvalgets forslag balanserer hensynet til lokal/regionalt medvirkning og tilstrekkelig enhetlig forvaltning på en god måte. Utmarksstyrene er gitt en selvstendig stilling ved at de ikke er underlagt statlige organ, og det er derfor viktig at reglene gir mulighet for klage til overordnet fagmyndighet. Likeledes at det kan utferdiges forskrifter som legger føringer for utmarksstyverenes virksomhet.

Rettighetene er lagt nær opp til fjellovens system. Hensynet til biologisk mangfold og sikring av allmennhetens interesser synes ivaretatt. På enkelte områder forutsetter DN's tilslutning til forslagene at disse bygges ut med nye juridiske virkemidler, i tillegg til det som følger av forslaget.

2. Forslag til naturoppsynsordning for statsgrunn i Troms og Nordland

DN konstaterer at forslaget innebærer et prinsipielt avvik fra de vurderinger som ble vektlagt av Stortinget da man opprettet det statlige naturoppsynet i Norge. Det innebærer også at man nå – 12 år etter at naturoppsynsloven ble vedtatt – velger å se bort fra de rettslige og faktiske forhold som ble lagt til grunn for et helhetlig naturoppsyn med overordnet ansvar for de nasjonale miljøverdiene, forbygging av miljøkriminalitet samt kontroll med overholdelsen av miljølover,

I lovforslaget heter det at forslaget om oppsyn bygger på fjellovens ordning. DN kan ikke se at dette er en særlig presis beskrivelse, siden forslaget synes å innebære et utvidet oppsynsmandat i forhold til det fjellstyrene har i medhold av fjellova.

DN konstaterer videre at forslaget savner en utførlig begrunnelse for hvorfor man har valgt en slik avvikende løsning, og kan ikke se at utvalget har vurdert sitt forslag opp mot den nasjonale ordningen som følger av naturoppsynsloven og som gjelder alt areal innen de særlover som omfattes av denne loven. Det er vanskelig å forstå at utvalget kan ha ment at en enkeltbestemmelse om oppsyn i lovforslaget skal sette til side sentrale bestemmelser i lov om statlig naturoppsyn, for et areal med en bestemt offentlig grunneier. Saken har en nasjonal dimensjon, siden den dreier seg om oppsyn og rettshåndhevelse på meget store arealer i to av våre store naturfylker. Arealene innbefatter flere store nasjonalparker og vernede områder.

At lovforslaget lanserer en ny særordning for naturoppsyn for to av landets fylker fremstår etter DNS syn som lite helhetlig og svært uheldig.

3. Forslag til saksbehandlings- og konsultasjonsregler

DN støtter opprettelsen av en egen saksbehandlings- og konsultasjonslov. Dette vil kunne bidra til å styrke samiske interesser i forvaltningen, og sikre at forvaltningen bygger sine avgjørelser på god kunnskap om samiske forhold.

For å sikre tilliten til regelverket, mener DN det samtidig er viktig å sikre at bestemmelsene om *kunngjøring, høring og konsultasjoner ikke får utilsiktede negative virkninger*. DN foreslår derfor at loven åpner for unntak fra disse saksbehandlingsbestemmelsene i tilfeller der en slik omfattende saksbehandling er uhensiktsmessig i forhold til saken, eller saksbehandlingen medfører at frister etter annet lovverk ikke kan overholdes.

Konsultasjonsbestemmelsene synes å være i tråd med konsultasjonsavtalen og retningslinjer til denne. DN mener det er viktig at loven ikke er mindre forpliktende enn gjeldende avtale og veileder når det gjelder frister for tilbakemeldinger. Av hensyn til tilliten til ordningen er det viktig at konsultasjonene skjer slik at saken sikres en rimelig fremdrift.

Når det gjelder forholdet til naturvernloven, mener DN at samiske interesser er godt ivaretatt ved opprettelsen av verneområder og at dette er gjenspeilet i verneforskriftene der det legges til grunn at tradisjonell samisk bruk skal kunne fortsette. DN er uenig i forslaget om at samisk kulturgrunnlag skal være en del av verneformålet. Formålet med verneområder må fortsatt være vern av naturfaglige kvaliteter, og DN mener det blir feil og uryddig å blande målet om å ivareta samisk kultur sammen med målene om å ivareta viktige naturområder. DN mener videre det ikke er behov for å utsette verneplaner i områder som omfattes av rettighetskartlegging etter ny lov. Det legges regulært til rette for at samisk bruk også skal kunne fortsette etter etablering av verneområder.

DEL B. ORGANISERINGEN AV STATSGRUNN I TROMS OG NORDLAND

1. Innledning

DN har et ansvar for å gjennomføre overordnede målsettinger innenfor forvaltningen av norsk natur. For at forvaltning av naturressurser på statsgrunn skal bli optimal i forhold til målsettingene, er det viktig at en fremtidig organisasjonsmodell evner å ta opp i seg og forankre nasjonale føringer. Organisasjonsmodellen må ha et slikt innhold at den forpliktes av nasjonale målsettinger, og at disse blir en integrert del av organisasjonens beslutningsprosesser. På områder hvor vi ikke forvalter lover og forskrifter har DN en rolle som politikkformidler og formidler av fagkunnskap.

Virkemidler for å nå målsettingene er blant annet utøvelse av myndighet i henhold til lovverk. Gjennom å gi rammebestemmelser for fjellstyrenes virksomhet, kan man for eksempel påvirke viktige forhold som tilgjengelighet for allmennheten og ressursforvaltning.

DN vil påpeke at lokal forankring er viktig. Lokal medbestemmelse er avgjørende for å kunne oppfylle målsettingene i ILO-konvensjonen. Lokalbefolkningens "eierskap" til utmarksressursene er med andre ord viktig både for å få en god forvaltning og opprettholde livskraftige bygdesamfunn.

2. Overordnede hensyn ved valg av organisasjonsmodell

2.1 Forholdet til ILO-konvensjonen

ILO-konvensjonen legger til grunn som et generelt prinsipp at det ved utnyttelsen av utmarksressurser skal tas hensyn til samiske rettigheter. Samiske interesser skal også gis innflytelse på den ressursforvaltning som foregår på områder hvor samene som gruppe ikke har ervervede rettigheter. Samiske interesser skal være representert i styrende organer, og gis reell innflytelse. Utvalget konkluderer med at en slik rett til medinnflytelse nødvendigvis må gi seg utslag i lokal/regional forvaltning.

Konvensjonene gir ingen standarder for, eller fastsetter minimumsløsninger i forhold til hvordan kravet til medinnflytelse nærmere skal formuleres. Menneskerettskomiteen har funnet at Finnmarkseiendommen tilfredsstiller kravene i artikkel 14 for så vidt gjelder urfolks deltakelse i bruk, forvaltning og bevaring av ressurser. Utvalgets forslag om forvaltningsordning for Troms og Nordland er ikke vurdert av menneskerettskomiteen, men det er lagt til grunn at ILO-konvensjonens krav kan oppfylles ved alle skisserte organisasjonsmodeller, ved ulike tilpasninger til foreslåtte eller eksisterende ordninger.

Forholdet til EØS-regelverket synes å ha fått sin løsning ved at kommisjonen har avgitt en uttalelse på bakgrunn av tilsvarende problemstilling i Finland, hvor det gis uttrykk for at det innenfor EU-lovgivningen er rom for å prioritere landets egne innbyggere på grunn eid av staten, jf. ESAs uttalelse i sak 4256 for 2007.

DN legger til grunn at oppfølging av kravene i ILO-konvensjonen vil kreve reell lokal medvirkning i form av at lokale/regionale organisasjonsledd. Med dette utgangspunkt vil det være nødvendig å velge en løsning hvor fylkene deles opp i mindre og selvstendige enheter, og at hver enhet gis reell medbestemmelsesrett knyttet til ressursforvaltningen. DN legger til grunn at det er legitimt å legge vekt på reindriften under hensyntagen til enhetens størrelse og geografiske beliggenhet.

2.2 Hensynet til en helhetlig forvaltningsmodell

Utvalget drøfter hvorvidt det bør velges en helhetlig forvaltningsmodell som innebærer at grunneierorganet også har hånd om disponering av utmarksressursene. Dette er det alminnelige utgangspunktet i norsk rett. DN har ingen prinsipielle motforestillinger mot at det innføres en delt forvaltningsmodell for statens grunn i Troms og Nordland. Dette er også i tråd med reguleringen på statsgrunn i Sør-Norge gjennom fjellova. For DN er det viktig at forvaltningen av statsgrunn er mest mulig enhetlig. Dette er også lagt til grunn av utvalget. En enhetlig organisasjonsstruktur for all statsgrunn vil også kunne innebære en effektivitetsgevinst. En vil i større grad kunne se reguleringer i sammenheng og gi like regler hvor det er hensiktsmessig. Dette utgangspunkt tilsier at det bør oppgis gode grunner for å etablere nye ordninger uten at dette er i tilknytning til, eller som en forlengelse av eksisterende ordninger.

Det er viktig at rammene for forvaltningen fortsatt gis gjennom det generelle regelverket som gjelder i dag, og gjennom nasjonale retningslinjer. Uavhengig av valg av forvaltningsmodell mener DN dagens forskrifter gitt av statlige myndigheter må videreføres, og at DN bør opprettholdes som klageinstans på vedtak fattet etter dette regelverket. I tillegg er det i forbindelse med satsingen på skogvern viktig at ordningen med tilgang til makeskifteareal på statsgrunn videreføres.

En utfordring ved dagens regelverk for forvaltning av statsgrunn er skillet mellom hvilke disposisjoner som kan gjøres som grunneier, og hvilke disposisjoner som er underlagt offentlig myndighetsutøvelse. Det er viktig at dette klarlegges i regelverket.

2.3 Forholdsmessighetsprinsippet

Finnmarkseiendommen er i stor grad tilpasset den befolkningssammensetningen som finnes i fylket. Av samemantallets 12 500 medlemmer er over 7000 registrert bosatt i Finnmark. Store deler av indre Finnmark er dominert av samisk bosetning, med en meget sterkt samisk identitet, levemåte og kultur, samtidig som også kystkommunen har et stort innslag av sjøsamisk kulturtradisjon. Dette finnes også i Troms og Nordland, men i langt mindre grad. Det er i begge fylker i stor grad samisk reindrift. Alt land, både privat og statlig inngår i etablerte reinbeitedistrikt og reindriften står juridisk i samme posisjon her som i Finnmark. Det er likevel slik at den ikke-samiske del av befolkningen i Troms og Nordland utgjør en mye større andel av det totale innbyggertallet. Dette får ikke innvirkning på de samiske rettighetene, men bør etter DN's oppfatning tillegges vekt ved valg av organisasjonsform.

Prinsippet om samisk representasjon og medbestemmelse må veies opp mot et krav om forholdsmessighet. Samiske interesser skal ikke representeres i større grad enn det den reelle bruken tilsier. Inn i en slik vurdering må det legges et betydelig grad av skjønn. Hvor stor bruksutøvelsen faktisk har vært vil i stor grad bli kartlagt av kartleggingskommisjonen slik denne er foreslått. I tillegg er det et mål at organisasjonsmodellen skal ha en konfliktdempende effekt, og da må det også tas hensyn til den ikke-samiske del av befolkningen. Det må antas at en overoppfyllelse i forhold til den samiske del av befolkningen hva gjelder struktur, rettigheter og representasjon i utvalg og styrer vil kunne skape motsetninger mellom de to gruppene.

2.4 Erfaringer fra dagens ordninger

2.4.1 Fjellstyrene

Flertallsforslaget bygger i stor grad på fjellstyremodellen. Styrken til et system basert på lokale fjellstyrer er et sterkt lokalt engasjement og medvirkning. Ved at fjellstyrets medlemmer velges av kommunene, sikres at lokalpolitiske synspunkter får en sterk forankring inn i fjellstyrearbeidet. Det forhold at fjellstyresystemet genererer midler tilbake til fjellstyrene til bruk lokalt i vedkommende statsallmenning og lokalsamfunn, sikrer et godt økonomisk fundament og gir fjellstyret handlingskraft. Fjellstyrene sikrer relativt god kontinuitet i arbeidet, men nok ikke i samme grad som i statsskogsystemet med ansatte som ofte ser de lange erfaringslinjene i ressursforvaltningen. En relativt

høy turnover i fjellovsystemet er en utfordring i forhold til å opprettholde et tilstrekkelig kompetansenivå, saksbehandling og rolleforståelse. Det må kunne sies at kriterier for kommunens utvelgelse av kandidater til fjellstyrene ofte går etter andre linjer enn fagkunnskap innenfor naturforvaltning. Et mer overordnet syn på allmenningens plass og betydning for lokalsamfunnet tillegges ofte stor vekt.

Fjellstyrenes vedtaksmyndighet er styrt av hjemmelsbestemmelsene i fjelloven. En forutsetning for å kunne fatte vedtak er med andre ord at de har hjemmel i fjelloven eller forskrifter i medhold av denne. DN vil understreke at det er særlig viktig at regelverket ivaretar overordnede og nasjonale målsettinger om allmennhetens interesser og en bærekraftig forvaltning, når myndigheten legges til et lokalt forvaltningsorgan som skal representere enkelte samfunnsinteresser.

2.4.2 Statskog

DN har i all hovedsak gode erfaringer med Statskogs forvaltning av friluftslivsinteressene på statsgrunn, både innenfor jakt, fangst, fiske og andre typer friluftsliv. Allmennheten gis i stor grad et prisdifferensiert tilbud innenfor jakt og fiske til priser som ikke diskvalifiserer noen del av befolkningen. Organisasjonsstrukturen sikrer at avgjørelser som fattes sentralt følges opp lokalt. Statskog har en enhetlig forvaltning over store arealer, noe som øker forutsigbarheten for den enkelte bruker og for DN.

Statskog har i dag en organisasjonsstruktur med stor kontinuitet og klar ansvarsdeling, noe som letter muligheten for en effektiv og ressursbesparende avgjørelsesprosess. Det er grunn til å anta, og da særlig på bakgrunn av det som fremkommer i uvalgets innstilling, at kontakten med lokalsamfunnene ikke er like god som i fjellstyresystemet. Det er DN's inntrykk at Statskog har en mer enhetlig praksis som i mindre grad har tatt hensyn til lokale ulikheter. Noe av forklaringen ligger nok i ulik juridisk forankring av ressursforvaltningen. Mens jakt, fangst og fiske på statsallmenningsgrunn reguleres av fjelloven, reguleres jakt, fangst og fiske på statsgrunn utenfor statsallmenningsgrunn av viltlovens § 31 og lakse- og innlandsfiskloven § 22.

For DN's målsetting om god tilgang for allmennheten er det en fordel at reglene for jakt, fangst og fiske på statsgrunn er enhetlige og oversiktlige. Dette gjør det enkelt å orientere seg i markedet og søke om jakt og fiske på en enkel måte.

2.4.3. Finnmarkseiendommen

Ressursforvaltningen under administrasjon av Finnmarkseiendommen er det enda ikke høstet lang erfaring fra. Rettighetene til jakt, fangst og fiske forvaltes av Finnmarkseiendommen, men slik at retten til slik friluftslivsutøvelse i større grad er forbeholdt bosatte i kommunen/fylket. Det en kan se en tendens til i forhold til tidligere, er at utenbygdsboende utenfor fylket i noe større grad må tåle restriksjoner for eksempel på jaktuttak ved svake åranger. Dette anses imidlertid for å ligge innenfor lovens rammer og kan derfor karakteriseres som en "ønsket effekt".

3. Forvaltningsmodell for Troms og Nordland

3.1 Innledning

DN har vurdert de ulike forvaltningsmodellene ut fra erfaringer med eksisterende ordninger, og en vurdering av hvilken ordning som best kan ivareta hensynet til allmennheten og sikre ivaretagelse av naturverdiene - samtidig som samiske interesser blir ivaretatt.

Etablering av en lokal forvaltning må vurderes opp mot ivaretagelse av nasjonale mål og retningslinjer for utmarksressursene. I tillegg til hensynet til samisk medvirkning vil også ivaretagelse av den resterende befolkningens rettigheter være viktig, slik at også disse sikres økt lokal medvirkning.

I Troms og Nordland er den samiske befolkning liten i forhold til det totale folketallet sammenlignet med situasjonen i Finnmark. En forvaltningsmodell for statsgrunn i Nordland og Troms må tilpasses forholdene i disse fylkene ved at samiske rettigheter og interesser balanseres mot den ikke-samiske befolkningens interesser.

Samordningspotensialer i de forskjellige forvaltningsmodellene er vurdert under omtalen av det enkelte forslag.

3.2 Fjellosas forvaltningsmodell

Utvalget anbefaler ikke etablering av en forvaltningsmodell basert på fjellova for statsgrunn i Troms og Nordland. Utvalget mener det ikke er hensiktsmessig å innføre fjellova uten å gjøre ulike tilpasninger av hensyn til reindriften og andre samiske og allmenne interesser.

Når det gjelder grunneierdisposisjonene vil jordbrukets stilling styrkes ved at jordbrukseiendommer tillegges hugstrettigheter på statsgrunn. For den øvrige befolkning vil dagens rettstilstand i stor grad opprettholdes. Lokale interesser vil tilgodeses gjennom reglene om at inntektene fra utmarksutnyttelsen skal forbli i lokalmiljøet. Utvalget viser imidlertid til at en slik forvaltningsmodell må suppleres med regler som styrker den samiske deltakelsen i grunneierforvaltningen.

Når det gjelder ressursforvaltningen vurderer DN flertallets forslag slik at det langt på vei innfører fjellosas system, selv om utvalgets forslag og fjellova har noe ulike løsninger på enkelte punkter. En forsterket samisk representasjon for å sikre samiske interesser vil på mange måter være en teknisk løsning knyttet til styresammensetning.

DN er enig i utvalgets innvendinger mot at fjellova i sin helhet innføres i Troms og Nordland, men mener det er positivt at noen av fjellosas prinsipper kan brukes for å sikre tilstrekkelig samisk og lokal medbestemmelse i forvaltningen. Spesielt gjelder dette i forhold til organisering av utmarksressursene. En modell basert på fjellova innebærer at Statskog beholder grunneierretten i Nordland og Troms. DN mener at en videreføring av nasjonalt eierskap til grunn og ressurser vil kunne innebære en enhetlig forvaltning av statsgrunn for områdene fra Troms og sørover, uten at man innfører fjellova i sin helhet.

DN presiserer imidlertid at støtten til bruk av fjellosas prinsipper er begrenset til modellen for forvaltning. Som det fremgår senere i vår uttalelse, er DN uenig i at fjellosas modell for oppsyn legges til grunn.

3.3 En forvaltningsmodell basert på finnmarksloven

Utvalget mener spørsmålet om fortsatt statlig eierskap eller opprettelse av et nytt grunneierorgan i første rekke er et spørsmål om hva som best vil sikre en effektiv oppfyllelse av Norges folkerettslige forpliktelser. Utvalget viser til at etablering av et nytt eierorgan bedre vil ivareta hensynet til lokal folkevalgt kontroll og deltakelse, samtidig som hensynet til samiske rettigheter og deltakelse vil være sentralt.

En organisasjonsstruktur etter modell av Finnmarksloven gir en mer enhetlig modell for Nord-Norge med de fordeler dette medfører. Det er likevel grunn til å understreke at Finnmarksmodellen skiller seg relativt mye fra fjellosas system på statsallmenninger i Sør-Norge. Med innføring av en ny modell basert på flertallets forslag vil en få tre ulike forvaltningsmodeller; Finnmarkseiendommen i Finnmark, Hålogalandsallmenningen i Troms og Nordland og Statskog i resten av landet. DN mener at en modell basert på mindretallets forslag best ivaretar hensynet til en enhetlig forvaltning.

Det er et vilkår i mandatet at forslaget til ny organisasjonsstruktur skal være konfliktdempende. DN mener innføring av en ny organisasjon basert på Finnmarkseiendommen ikke nødvendigvis vil

oppfylle dette. En slik organisasjon tar utgangspunkt i et samfunn med sterkere samisk representasjon. DN mener det er grunn til å anta at en slik modell vil kunne bli oppfattet som å overoppfylle ILO-konvensjonen krav i forhold til samiske rettigheter. I tillegg mener DN en slik modell i for stor grad vil bli knyttet opp mot de faktiske forholdene som finnes i Finnmark fylke, og som etter DNs vurdering har et annet balansepunkt i forholdet mellom samiske og ikke-samiske interesser.

Etter DNs vurdering bør hensynet til å ivareta nasjonale mål og retningslinjer veie tungt i vurderingen av om det skal opprettes et nytt eierorgan. Statlig eierskap til grunn er i dag et viktig virkemiddel for sektorpolitikken. Innenfor de områder DN har forvaltningsansvar, gjelder dette for eksempel allmennhetens tilgang til jakt, fiske og friluftsliv, og i forhold til verdiskapning og ressursutvikling på statens grunn. DN mener hensynet til samiske og lokale interesser bedre kan ivaretas gjennom mer lokal forvaltning av utmarksressursene i likhet med systemet på statsgrunn i Sør-Norge. DN mener tilpasningen til folkeretten bør skje på bakgrunn av de lokale forholdene, og viser her til at de samiske interessene i Troms og Nordland er annerledes enn situasjonen er i Finnmark. DN kan ikke se at det er samme grunnlag for å overføre grunneierretten til et nytt eierorgan i disse områdene som i Finnmark.

3.4 Hålogalandsallmenningen

Når det gjelder opprettelse av Hålogalandsallmenningen som et selvstendig rettssubjekt, viser DN til vurderingen ovenfor vedrørende fortsatt statlig eierskap på statsgrunn. DN mener at fortsatt statlig eierskap til grunnen er bedre egnet til å sikre en enhetlig forvaltning av statsgrunn enn opprettelse av en Hålogalandsallmenning. Både når det gjelder natur- og miljø, og forvaltning av jakt, fiske og friluftsliv, er det viktig at nasjonale mål og retningslinjer følges opp slik at man får en enhetlig forvaltning mellom ulike deler av landet. En videreføring av statlig eierskap vil også være kostnadseffektivt i forhold til drift. Etter DNs vurdering vil det være mest hensiktsmessig for det store flertall av brukerne å forholde seg til en eier for all statsgrunn i områdene sør for Finnmark.

DN støtter likevel forslaget om opprettelse av lokale utmarksstyres slik som utvalgets flertallsforslag innebærer, og mener at ivaretagelse av samiske og lokale interesser kan ivaretas på en hensiktsmessig måte gjennom lovfesting av en slik ordning i Troms og Nordland. Reguleringene i flertallets forslag om utmarksstyres ligger nært fjellovens reguleringsmekanismer, særlig innenfor jakt, fangst og fiske. På dette punkt mener DN flertallsforslaget danner en god plattform for felles forståelse av rettsregler, og et godt utgangspunkt for å løse felles problemstillinger knyttet til ressursforvaltningen. Det er grunn til å anta at både regelverket og praksisen knyttet til disse, langt på vei vi kunne la seg samordne med praksis andre steder i landet.

3.5 "Revidert Statskog"

Utvalget har vurdert om forslag til løsninger kan gjennomføres ved tillemperinger i eksisterende forvaltningsordninger, eller om nye ordninger bør innføres. Et mindretall i utvalget foreslår å opprettholde Statskog som grunneier, og viser til at en ny ordning bør bygge videre på dagens helhetlige statlige eierskap, og sørge for at denne ordningen ivaretar statens folkerettslige forpliktelser.

Det forslaget som i størst grad ligger opp til dagens struktur er foreslått av mindretallet. Forslaget vil gi et differensiert forvaltningsregime for statsgrunn og innebærer økt samisk representasjon i Statskogs styre, samt økt regional medinnflytelse gjennom regionale utmarksstyres. Ressursutnyttelse etter dette forslaget legger mindre myndighet til utmarksstyrene enn det som følger av flertallsforslaget og også mindre enn det som følger av gjeldende fjellov. Selv om forslaget bygger på kjente prinsipper hentet fra fjelloven må det likevel være riktig å hevde at det langt på vei innebærer innføring av en ny ordning som både skiller seg fra fjellovssystemet og fra Finnmarksmodellen.

Etter DNs vurdering vil en videreføring av Statskog som grunneier i Troms og Nordland være hensiktsmessig for å ivareta nasjonale interesser i forvaltningen av statsgrunn i disse områdene. For det første vil det være mer økonomisk effektivt å videreføre ett organ som grunneier for all statsgrunn

utenfor Finnmark. I tillegg vil statlig eierskap kunne være et viktig virkemiddel for å ivareta nasjonale retningslinjer og målsettinger. Både Statskog og et nytt grunneierorgan vil kunne ha som målsetting å vektlegge samfunnsnyttige hensyn fremfor økonomisk avkastning, men dersom det opprettes et nytt grunneierorgan vil dette organet ikke kunne instrueres av staten gjennom alminnelig instruksjonsmyndighet.

DN mener at dagens ordning med Statskog som grunneier bør videreføres. For å oppfylle målsettingen om å trygge de samiske interessene, og samtidig sikre en mer lokal forvaltning, kan det gjøres tilpasninger og endringer i dagens ordning, uten at det er nødvendig å overføre grunneierretten til et nytt selvstendig organ.

4. Forvaltning av utmarksressursene

4.1. Innledning

Høringsforslaget legger opp til en ordning hvor utmarksstyrene gis samme faktiske og rettslige stilling som fjellstyrene. Utmarksstyrene vil være selvstendige forvaltningsorganer uten innplassering i en organisasjonsstruktur med over- og underordnede organer/etater. De vil under sin myndighetsutøvelse ikke være underlagt Miljøverndepartementet eller andre miljømyndigheter. På samme måte som fjellstyrene vil alle enkeltvedtak fattet av utmarksstyret kunne påklages etter forvaltningsloven. I tillegg må utmarksstyrene etterleve forskrifter innenfor naturforvaltningsområdet når disse er utferdiget med hjemmel i Hålogalandsloven eller andre lover jf. høringsutkastets § 31.

Også i forhold til forvaltning av utmarksressursene er det ved valg av organisasjonsstruktur viktig å vurdere hvilken modell som er best egnet for gjennomføring av nasjonal politikk innenfor våre ansvarsområder. De juridiske virkemidlene DN har til rådighet vil begrense seg til klagesaksbehandling og fastsettelse av forskrifter. DN mener derfor det må vurderes hvordan sentrale myndigheter kan gis en bedre rettslig adgang til å gripe inn for å sikre nasjonale målsettinger.

4.2 Sentrale hensyn ved forvaltning av utmarksressurser på statsgrunn

4.2.1 Forvaltning av vilt og fisk

Utøvelse av jakt, fangst og fiske er viktige elementer i vår friluftslivstradisjon. Overordnede mål for jakt, fangst og fiske i friluftslivssammenheng er beskrevet nærmere i St. meld. nr 39 – 2000/2001 – ”*Friluftsliv – ein veg til høgare livskvalitet*”. For all friluftslivsutøvelse er tilgjengelighet for jakt og fiske viktig. Siden jakt, fangst og fiske er en grunneierrett, kreves normalt grunneiers tillatelse. Tilgjengelighet til jakt innebærer blant annet enkel tilgang på jaktkort til en pris som ikke virker diskvalifiserende på noen del av befolkningen.

Det er viktig at allmennheten får tilgang til jakt, fangst og fiske. For sterk fokusering på innenbygdsboendes rettigheter kan redusere allmennhetens muligheter. Erfaringer fra statsallmenningsgrunn er at allmennheten i stor grad gis tilgang til jakt, fangst og fiske, særlig småviltjakt med og uten hund. Når det gjelder storviltjakt er jakt på elg, hjort, rådyr, dådyr og bever en lik rett for innen- og utenbygdsboende, og tilgangen er derfor god. Det er grunn til å anta at den gode tilgangen skyldes en relativt streng rammestyring av fjellstyrenes handlingsrom. DN fastsetter i forskrift både tilgang på jaktkort (korttyper) og bestemmelser om maksimumspriser.

Når det gjelder grunneiers ansvar for bærekraftig forvaltning innenfor jakt, felling og fangst må en sonde mellom storvilt- og småviltjakt. Storviltet forvaltes primært av kommunene som offentlig viltforvaltningsorgan enten gjennom rettet avskyting eller bestandsplan. Kommunen fastsetter uttaket i forhold til bestandens tåleevne. Grunneier har derfor på dette området et relativt begrenset ansvar. Når

det gjelder småviltjakt har grunneier et større ansvar for at uttaket er i overensstemmelse med prinsippet om bærekraftige høsting. Det samme gjelder fiske.

Det er viktig at det velges en organisasjonsmodell som både har kompetanse, vilje og evne til å forvalte disse artene bærekraftig over tid. Da dette krever lokalkunnskap, er det ønskelig med en desentralisert organisasjonsstruktur med høy vilt- og fiskefaglig kompetanse eller tilgang på slik kompetanse. Det vil også være avgjørende at det lokale/regionale ressursforvaltningsorganet disponerer midler som kan brukes til å fremskaffe bestandsdata som grunnlag for bærekraftig høsting, f.eks. gjennom takseringer. Selv om det i denne sammenheng er et potensial for å dra veksler på frivillige organisasjoner, vil en over tid måtte regne med noen kostnader.

Selv om organisasjonsformen kan ha betydning for hvilke interesser som gis innflytelse, vil de styrende organers rammebetingelser ha større betydning. I tråd med det som er anført ovenfor kan imidlertid lokale organers evne til å styre i tråd med gitte føringer variere. Det er derfor viktig at det utformes et regelverket for de lokale/regionale organers forvaltning av ressurser. Regelverket må inneholde lovfastsatte rammer som organet må holde seg innenfor ved forvaltningen, slik at muligheten for uheldig og uforutsigbare avgjørelser reduseres.

4.2.2. Jordbruk, reindrift mm

Også på andre områder enn jakt, fangst og fiske er bærekraftig ressursutnyttelse viktig. Utøvelse av bruksrettigheter vil påvirke naturen, enten det er landbrukt, reindrift eller annen utmarksbruk.

Hålogalandslovens har i tillegg til jakt, fangst og fiske bestemmelser om følgende lovregulerte utmarksressurser:

- Rettigheter til reindrift, jf. reindriftingslovens bestemmelser.
- Rettigheter i tilknytning til jordbruksdrifteiendom.
- Rettigheter knyttet til jordbrukseiendommer har rett til allmenningsbruk som vil si, med visse begrensinger, rett til beite for buskap, rett til uttak av trevirke og annen jordbruksrelatert husbehov og rett til etter søknad å få utvist tilleggsjord dersom det er nødvendig for gårdsdriften.
- Bygdefolk har videre i egen kommune rett til hugst av brensel (lauvtrevirke) for husbehov etter utvisning.
- Utøvere av samisk og annen tradisjonell husflid har rett til uttak av trevirke til husflidsformål.

Det er viktig at utnyttelse av utmarksressurser skjer i tråd med formålsbestemmelsen i § 1 som sier at ressursene skal disponeres på en balansert og bærekraftig måte. Utnyttelsen av utmarksressurser som nevnt ovenfor vil alle i gitte situasjoner kunne påvirke naturen i negativ retning. Balansegangen mellom bruk og forbruk er et viktig moment som må vektlegges når ny organisasjonsstruktur skal fastlegges. Det grunnleggende prinsipp at utnyttelsen skal skje på en bærekraftig måte bør få et mer konsekvent og gjennomgående uttrykk i lovforslaget (se merknader til den enkelte bestemmelse nedenfor).

Forvaltning av disse rettighetene i tråd med ”tida og tilhøva” er en utfordring. En slik formulering kan bli fortolket med et ensidig fokus på kommersiell utnyttelse av utmarka på bekostning av naturverdiene. Som eksempler på slik utnytting kan nevnes utlegging av hyttefelt, utbygging av kraftverk osv. Det er med andre ord viktig å balansere utnytting av utmarka mot hensynet til naturverdiene og målformuleringer i utkastets § 1.

Et mindretallsforslag går i retning av at utmarksstyrene får en noen annen funksjon og sammensetning enn flertallsforslaget. Forslaget legger til grunn at utmarksstyrenes uavhengige stilling blir noe nedtonet slik at utmarksstyrene får et klarere underordningsforhold i forhold til Statskog. DN mener at dette kan ha mye for seg, men at de mekanismer som ligger i høringsforslaget gjør en slik forsterket tilknytning til Statskog unødvendig. Vi peker da særlig på muligheten for å fastsette forskrifter om

maksimalpriser jf § 29 og muligheten for å fastsette nærmere forskrifter om utøvelse av jakt, fangst og fiske, jf. § 33 siste ledd.

4.3 Modell for forvaltning av utmarksressurser

4.3.1 Utmarksstyrever

DN har etter en totalvurdering funnet at flertallet forslag med opprettelse av inntil 6 regioner med et eget utmarksstyre i hver region vil være en egnet organisasjonsstruktur for en god forvaltning av utmarksressursene.

DN er av den oppfatning at antallet utmarksstyre må holdes på et relativt lavt nivå. Dette er viktig for å kunne opprettholde en god dialog mellom fagmyndighet og beslutningstaker. Dette vil gjøre utmarksstyrene mer ensartet og medføre færre særordninger. Det vil også motivere til et bredere samarbeid på tvers av regionene.

For ytterligere å lette dialogen mellom utmarksstyrene utad bør det opprettes et koordinerende organ tilsvarende fjellstyresambandet eventuelt at Statskog gis en slik rolle. Problematikken er omtalt av samerettsutvalget. Rollen som koordinator for utmarksstyrene bør imidlertid få en lovmessig forankring.

4.3.2 Forutsetninger for god forvaltning med utmarksstyrever

Legalitetskontroll

Forvaltningsrettslige regler om klagerett er nødvendig og følger av lovforslaget. I tillegg er det ønskelig at det gis hjemmel til legalitetskontroll. Dette vil ikke være klagesaksbehandling, men en hjemmel til å vurdere om vedtaket ligger innenfor lovens eller forskriftens rammer (om vedtaket er gyldig). DN forslår en mulighet for legalitetskontroll etter mønster fra kommuneloven. Bestemmelsen formuleres slik at alle styremedlemmer gis hjemmel til å kreve legalitetskontroll. I tillegg er det ønskelig at klageinstansen, for de tilfeller hvor vedtaket ikke er påklaget, gis hjemmel til å prøve vedtakets lovligheit.

For at legalitetskontrollen skal gi mening for klageinstansen må det lovreguleres en plikt for utmarksstyret til rutinemessig å sende kopi av vedtak til klageinstansen.

Tilsyn

DN ser et behov for å kunne føre tilsyn med myndighetsutøvelsen i de regionale utmarksstyrene. I henhold til utvalgets forslag kan tilsyn vurderes når hensynet til bevaring av biologisk mangfold tilsier det. Utmarksstyrenes rolle som forvalter av utmarksressurser i store områder vil utvilsomt kunne virke inn på det biologiske mangfoldet. Tilsyn krever lovhjemmel og vi foreslår derfor at det innarbeides en slik lovhjemmel i forslaget til ny lov.

Bærekraftig forvaltning

DN mener det må på plass noen prinsipper for å sikre en bærekraftig forvaltning. Det er i den forbindelse grunn til å peke på at fjelloven, som flertallet har hentet mesteparten av sine forslag fra, er en relativt gammel lov og derfor ikke oppdatert på nye prinsipper innenfor bærekraftig forvaltning. I ny lov gjeldende for statsgrunn i Troms og Nordland bør det legges noen føringer for utmarksstyrenes myndighetsutøvelse. Vilt- og fiskeforvaltningen må blant annet bygge på vitenskapelige metoder. Se forøvrig kommentarene til forslaget § 31.

Forvaltningsplan

Utmarksstyrene må pålegges et lovfestet krav om utarbeidelse av planer på områder hvor utmarksstyrene har et forvaltningsmessig handlingsrom. Med dette menes områder hvor

utmarksstyrene gir tillatelser eller hvor det iverksetter tiltak for egen regning. Innenfor området for det frie skjønn bør utmarksstyrenes forvaltning være planbasert. Områdene hvor planer er påkrevd bør nærmere angis i loven og utmarksstyret må pålegges i den enkelte sak å synliggjøre at planen er fulgt evt. oppgi begrunnelse for hvorfor den er fraveket.

Retten til multer

DN synes det vil være naturlig at retten til plukking av multer omtales i forslaget til ny lov, da dette også er tema i Finnmarksloven. Rettstilstanden i Troms og Nordland er uoversiktlig og det hadde derfor vært klargjørende om dette ble omtalt på statsgrunn. Dette burde dessuten være uproblematisk da Statskog så vidt vi har brakt i erfaring har forvaltet dette som en allemannsrett. Selv om en skulle komme til at grunneier kan ha en rett til multene, ville det være naturlig på bakgrunn av tidligere praksis å gjøre dette til en rett for alle bosatt i Norge siste året, slik at denne høstingen får samme status som småviltjakt og fiske med stang og håndsnøre på statsallmenninger (jf. fjelloven).

Kompetanse

Det er viktig ved desentraliserte beslutningsprosesser at organene gis kompetanse til å forstå og bruke regleverket de er satt til å håndtere. Dette innebærer et krav om tilgang til kompetansehevende tiltak. Dette kan være kurs, seminarer osv, men også å kunne benytte eksterne ressurser når det er nødvendig. Det må forutsettes at personer rekruttert fra folkevalgte organer har et slik behov.

5. Konklusjon

DN støtter forslaget om fortsatt statlig eierskap på gjenværende statsgrunn i Troms og Nordland, jf. vurderingene ovenfor. Når det gjelder forvaltning av utmarksressursene mener DN utmarksstyrenes kompetanse og ansvarsoppgaver bør være i tråd med flertallets forslag. Dette vil gi en mer enhetlig forvaltning av statsgrunn i områdene fra Troms og sørover.

6. Forslaget om Hålogalandsloven og mindretallets forslag til lov om rettsforhold og disponering over statens grunn og naturressurser i Troms og Nordland

6.1 Flertallets forslag (Hålogalandsloven)

Kap. 1 Alminnelige bestemmelser

Bestemmelsene i dette kapittel er i stor grad utformet etter mønster av Finnmarksloven, og DN er enig i at det er hensiktsmessig at bestemmelsene er mest mulig like i den grad de også passer for områdene i Troms og Nordland.

DN støtter utvalgets forslag til formålsbestemmelse for Hålogalandsloven. Det er et viktig utgangspunkt at grunn og naturressurser forvaltes på en bærekraftig måte, og ved å ta dette inn i lovens formål gis det retningslinjer for fortolkning av de øvrige bestemmelsene i loven. DN støtter også at hensynet til allmennheten tas inn som del av lovens formål, sammen med innbyggerne i området.

Kap. 2 Hålogalandsallmenningen

DN støtter mindretallets forslag om at Statskog fortsatt skal ha grunneierretten for statens grunn i Nordland og Troms, men har likevel vurdert forslagene om Hålogalandsallmenningen i lovforslagets kap. 2. Når det gjelder styre, forslagets § 6, støttes flertallets forslag om at Sametinget, Nordland fylkesting og Troms fylkesting hver velger 2 medlemmer med varamedlemmer.

Befolkningssammensetningen i Troms og Nordland skiller seg fra situasjonen i Finnmark, idet den samiske andel av befolkningen her er mindre. I tillegg har Hålogalandsloven også som formål å ivareta allmennheten. DN mener at en sammensetning som foreslått av flertallet bedre vil ivareta de øvrige regionale og lokale interessene i forvaltningen.

DN støtter videre bestemmelsene om begrensninger i muligheten til å foreta grunndisponeringstiltak i § 10 og saksbehandlingsreglene for grunndisponeringstiltak i § 11.

Hovedregelen om at grunnen ikke kan avhendes, jf. forslagets § 12 støttes. DN mener likevel det er nødvendig med en åpning for å avhende eiendom dersom særlige grunner tilsier det, jf. merknadene til bestemmelsen som angir hvilke tilfeller et salg kan være aktuelt.

Når det gjelder disponering av inntekter støtter DN flertallets forslag som innebærer at utmarksstyrene selv administrerer utmarksutnyttelsen på Hålogalandsallmenningens grunn.

DN er videre enig i at en del av bestemmelsene i forvaltningsloven og offentlighetsloven gjøres gjeldende for Hålogalandsallmenningen, jf. forslagets § 20.

Kap. 3 Rettigheter på Hålogalandsallmenningens grunn

§ 22 Regional utmarksforvaltning – avgrensning mv.

DN er enig i at Departementet gis hjemmel til å foreta inndelingen av utmarksstyrenes geografiske virkeområde. Et vurderingstema for denne inndelingen og da særlig dersom regionene ikke deles inn i overensstemmelse med eksisterende kommunegrenser vil være gjeldende valdstruktur. Vald kan gå over kommunegrenser, jf. forskrift av 22. mars 2002 om forvaltning av hjortevilt og bever § 12, men i den grad valdene er delt opp ut fra en hensiktsmessig arrondering i forhold til jaktbarhet og tilgjengelighet, kan dette være et kriterium for grensen mellom regioner. DN mener det vil være uheldig om vald med en naturlig avgrensning blir delt mellom flere utmarksstyrer. Ved departementets grensefastsetting bør det også legges vekt på en balansering av inntekts- og utgiftssiden.

DN har ingen merknader til antallet utmarksstyrrer, men vi vil hevde at flere enn 6 vil være uheldig. Dette vil medføre en oppstykkning av grunneierretten og gjøre enhetene for små og lite slagkraftige i forhold til å ta helhetlige grep. Flere utmarksstyrrer vil antagelig også føre til en mer differensiert grunneierforvaltning, noe som vil gjøre forholdene mer uoversiktlige for allmennhetens rett til jakt, felling, fangst og fiske. For mange utmarksstyrrer vil medføre en uforholdsmessig stor ressursbruk til administrasjon, noe som medfører reduserte midler til konkrete tiltak.

§ 23 Regionale utmarksstyrrer – oppnevning og sammensetning mv.

DN mener det er positivt at jakt, fiske og friluftslivsinteressene skal være representert i styret. Ut fra merknadene forstås bestemmelsen slik at det skal velges en person som kan representere disse interessene alene. En jordbruker kan etter et slikt resonnement ikke også representere friluftslivsinteressene for eksempel fordi vedkommende er ivrig jeger. Utvalget bør vurdere om det er behov for å presisere dette f. eks ved en klargjørende tekst i merknadene til bestemmelsen.

Fordi jordbruksinteressene og de samiske interessene sammen alltid skal ha flertall i utmarksstyret, og fordi det er flere representanter i utmarksstyret enn i fjellstyret, vil friluftslivsinteressene bli dårligere representert i et utmarksstyre enn i et fjellstyre. Dette er uheldig, og særlig hvor regionen omfatter flere enn 7 kommuner.

Da det i bestemmelsen stilles krav om økende representasjon i forhold til reindriftsinteressene og jordbruksinteressene, bør det vurderes om det ikke bør stilles slike krav også i forhold til friluftslivsinteressene. Et forslag kan være at dersom utmarksstyret til sammen blir 8 eller flere, bør det lovreguleres at minst to personer representerer friluftslivsinteressene.

§ 24 Vedtaksførhet og saksbehandling

Reglene om forhåndsvarsling er lite egnet for å nå ut til en ubestemt krets av personer. For fjellstyrene er dette nærmere regulert i forskrift av 8. juni 1983 om førehandsvarsling og om fjellstyrevedtak. Vår erfaring er at forskriftens krav til forsvarlig offentlig kunngjøring før vedtak fattes i liten grad når ut til utenbygdsboende. Tilsvarende er det et problem at vedtak ikke kunngjøres på en tilstrekkelig god måte. Det bør vurderes hvordan dette i større grad kan bli etterlevd.

§ 25 Inntektsdisponering

DN foreslår en ordning hvor utmarksstyret, innenfor gitte rammer, kan legge seg opp midler i fond som skal gå til å dekke periodiske utgifter. Midlene kan brukes til tiltak for å opprettholde bærekraftige vilt- og fiskeforvaltning over tid. Det må forutses at en del tiltak kan være aktuelt å gjennomføre f. eks hvert 3 år. Gjennom opprettelsen av fond kan kostnaden utlignes for hvert år og ikke bare i tiltaksåret.

DN ser at en for vid adgang til å avsette midler i fond vil kunne føre til et press på prisene på jakt og fiske. Avsetting av midler i fond bør styres gjennom rammebetingelser. Det kan f. eks fastsettes regler for hva fondsmidlene skal dekke, størrelsen på de årlige innskuddene og en maksimumsgrense for samlede fondsmidler.

§ 26 Vedtekter

Det er gode grunner til å stille et krav om at utmarksstyrene skal ha vedtekter og utarbeide allmenne retningslinjer for utnyttelsen av utmarksressursene. DN mener imidlertid det er en svakhet at bestemmelsens annet ledd ikke er gjort obligatorisk. Et utmarksstyre som forvalter store ressurser på vegne av det offentlige bør kunne skissere klare forvaltningsmessige målsettinger.

DN mener utmarkstyrene bør pålegges et klart samfunnsansvar. I statsallmenninger i Sør- og Midt-Norge ligger de fleste utmarksstrekninger i høyfjellet, mens statsgrunn i Troms og Nordland ofte ligger nærmere opp til der folk bor. I mange kommuner vil størsteparten av arealet bestå av statsgrunn. Utmarksstyrene forvalter store utmarksområder og store fellesverdier – ikke bare for de som er bosatt i kommunen, men også for hele Norges befolkning. Et minstekrav må være at utmarksstyret utarbeider

planer og at aktuelle etater gis anledning til å kommentere disse. Å etablere en "innsigelsesrett" etter modell fra plan- og bygningsloven er muligens å gå noe langt da dette vil frata utmarksstyrenes funksjon som selvstendig og uavhengig organ. DN mener likevel at utmarksstyrene må pålegges plankrav hvor de blant annet må angi i hvilken retning utmarksforvaltningen vil gå i planperioden. Dette bør gjelde både i forhold til forvaltningen av rettigheter, men også i forhold til nasjonale og overordnede mål innenfor naturforvaltning, enten det er hyttebygging, vassdragutbygging, vern og biologisk mangfold. Vedtekter/planer bør rulleres hver 4 år. Nærmere plankrav bør kunne fastsettes i forskrift.

§ 28 Rettigheter som ligger til jordbrukseiendom

DN er i positiv til at tradisjonell jordbruksvirksomhet blir holdt i hevd og at naturressursene blir utnyttet på en bærekraftig måte. Kulturlandskapet er viktig både fordi dette er en arealkategori med stort biologisk mangfold, og en naturtype med stor opplevelsesverdi.

På samme måte som fjellovens § 2, forutsetter lovforslaget at bruken av utmark er dynamisk. Dette er uttrykt ved at bruken skal være i samsvar med tida og tilhøva. DN vil peke på viktigheten av at dette begrepet tolkes i samsvar med formålsbestemmelsen i forslaget § 1 om bærekraftig utvikling. Begrepet "tida og tilhøva" må også ha i seg denne dimensjonen. Utfordringer i forhold til klima, ivaretagelse av biologisk mangfold, overordnede mål om inngrepsfrie naturområder, hindre spredning av introduserte arter osv er alle en del av "tida og tilhøva". DN mener at dette må komme klarere frem som en del av premissene for bruken av begrepet "tida og tilhøva". DN har tidligere i forhold til innspill ovenfor nye utnyttelsesformer på statsallmenning grunn fremmet tilsvarende synspunkter – senest i forslag til endringer i forskrift om seter og tilleggsjord i statsallmenning, som er en forskrift under fjelloven.

Når det gjelder uttak av trevirke til dekning av annet jordbruksrelatert husbehov, vises til det som er sagt under omtalen av ved som brensel, blant annet med hensyn til plankrav.

§ 29 Jakt, fangst og fiske

DN har et særlig ansvar for å ivareta allmennhetens mulighet til jakt, felling, fangst og fiske. Forslaget gir alle som har vært bosatt i Norge det siste året rett til storviltjakt, samt jakt og fangst på småvilt og fiske med stang og håndsnoere. Dette innebærer en videreføring av dagens praksis på statsgrunn, jf. viltlovens § 31, hvor det innenfor denne krets av personer ikke gis fortrinnsrett til noen grupper. Utenbygdsboende og innenbygdsboende er således i praksis likestilte med hensyn til retten til jakt, fangst og fiske.

DN er enig i at dagens ordning hva gjelder fordeling av retten til jakt, fangst og fiske må videreføres inn i en ny ordning på statsgrunn. Selv om det foreligger to alternative forslag til ny § 29 er både flertallet og mindretallet omforent om innholdet i rettighetene på dette punktet. Personer som hevder å ha utøvd jakt, fangst eller fiske på en slik måte at det kan danne grunnlag for privatrettslige rettigheter, vil kunne få disse prøvd av utmarkskommisjonen.

De arter som inngår i begrepet "storviltjakt" må samsvare med artene nevnt i forskrift av 22. mars 2002 om utøvelse av jakt, felling og fangst § 3 hvor det heter;

"Med storvilt menes i denne forskrift følgende villarter: elg, hjort, dåhjort, villrein, rådyr, villsvin, muflon, moskusfe, bjørn, ulv, jerv og gaupe."

Fjelloven § 26 definerer ikke ordet storvilt, men fjellovens §§ 24 og 26 har en (ikke fullstendig) oppregning av storviltartene. Siden lovforslaget er tett knyttet opp mot fjelloven vil det være klargjørende å presisere at storviltbegrepet følger av utøvelsesforskriften.

Når det gjelder forvaltningen av store rovdyr, ligger dette fast slik det er nedfelt i et bredt forlik etter en grundig behandling i Stortinget i 2004. Rammebetingelsene følger av viltloven m/ forskrifter og er således innenfor området for det utmarksstyrene må forholde seg til, jf. høringsutkastets § 31.

DN finner bestemmelsen om snarefangst etter rype noe vanskelig å forstå, men legger til grunn at hensikten med bestemmelsen er at slik fangst kan forbeholdes innenbygdsboende. Bestemmelsen er hentet fra fjellovsystemet hvor fjellstyret kan bestemme at fangst av rype kan forbeholdes de innenbygdsboende. Etter viltlovens § 31 er det ikke grunnlag for en slik praksis på statsgrunn i dag, etter denne bestemmelsen er fangst en rettighet for alle bosatt i Norge siste året. I praksis vil snarefangst i liten grad være en friluftslivsutøvelse som er aktuell for andre enn innenbygdsboende. Dette skyldes både det forhold at det tar tid å sette snarer og å røkte dem. Det krever i stor grad lokalkunnskap som tilreisende i liten grad har forutsetning for å skaffe seg. DN er derfor av den oppfatningen at flertallsforslaget kan opprettholdes, men slik at utmarksstyret kan gi dispensasjon både til utenbygdsboende og evt. til utlendinger etter en konkret vurdering. Slik dispensasjon vil særlig være aktuelt for snarefangst som ledd i et undervisningsopplegg, for hytteeiere eller for turistbedrifter. Det er ikke uvanlig at for eksempel folkehøgskoler med friluftslivslinje har snarefangst som en del av pensum eller som en del av undervisningen. Fangst bør derfor tas med i bestemmelsens tredje ledd.

DN er enig i at det bør være en åpning også for at utlendinger skal kunne jakte på statsgrunn og at utmarksstyret, i dispensasjonene, kan sette vilkår for slik jakt f. eks senere jaktidsstart i den grad slik regulering er forenlig med EØS avtalen.

Når det gjelder avgift for jakt, fangst og fiske er dette omtalt i forslaget § 29. tredje ledd. Bestemmelsen er i overensstemmelse med gjeldende regelverk på statsallmenningss grunn hvor det i forskrift av 8. mars 2004 om jakt, felling, fangst og fiske i statsallmenning § 13 heter:

”Prisen på småviltjakt og villreinjakt for utenbygdsboende kan overstige prisen for innenbygdsboende med inntil det dobbelte.”

Selv om det kan diskuteres om retten er den samme for innenbygds- og utenbygdsboende når prisen kan være inntil 100 % høyere for en tillatelse med det samme rettslige innholdet, har en slik prisdifferensiering lange tradisjoner på statsallmenningss grunn.

Begrepet innenbygdsboende er benyttet både i samerettsutvalgets forslag og er et innarbeidet begrep i forhold til fjelloven (selv om begrepet er gitt et annet uttrykk, jf. fjelloven § 23 første ledd). Innenbygdsboende etter fjelloven er en person bosatt i en kommune som grenser inn i statsallmenningen og da slik kommunegrensene var pr. 1. januar 1956. Denne ordningen ble fastsatt ved kgl. res. 24. juli 1964. Det er imidlertid antatt at denne bestemmelsen ikke gjelder ved hjorteviltjakt, beverjakt og jakt på rovvilt i statsallmenning jf fjellovens § 26. Det er også slik at Statskog på statsgrunn utenfor statsallmenninger har lagt til grunn de til enhver tid gjeldende kommunegrenser. Lovforslaget forstås slik at begrepet innenbygdsboende refererer seg til kommunegrenser. Samtidig sies det at kommunesammenslåinger ikke utvider kretsen av innenbygdsboende. DN mener at dersom kommunegrensen skal legges til grunn som kriterium for hvem som er innenbygdsboende, bør dette være de til enhver tid gjeldende kommunegrenser. Dette vil bedre samordningen av rettighetsspørsmålet hva gjelder jakt på arter nevnt i fjellovens § 26. Fjellovens begrunnelse for denne inndelingen er utøvd faktisk bruk fra gammel tid. Da det verken tidligere eller i dag er noen tradisjon for å skille mellom innen- og utenbygdsboende jegere på statsgrunn i de to fylkene er det lite sannsynlig at jegere og fiskere har utøvd jakt, fangst og fiske bare eller for det vesentlige i egen kommune. Dersom de likevel har gjort det, er det tvilsomt om bruken er en følge av en bevist holdning til innholdet i jakt- eller fiskeretten. DN mener derfor at begrepet innenbygdsboende med fordel kan referere seg til personer bosatt innenfor en region.

DN har problem med å forstå behovet for å unndra bosatte i de større byene rettigheter som innenbygdsboende. Dersom en gir en rett til å la innenbygdsboende jakte innenfor hele regionens område vil en kunne spre jakttrykket. Forslaget vil primært ha konsekvenser for hvor mye bosatte i byene skal betale for jaktkortene. I tillegg til økt sannsynlighet for lengre reiseavstand til tilgjengelige jaktmuligheter, vil de som utenbygdsboende måtte betale inntil 100 % mer enn innenbygdsboende for jakt- og fiskekort.

DN tiltrer forslaget om hjemmel for departementet til å gi bestemmelser om maksimalpriser. Dette er et viktig virkemiddel for allmennhetens tilgang på jakt og fiske. DN har en målsetting om at prisene må holdes på et slik nivå at de ikke virker diskvalifiserende på noe lag av befolkningen. Selv om det vil virke stabiliserende på prisnivået at utmarksstyrene får et bredt sammensatt styre med god representasjon fra flere kommuner og interessegrupper, er erfaringer fra fjellstyresystemet at prisene ofte følger maksimalprisen. Det er grunn til å anta at prisene i noen statsallmenninger ville vært vesentlig høyere uten hjemmel til å innføre maksimalpris. Prisene på statsallmenningsgrunn blir justert hvert 4 år på bakgrunn av en bred prosess hvor alle fjellstyrer blir hørt. En slik praksis vil også være naturlig ved fastsetting av maksimalpriser hjemlet i forslaget § 29.

DN er enig i utvalgets forslag om at barn under 16 år gis rett til gratis fiske med stang og håndsnøre hele året, og at dette også gjelder fiske etter anadrome laksefisk.

Da DN er av den oppfatning av snarefangst etter rype ikke vil være særlig ettertraktet for utenbygdsboende ser vi ikke noe behov for å legge denne beslutningen til Statskog SF (eller Hålogalandsallmenningen) slik mindretallet forslår i alternativ utforming av § 29. Når det gjelder adgangen til jakt, fangst og fiske for personer som ikke tilfredsstiller bostedskravet kan vi heller ikke se at dette spørsmålet må avgjøres av Statskog. Det er naturlig at avgjørelsen treffes av det organet som har ansvaret for forvaltningen av ressursen, selv om det kan gi noe forskjellig praksis.

Begge ledd i bestemmelsen kan ha EØS-rettslige konsekvenser, men i den grad EØS pålegger Norge som nasjon å ha en bestemt ordning, vil disse forpliktelsene også gjelde ovenfor utmarkstyreneres forvaltning av utmarksressursene. DN mener at EØS-regelverk evt. ESAs avgjørelser må kunne formidles til utmarkstyrener på en forpliktende måte, for eksempel ved at det gis bestemmelser om dette i forskrifter hjemlet i forslaget § 33 siste ledd.

§ 30 Brensel og husflidsvirke

Selv om klimaendringer vil medføre økt skogtilvekst, mener vi at konsekvensene av forslaget er utilstrekkelig utredet. Slik vi vurderer forslaget, for så vidt gjelder uttak av virke til brensel, er det gitt et mer vidtgående innhold enn tilsvarende på statsallmenningsgrunn hvor en husbehovsrett til ved som brensel er lagt til jordbrukseiendommer. Forslaget gir alle innenbygdsboende (unntatt folk i byene) rett til hugst av trevirke i sin kommune. I forhold til ressursen antas dette uproblematisk totalt sett, men lokalt kan dette komme i konflikt med målsettinger om ivaretagelse av viktige naturverdier.

Hugstrettigheten skal skje etter utvisning. DN mener utvisningene må skje etter en plan som sendes på høring til blant annet kommunen og fylkesmannen. Husbehovsretten til ved bør underlegges noen begrensninger i forhold til kvantum. Det bør derfor vurderes om det kan tas betaling. Rett til jakt betyr for eksempel ikke nødvendigvis at retten er gratis. Økonomien i utmarkstyrener vil kunne styrkes ved at rettighetshaverne betaler en rimelig avgift.

DN bestemmelsens annet ledd slik at den er begrenset til tradisjonell husflid, enten dette bygger på samisk kultur eller ikke. Det legges til grunn at nye former for samisk eller ikke samisk husflid ikke går inn under bestemmelsen. Uttrykket "tida og tilhøva" kolliderer med ordet "tradisjonell", slik at nye og ressurskrevende husflidsformer ikke er aktuelle. Under denne forutsetning støtter DN forslaget. Dersom dette ikke er en riktig oppfatning bør tradisjonell husflid defineres slik at det knyttes opp med et krav om at det skal være "lite ressurskrevende". I forarbeidene bør en da eksemplifisere hva som ligger i dette.

§ 31 Hovedprinsipper

DN mener det er viktig at prinsippet om bevaring av naturens mangfold og produktivitet lovfestes. På bakgrunn av de verdifulle naturressurser utmarkstyrener er satt til å forvalte vil det være naturlig å ta inn nærmere overordnede prinsipper for bærekraftig forvaltning. I forslag til ny naturmangfoldlov er det foreslått en rekke miljørettslige prinsipper. Når naturmangfoldloven blir vedtatt vil disse gjelde også for utmarkstyreneres vedtak. For ytterligere å synliggjøre disse i forvaltningen av

utmarksressursene, bør det vurderes å ta inn disse direkte i loven eller fastsette en direkte henvisning til disse.

§ 33 Administreringen av andre bruksrettigheter

Regulering av annen bruksutøvelse enn reindrift må ikke fastsettes i større grad enn nødvendig. Utmarksstyrene kan f. eks ikke forby jakt over et større område ut fra en generell argumentasjon om at jakt virker forstyrrende inn på reindriftsutøvelsen eller annet husdyrhold. Fjelloven er tolket slik at fjellstyrenes reguleringer og vilkårsfastsettelse innenfor jakt, fangst og fiske må relateres til behovet for en bærekraftig forvaltning av viltet eller fordelingen av jegermassen. DN mener at forarbeidene bør gi klart uttrykk for denne forutsetningen slik at mer varige interessekonflikter ikke innskrenker en rettighet til fordel for en annen.

DN er enig i lovforslagets intensjon om et bedre jakt og fisketilbud på tvers av regionene, jf. bestemmelsens tredje ledd. Forarbeidene viser til fjelloven § 27. Dette er en gammel bestemmelse som er noe uklar i forhold til valdstruktur og driftsplaner. Det er imidlertid antatt at den pålegger fjellstyret en plikt til å sørge for at rettighetshavere på statsallmenningsgrunn gis jakt og jaktutbytte i forhold til det areal de bidrar med. Avtaler som blir inngått med private krever derfor i henhold til § 27 siste ledd tillatelse fra Miljøverndepartementet (delegert til DN).

På samme måte mener vi det må være utmarksstyrets oppgave å sørge for at rettighetene på statsgrunn blir stilt til disposisjon for rettighetshaverne jf. § 29. Utmarksstyrene bør ikke la statsgrunn inngå i vald samme med private som leies ut på det vanlige markedet til høstbydende. Unntaket er hvor statsgrunn kun utgjør et mindre areal (kan fastsettes i forskrift). Vi mener utmarksstyrenes avgjørelser bør kunne overprøves og foreslår at Statskog får i oppgave å se til at rettighetene etter lovens § 29 ivaretas i avtaler om samarbeid med private grunneiere. Dette har også sammenheng med hvilke priser som skal gjelde. Samarbeid med private hvor jakttilbudet utlyses offentlig, må skje på en slik måte at de med rett til jakt i statsgrunn gis rett til jakt innenfor gjeldende prisrammer.

Fjelloven § 27 har en bestemmelse om bortleie av jakt på statsallmenningsgrunn. Slik bortleie krever tillatelse fra DN. Denne bestemmelsen er ikke videreført i lovforslaget. Det er vi generelt enig i, men mindre områder som ellers blir liggende brakk, bør kunne inngå som en del av et privat jaktområde på nærmere fastsatte vilkår.

Lovforslaget forstås slik at det ikke vil være adgang til å forpakte bort for eksempel vann eller vassdrag til lokale jeger- og fiskerforeninger. Fjelloven åpner i liten grad for dette på statsallmenningsgrunn i dag. DN er som utgangspunkt mot en rett til bortforpaktning. Dersom utvalget likevel mener å fastsette en slik rett gjennom loven, må det sikres at bortforpaktning ikke skjer til fortrenghet for innen- eller utenbygdsboendes rettigheter.

Bestemmelsens fjerde ledd gir hjemmel til å regulere utmarksstyrenes ressursforvaltning, herunder vilt- og fiskeressursen. DN mener det er viktig at utmarksstyrene driver en aktiv forvaltning basert på vitenskapelige data. Virkemidlene som utmarksstyrene rår over bør være så omfattende som mulig, samtidig som bestemmelsen formuleres slik at reguleringer rettes inn mot behovet for å ivareta biologisk mangfold. DN er enig med forslaget til § 33 fjerde og femte ledd. Formuleringen er i tråd med gjeldende forskrift 20. august 2007 om jakt, felling, fangst og fiske på statsgrunn § 4.

Når det gjelder fordelingen mellom innen- og utenbygdsboende, synes forarbeidene å legge til grunn et for stort rom for regionalt skjønn. Det juridiske utgangspunkt er at jakt, fangst og fiske er en lik rett for alle bosatt i Norge. Dette må gjelde også når hensynet til ressursen krever regulering.

Begrunnelsen for gjeldende ordning med en 60/40 fordeling er alene for å unngå at mange innenbygdsboende må reise ut av kommunen for å jakte. DN mener det er uheldig at forarbeidene kan fortolkes slik at det er mulig å innføre en ordning som går ut over en 60/40 fordeling. Dette er det etter vår mening ikke juridisk grunnlag for. Vi mener forarbeidene må utformes slik at prinsippet om en

fordeling 60/40 (innen- og utenbygdsboende) kan forskriftsfestes med hjemmel i bestemmelsens siste ledd. Alternativt må det lovfestes at utmarkstyrene er begrenset av denne fordelingsnøkkelen.

DN er enig i fullmaktsbestemmelsens formulering. Dette gir rom for å regulere bla. forhold som korttyper, utbudsmåter for storviltjakt og bestemmelser om samjakt for å sikre at rettighetsforholdene som er nedfelt i § 29 ivaretas på en god måte. Dette gir forutsigbare rammebetingelser både for utmarkstyrene og for allmennheten.

Fjelloven angir hvilket organ som er gitt forskriftsmyndighet jf. fjellovens § 10. Vi kan ikke se at høringsforslaget har tilsvarende bestemmelse. DN foreslår at loven fastsetter at forskrifts- og klagemyndigheten innenfor jakt, fangst og fiske tilligger Miljøverndepartementet.

§ 34 Særlige saksbehandlingsregler

Direktoratet mener bestemmelsen også bør gi hjemmel for legalitetskontroll, jf. ovenfor pkt. 4.3.2.

Kap. 4. Sluttbestemmelser

Når det gjelder forslaget til sluttbestemmelser/overgangsregler støtter DN mindretallets forslag da DN ikke går inn for forslaget om overføring av grunneierrettighetene til Håloglandsallmenningen.

6.2 Mindretallets forslag

Mindretallets forslag til lov om rettsforhold og disponering over statens grunn og naturressurser i Troms og Nordland omfatter langt færre bestemmelser enn utvalgets forslag. Der DN tidligere har kommentert flertallets forslag er det i stor grad vist til dette.

Kap. 1 Almennelige bestemmelser

Formålsbestemmelsen er innholdsmessig i stor grad lik flertallets forslag, og DN har ingen ytterligere merknader til denne eller øvrige bestemmelser i kapitlet.

Kap. 2 Organer, myndighet, inntektsdisponering

DN støtter bestemmelsen i § 5 om at Statskog er grunneier for statens grunn, og forvalter sin rådighet innenfor de rammene som følger av annen lovgivning, jf. det som er sagt ovenfor.

Når det gjelder bestemmelsen om regionale utmarksstyrever i § 6 er DN enig i at det opprettes slike styrever også for det tilfelle at Statskog fortsatt skal være grunneier. DN mener det ikke bør opprettes flere enn 6 utmarksstyrever i disse områdene. Når det gjelder omfanget av oppgaver og ansvar som gis til utmarksstyrene vises til det som er sagt ovenfor. Når det gjelder oppnevning og sammensetning har DN ingen merknader utover det som følger av bestemmelsen.

§ 8 Utmarksstyrets inntekter og utgifter

DN viser til merknadene til flertallsforslagets bestemmelser i §§ 25 og 26.

Kap. 3 Forvaltning og utvikling av grunn og ressurser

§ 10 Regionale planer for forvaltning og utvikling av områdene

DN støtter forslaget om at det skal utarbeides en samlet plan for forvaltning og utvikling av grunn og ressurser i den enkelte region, og forslaget om hva planen skal inneholde.

§ 11 Grunndisponeringstiltak

DN støtter forslaget om at vedkommende utmarksstyre og samiske og andre berørte rettighetshavere skal ha anledning til å uttale seg før det tas avgjørelse om grunndisponeringstiltak. Samtidig er det praktisk at det gjøres unntak for mindre inngripende grunndisponeringstiltak som klart er i samsvar med samlet plan for regionen.

7. Forslag om endringer i andre lover

7.1 Reindriftsloven

Til § 25 vil DN bemerke at det er rimelig at det betales et vederlag for retten til å ta ut virke på statsgrunn. Vederlagets størrelse bør kunne reguleres som et maksimumsbeløp fastsatt i forskrift, slik at det da vil være opp til det enkelte utmarkstyre, innenfor denne rammen, å avgjøre hvor mye de vil ta betalt. Vi gjør oppmerksom på at DN har fremholdt samme synspunkt i forhold til høring på nye regler for utbygging av mini- og mikrokraftverk i statsallmenninger.

7.2 Friluftsloven

Allemannsretten er kodifisert i friluftsloven. Allemannsretten kjennetegnes ved at den gjelder for alle uavhengig av bosted, statsborgerskap osv. De fleste rettighetene er tilgjengelige for alle. Det er gjennomgående at rettigheter som kun gjelder en begrenset krets av personer, enten fordi det kreves visse formelle kvalifikasjoner, etnisk tilhørighet, yrke osv. ikke reguleres i friluftsloven, men i særlovene.

I tillegg er det gjennomgående i loven at rettighetene er uavhengig av hvem som besitter grunneierretten – stat, kommune eller privat grunneier. Retten er knyttet til utøvelse av aktiviteter. Partene er friluftslivsutøveren (alle som utøver en beskrevet aktivitet) og grunneier. Retten beskriver derfor hvilke aktiviteter som kan utøves uten grunneiers tillatelse. Vi har antatt at en del rettigheter er allemannsrettigheter selv om det er stedlige begrensninger. Barns fiske omtales ofte som en allemannsrett selv om den ikke gjelder i vassdrag med anadrome laksefiske.

Forslaget til ny paragraf § 10a i friluftsloven skiller seg noe fra dette ved at retten gjelder utøvere av samisk og annen tradisjonell kultur og at den bare gjelder på statsallmenningsgrunn og annen statsgrunn. Kretsen av utøvere her er etter vår vurdering en relativt liten gruppe mennesker.

DN har funnet å legge vekt på at denne retten er så vidt begrenset både mht gruppen av mennesker retten har aktualitet for og geografisk utstrekning (kun statsgrunn) at det ikke er naturlig å sammenligne den med de allemannsretter som friluftsloven omfatter. Retten til uttaksrett for husflidsbehov kan i denne sammenheng sammenlignes med barns fiske. Barns fiske er ikke inntatt i friluftsloven, men regulert i lov om laks- og innlandsfisk.

Det er imidlertid mulig at en på sikt bør vurdere om ikke også denne typen rettigheter (herunder barns rett til gratis fiske) bør inn i friluftsloven, men dette bør gjøres i forbindelse med en helhetlig gjennomgang av friluftsloven slik at får lagt en list for hvilke rettigheter som kvalifiserer til betegnelse "allemannsrett" og hvilke som ikke gjør det.

DEL C. ORGANISERING AV NATUROPPSYNET

1. Generelt om lovforslaget

Utvalget foreslår at oppsyn på statsgrunn i Troms og Nordland skal tilligge utmarksstyret, eller som alternativ tilligge Hålogalandssalmenningen.

Forslaget innebærer et prinsipielt avvik fra de vurderinger som ble vektlagt av Stortinget da man opprettet det statlige naturoppsynet i Norge. Opprettelsen av SNO medførte at man fikk et nasjonalt og helhetlig naturoppsyn med overordnet ansvar for de nasjonale miljøverdiene, forbygging av miljøkriminalitet, samt kontroll med overholdelsen av 7 miljølover. DN har gjennom etableringen av SNO fått oppdrag om å sørge for et samlet grep om naturoppsynet i Norge. Utvalgets forslag innebærer et avvik fra dette. Forslaget er i konflikt med DN's faste oppdrag fra MD og representerer etter direktoratets syn et tilbakeskritt i forhold til denne målsettingen.

DN konstaterer videre at forslaget savner en utførlig begrunnelse for hvorfor man har valgt en slik avvikende løsning, og kan ikke se at utvalget har vurdert sitt forslag opp mot den nasjonale ordningen som følger av naturoppsynsloven. Saken har en nasjonal dimensjon, siden den dreier seg om oppsyn og rettshåndhevelse på meget store arealer i to av våre store naturfylker. Arealene omfatter flere store nasjonalparker og vernede områder.

At lovforslaget lanserer en ny særordning for naturoppsyn for to av landets fylker fremstår etter direktoratets syn som lite heldig.

I lovforslaget heter det videre at forslaget om oppsyn bygger på fjellovens ordning. DN kan ikke se at dette er en presis beskrivelse, siden forslaget synes å innebære et utvidet oppsynsmandat i forhold til det fjellstyrene har i medhold av fjellova § 36 første ledd. I lovforslaget fremgår det at *"Oppsynet med at utmarksutnyttelsen på Hålogalandseiendommens grunn skjer innenfor rammene av loven her og annen lovgivning, tilligger utmarksstyret"*. Her har man gått ut over fjellovens ordning og gitt utmarksstyrene mandat også for "annen lovgivning". Virkeområdet synes således å være overlappende med SNOs oppsyn etter naturoppsynsloven, og endog å gå lengre enn det oppsyn SNO skal utføre, jf. henvisningen til "annen lovgivning" generelt.

I forarbeidene til naturoppsynsloven er ikke lokale oppsynsordninger forespeilet noen overordnet rolle i oppfølgingen av nasjonale miljøverdier. Det må derfor legges til grunn at ansvaret for kontroll og oppfølging av lovene i naturoppsynsloven § 2 tilligger SNO - også på statsallmenningene og statsgrunn.

Dagens situasjon medfører at SNO og fjellstyrenes oppsynsordninger begge har oppgaver lokalt i statsallmenningene. Men SNO befatter seg verken med grunneierrelatert oppsyn eller fjellstyrenes øvrige oppgaver i statsallmenninger. Derimot utfører mange fjellstyrer offentlige oppsynsoppgaver på vegne av SNO som overordnet myndighetsutøver innen naturoppsyn, regulert gjennom årlige tjenestekjøpsavtaler.

Vi viser til en mer utførlig beskrivelse av SNOs virkeområde i NOU 2004:28 Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold, kap. 23 (s. 533 – 539) og St.meld. nr. 17 (2002-2003) om statlige tilsyn. I tilsynsmeldingen er særlig prinsipper for en klar og tydelig rolle for tilsynene nærmere beskrevet, og vi viser til denne.

2. Statskog Fjelltjenesten og Finnmarksloven

SNO har ikke vært sterkt utbygget i våre tre nordligste fylker. SNO kjøper fortsatt årlige oppsynstjenester av Statskog Fjelltjenesten. Tjenestekjøpene skjer gjennom en samarbeidsavtale

mellom SNO og Statskog, der Fjelltjenesten påtar seg å utføre nærmere angitte oppsynstjenester på vegne av det statlige naturoppsynet og under instruksjon fra SNO.

Som følge av Finnmarksloven ble det i 2006 en forandring på dette i Finnmark fylke. I forbindelse med lovforarbeidet bestemte Stortinget at personell ansatt i Statskog SF med arbeidssted i Finnmark og som var knyttet til Statskog SFs fjelltjeneste ble overført til SNO. Denne overføringen har vært vellykket. I forarbeidene til Finnmarksloven heter det bl.a.:

Statens naturoppsyn skal i henhold til naturoppsynsloven føre kontroll med bestemmelser i offentligrettslig lovgivning om utnyttelse av naturressurser, friluftsliv, mv., jf naturoppsynsloven § 2. Frem til i dag er det Statskogs fjelltjeneste som har utført disse oppgavene på vegne av Statens naturoppsyn i Finnmark. Statsskogs fjelltjeneste har i tillegg utført det utmarksoppsynet som Statsskog som grunneier har hatt behov for.

Finnmarksloven forutsetter at Statens naturoppsyn i fremtiden skal føre oppsyn i Finnmark etter naturoppsynsloven på samme måte som ellers i landet. Når det gjelder det utmarksoppsynet som Finnmarkseiendommen som grunneier vil ha behov for, og som Statens naturoppsyn ikke utfører etter naturoppsynsloven, foreslås en endring i naturoppsynsloven § 2 som fastsetter at Statens naturoppsyn på Finnmarkseiendommens grunn skal føre ytterligere oppsyn dersom det inngås avtale om dette mellom Finnmarkseiendommen og departementet. Bestemmelsen er begrunnet i praktiske hensyn ut fra at det ansees lite hensiktsmessig at Finnmarkseiendommen og Statens naturoppsyn begge bygger opp hvert sitt tilsynsapparat.

I kommentarene til de foreslåtte endringer i naturoppsynsloven fremgår det på s. 142-143 at begrunnelsen for forslaget også er av prinsipiell art:

Omleggingen har den prinsipielle fordel at det ikke lenger er grunneieren som utfører offentligrettslig oppsyn etter avtale med myndigheten, men eventuelt det offentlige som selger tilsynstjenester til grunneieren.

Utsagnet kan vanskelig tolkes annerledes enn at det lett oppstår et habilitetsproblem dersom grunneieren skal opptre på vegne av det offentlige på det samme arealet som han eier og er avhengig av inntekter fra, mens disse betraktningene ikke vil gjelde motsatt vei.

Denne ordningen mellom SNO og Finnmarkseiendommen er nå vedtatt, jf naturoppsynsloven § 2, siste ledd. Det er som følge av dette inngått en samarbeidsavtale mellom Finnmarkseiendommen og Miljøverndepartementet v/SNO, som fastsetter en årlig dialog om omfanget av de oppsyns- og kontrolltjenester SNO skal utføre for Finnmarkseiendommen som grunneier. Samarbeidet fungerer etter direktoratets oppfatning svært godt. Det er dessuten praktisk at SNO-personellet som hele tiden arbeider i felt med offentligrettslige oppgaver, samtidig ivaretar grunneierens behov for feltarbeid og kontroll i den grad grunneieren finner dette nødvendig.

Samordningen har i tillegg positive miljøeffekter, for eksempel i form av at behovet for motorisert ferdsel i utmark som følge av samordningen reduseres til det strengt nødvendige.

DN konstaterer at de vurderinger som ble lagt til grunn da Finnmarksloven ble vedtatt ikke synes å ha vært vektlagt av utvalget. DN anbefaler derfor at det sees nærmere på de hensynene som ble avgjørende under behandlingen av Finnmarksloven.

3. Statskog Fjelltjenesten i Troms og Nordland

Situasjonen med tjenestekjøp fra Statskog Fjelltjenesten i Troms og Nordland har fortsatt som før. Det er inngått en ny samarbeidsavtale med Statskog om dette etter at Finnmarksloven trådte i kraft, og SNO har som følge av dette ikke bygget ut sitt naturoppsyn i disse to fylkene særlig sterkt.

Som følge av endringene i Finnmark med opprettelse av Finnmarkseiendommen, har Statskog gått inn for en omorganisering som innebærer at Statskog avvikler sin gjenværende fjelltjeneste i Troms og

Nordland, og overfører personellet i fjelltjenesten til SNO. Statskogs begrunnelse er at rollen som offentlig naturoppsyn ikke lenger bør være en del av Statskogs kjernevirksomhet og at rollen er problematisk mht habilitet.

Statskog og SNO har som følge av dette inngått en intensjonsavtale om overføring av 16 ansatte i Statskog som har sitt virke hovedsakelig knyttet til arbeid i Fjelltjenesten. Denne saken er fortsatt til behandling i Landbruks- og matdepartementet og i Miljøverndepartementet.

De ansatte i Statskog Fjelltjenesten har engasjert seg politisk i dette via sine tillitsvalgte, og ønsker overføring til SNO i likhet med hva som skjedde med deres kolleger i Finnmark. Fjelltjenesten representerer et fagmiljø innen naturoppsyn som SNO har investert mye kompetansetiltak og opplæring i.

DN er enig med Statskog i at Fjelltjenestens rolle som offentlig naturoppsyn på vegne av SNO eller politiet, erfaringsmessig reiser habilitetsspørsmål i forhold til ansettelsesforholdet til Statskog. Kombinasjonen av samtidig å være naturoppsyn og serviceapparat for grunneierens interesser, medfører at avveiningen mellom oppdraget fra miljøvernmyndighetene og oppdraget fra grunneieren vil kunne innebære konflikter.

4. Vurdering av lovforslaget og konklusjon

DN kan ikke slutte seg til lovforslaget om at fjellovas modell for oppsyn velges for offentlig eid grunn i Troms og Nordland. DN's oppfatning er at det uavhengig av hvilken forvaltningsmodell som velges, må innføres statlig naturoppsyn i tråd med naturoppsynslovens intensjoner og ordning, slik man gjorde da Finnmarksloven ble vedtatt. Rettssikker og rettslik håndhevelse i tråd med nasjonale føringer er etter DN's mening best sikret ved å velge en statlig tilsynsmodell, slik man har gjort i Finnmark.

DN vil videre peke på at SNO i 2005 ble evaluert av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), jf. NIBR-rapport 2005:5, og kom godt ut av evalueringen. Evalueringen viser imidlertid at det knytter seg store utfordringer knyttet til at SNO har et oppsynskorps i Sør-Norge, mens Statskog Fjelltjenesten har et oppsynskorps i Nord-Norge. I 2006 overtok SNO oppsynet i Finnmark, noe som etter DN's syn var et skritt i retning for en helhetlig og samlet naturoppsynsmodell. En ordning i Troms og Nordland der man etablerer en ny særordning utenfor Statens naturoppsyns styring og kontroll, blir etter direktoratets syn feil sett hen til de utfordringer dette medfører.

SNO vil videre måtte ha en egen tilstedeværelse på disse arealene uansett hvilken modell for oppsyn man velger, bl.a. på grunn av ansvaret for feltarbeidet innen rovviltforvaltningen og bevaringsarbeidet knyttet til fjellreven. I begge fylkene krever dette arbeidet en meget omfattende feltaktivitet. Erfaringsmessig er det etter direktoratets mening lite hensiktsmessig med to helt forskjellige forankrede naturoppsynsordninger på samme areal.

DN foreslår derfor at man velger samme løsning for statsgrunn i Troms og Nordland som man har gjort for Finnmarkseiendommen, der Fjelltjenestens personell i sin helhet overføres til SNO.

DEL D. SAKSBEHANDLING OG KONSULTASJON

1. Forslag til ny saksbehandlings- og konsultasjonslov

1.1 Generelt om lovforslaget

DN støtter at det opprettes en egen saksbehandlings- og konsultasjonslov for å ivareta samiske interesser i saker som kan få virkning for samisk tradisjonell bruk av naturen. Store deler av loven er presiseringer av allerede gjeldende rett. Dette gjelder bl.a. utredningsplikt, vektlegging av samiske interesser og konsultasjoner. Vektlegging av samiske interesser i konkrete saker synes ytterligere utvidet og presisert. Gjeldende rett er fragmentert ved at reglene fremgår dels av generelle lover (forvaltningsloven), avtaler (konsultasjonsavtalen mellom Regjeringen og Sametinget) og internasjonale konvensjoner som Norge har sluttet seg til. DN tror at presisering og synliggjøring av samiske interesser gjennom en egen lov, vil bidra til at disse interessene står sterkere i konkrete saker.

1.2 Saklig virkeområde for loven

I foreslått § 4 er saklig virkeområde for loven knyttet til "tiltak som kan få virkning for *bruk av grunn eller ressurser*". Lovoverskriften gir imidlertid anvisning på at loven gjelder "*tiltak som kan få virkning for naturgrunnlaget*". Dette begrepet er også brukt andre steder i loven, bl.a. § 5 om kunngjøring og offentlig ettersyn. Det kan være forskjell på hva som kan få virkning for naturgrunnlaget og hva som kan få "virkning for *bruk av grunn eller ressurser*". Det siste begrepet som er knyttet opp til virkning for "bruk" er noe videre enn virkning for naturgrunnlaget. Det kan f.eks. tenkes at annen bruk av et område virker negativt inn på samisk bruk av grunn eller ressurser, uten at denne bruken virker inn på naturgrunnlaget. DN antar det ikke har vært meningen å skille her, og at loven er ment å omfatte alle tiltak som kan virke negativt inn på *bruken* av grunn eller ressurser. Det kan vurderes å samordne ordlyden slik at dette ikke skaper uklarheter.

1.3 Kunngjøring, offentlig ettersyn og høring

§ 5 innebærer at søknader om tillatelse til tiltak som kan ha virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder, skal kunngjøres og legges ut for offentlig ettersyn. Virkeområde for bestemmelsen er enkeltvedtak og andre beslutninger, jf. § 4.

Denne bestemmelsen pålegger forvaltningen en ny plikt i forhold til det som gjelder i dag. Foruten saker om større inngrep/tiltak der foreleggelse/høring allerede følger av særlover og når det er nødvendig for å ivareta utredningsplikten etter forvaltningsloven, har det ikke vært krav om offentlig høring av slike søknader. DN ser at det kan være hensiktsmessig med slik offentlig høring og at det i mange tilfeller vil kunne sikre samisk deltakelse i beslutningsprosesser i saker som har betydning for samisk tradisjonell bruk.

Samtidig er det grunn til å se nærmere på i hvilke tilfeller plikten til kunngjøring og offentlig ettersyn etter § 5 er ment å tre inn. I denne sammenhengen må det også nevnes at det allerede etter konsultasjonsavtalen og veileder til denne, er en plikt til å konsultere også i enkeltsaker. DN antar at saklig virkeområdet for konsultasjonsplikten og krav om offentlig høring etter § 5 vil være den samme.

I *verneområdene* treffer forvaltningsmyndigheten en rekke enkeltvedtak etter verneforskriften. Det gjelder ulike tiltak som ønskes utført i verneområder, av privatpersoner, organisasjoner eller næringsutøvere. Det gjelder saker om oppføring av nye bygninger, byggearbeider på eksisterende bygninger, etablering eller omlegging av stier, tilrettelegging for friluftsliv, organisert ferdsel og motorferdsel. Slik bestemmelsen i § 5 forstås, må forvaltningsmyndigheten i slike saker kunngjøre søknader og legge dem ut for offentlig ettersyn, samt sende sakene på høring etter § 6. Det vil helt

klart innebære merarbeid for forvaltningsmyndigheten. Så lenge saksmengden er liten vurderes dette som akseptabelt og riktig sett hen til rettighetene etter ILO-konvensjonen.

I noen sakstyper vil imidlertid en slik saksgang være lite praktisk eller uforholdsmessig sett i forhold til saken. Dette gjelder f.eks. søknader om motorferdsel. Hver enkelt sak kan gjelde et mindre antall turer, men generelt er dette en sakstype hvor det regulært gis mange tillatelser. Flere forhold gjør at det bør vurderes nærmere hvordan samiske interesser best kan ivaretas for denne sakstypen. For det første vil saksmengden kunne være stor hos enkelte forvaltningsmyndigheter. I tillegg vil det trolig være slik at det ikke er den enkelte tillatelse, men summen av flere tillatelser, som kan få negativ betydningen for samisk naturutnyttelse. I slike saker kan en samlet høring av alle søknader i et område være mer hensiktsmessig enn en høring av hver enkelt tillatelse. Eventuelt kan medvirkning ordnes gjennom at forvaltningsmyndigheten lager nærmere retningslinjer for behandling av slike saker i et område, og at høring av disse retningslinjene anses tilstrekkelig. Retningslinjer vil av og til gå frem av den enkelte forvaltningsplan for et verneområde, men det variere i stor grad hvor konkrete disse retningslinjene er.

Det kan også spørres om det bør være en nedre grense for hvilke søknader som skal sendes på offentlig høring. Proporsjonalitetshensyn tilsier at det bør kunne åpnes for en mer forenklet høring i mindre og enklere saker, hvor betydningen for samisk bruk er liten.

Videre vil DN peke på at det i enkelte sakstyper vil haste å fatte vedtak eller det er krav om at vedtak må treffes innen nærmere angitte tidsfrister. Som eksempel kan nevnes at vedtak om omgjøring etter forvaltningsloven § 35 oppstiller en rekke tidsfrister. Bestemmelsene i saksbehandlings- og konsultasjonsloven må tilpasses slik at loven i ikke "tilsidesetter" saksbehandlingsbestemmelser i andre lover. Tilsvarende kan det av sikkerhetsmessige hensyn være påkrevd med strakstiltak som umuliggjør en saksbehandling som foreslått.

DN mener det av ovennevnte grunner bør vurderes nærmere hvordan bestemmelsen i § 5 kan gjøres mer fleksibel, slik at en får tilpasset saksgangen til hva som er best egnet og mulig for den enkelte sakstype. DN foreslår en unntaksbestemmelse i § 5 tredje ledd, som kan utformes slik: "Kravene i første ledd kan fravikes dersom det ut fra tiltakets art og karakter ikke anses hensiktsmessig med kunngjøring og offentlig ettersyn. Det samme gjelder dersom slik saksgang er umulig innenfor tidsfrister i annen lov eller i medhold av lov. Samiske interesser som kan bli berørt skal om mulig varsles i eget brev og gis en frist til å uttale seg til saken, jf. § 6. "

Det bør i tilfelle utdypes i hvilke tilfeller unntaksbestemmelsen kan komme til anvendelse.

Utvalget foreslår i § 6 at høringsfristen skal være minst 4 uker og bør være minst 8 uker. DN er enig i at det bør være en tilstrekkelig lang frist for å uttale seg slik at høringen blir reell. Det er imidlertid rimelig at høringsfristens lengde tilpasses tiltakets eller inngrepets omfang. For små tiltak/inngrep i verneområder vil en frist på åtte uker ikke være forholdsmessig. Dersom dette ikke kan gjenspeiles tydeligere i loven, anbefaler DN at forarbeidene drøfter dette slik at det fremgår at en frist på 4 uker kan være fullt ut forsvarlig i en del saker. Dersom det ikke blir vedtatt en unntaksbestemmelse slik direktoratet foreslår, må det også vurderes om det i enkelte tilfeller er tilstrekkelig med en enda kortere frist.

1.5 Områder som er særlig viktige for samisk bruk

I § 10 fremgår at tiltak i områder som er særlig viktige samiske områder og som kan få betydelig negativ innvirkning på den fremtidige bruken, kan bare iverksettes dersom tungtveiende samfunnshensyn tilsier det. Dersom det overveies å gi tillatelse til et slikt tiltak, skal det i forkant gjennomføres konsultasjoner med Sametinget og dersom det ikke oppnås enighet om gjennomføring, skal det som hovedregel ikke gis tillatelse. DN legger til grunn at bestemmelsen først og fremst retter seg mot negative inngrep for naturgrunnet, slik som f.eks. større utbygginger ol.

I verneområdene legges det til grunn at samisk bruk, herunder samiske reindrift og annen ressursutnyttelse skal fortsette. Det er derfor tatt høyde for dette i vernereglene. Det er tillatt med reindrift og uttak av materialer til samisk tradisjonell husflid. Det er videre åpnet for oppføring av nye gjeterhytter, og forvaltningsmyndigheten gir derfor tillatelse til oppføring av nødvendige gjeterhytter. Gjennom forskriften er videre motorferdsel i forbindelse med reindriften vanligvis tillatt på vinterføre. Barmark er noe ulikt regulert. I tilfeller der dette er søknadspliktig, imøtekommes behovet normalt gjennom flerårige dispensasjoner.

Det kan derfor ikke legges til grunn at etablering av verneområder har negativ innvirkning på fremtidig bruk. Som utvalget har lagt til grunn, vil etablering av verneområder i mange tilfeller sikre et område mot negative naturinngrep og dermed også fremme muligheten for samisk bruk av naturen.

1.6 Konsultasjoner og konsultasjonsprosedyrer

Som det fremgår i utvalgets fremstilling er reglene om konsultasjoner og konsultasjonsprosedyrer foreslått for å gjennomføre og konkretisere statens konsultasjonsforpliktelser etter ILO-konvensjonen nr. 169 art. 6 jf. art 7 og 15, i intern rett. Utvalget har, til tross for konsultasjonsavtalen som ble inngått mellom Sametinget og Regjeringen i 2005, samt ulike samarbeidsavtaler som er etablert som følge av dette, funnet at det er viktig at det gis regler om konsultasjoner i lovs form. Dette fordi de folkerettslige forpliktelsene har et videre nedslagsfelt enn de inngåtte avtalene, og fordi lovfesting antas å gi forpliktelsene et mer håndfast og konkret uttrykk.

DN er enig i at en lovfesting av konsultasjonsretten som foreslått vil gi retten til konsultasjon en bedre rettslig forankring og også gjøre ordningen mer kjent. Gjennom loven får en videre presisert at ILO-konvensjonens plikt til konsultasjon også gjelder for andre myndigheter enn kun statlige myndigheter, samt at det kan være en plikt til å konsultere også andre samiske interesser enn Sametinget når forholdene tilsier det. Dette er en vesentlig klargjøring i forhold til gjeldende konsultasjonsavtale som kun gjelder statlige myndigheters plikt til konsultasjon med Sametinget.

Konsultasjonsreglene er foreslått direkte innarbeidet naturvernloven § 2 a annet ledd. DN mener en slik innarbeiding er hensiktsmessig. Sametinget og Miljøverndepartementet inngikk 31. januar 2007 en avtale hvor det er gitt retningslinjer for verneplanarbeid etter naturvernloven i samiske områder. Disse retningslinjene har som formål å tilpasse saksbehandlingsreglene for verneplanarbeid etter naturvernloven slik at disse kan fungere tilfredsstillende innenfor rammen av konsultasjonsavtalen mellom Sametinget og Regjeringen. Lovforslaget innebærer etter DN's syn ingen endringer i forhold til dagens praksis på dette feltet.

Det treffes en rekke enkeltvedtak etter verneforskrifter, jf. ovenfor, og plikten til å konsultere etter lovforslaget i slike saker må vurderes konkret. Det fremgår av utredning at konsultasjonsplikten kun inntreffer der det er en viss mulighet for at tiltak/vedtak kan virke inn på bruken av de tradisjonelle samiske områdene. Det er ikke plikt til å føre konsultasjoner der det bare er en teoretisk mulighet for innvirkning. Det er heller ikke plikt til å konsultere om tiltak som kun har "en helt perifer betydning for samiske interesser", jf. utredningen. DN legger til grunn at dette må legges til grunn i vurderingen av om det er plikt til å konsultere i mindre enkeltsaker. Ved tvil, vil det naturligvis være riktig å forespørre Sametinget eller de lokale samiske interessene.

I enkeltsaker som gjelder aktivitet i verneområder har Sametinget frem til i dag ikke ønsket direkte konsultasjoner med direktoratet. I stedet har konsultasjoner vært gjennomført med lokalt berørte interesser, f.eks. representanter for et reinbeitedistrikt eller mindre enhet. DN mener det er hensiktsmessig at denne praksisen videreføres.

Bestemmelsen i § 16 som regulerer hensikten med konsultasjonene er etter direktoratets oppfatning i tråd med eksisterende praksis og gjeldende retningslinjer for konsultasjoner i forbindelse med

verneplanarbeid. Det er imidlertid en ulikhet knyttet til ordlyden i lovbestemmelsen som benytter begrepet "god vilje", mens det i retningslinjene for verneplanarbeidet er benyttet "i god tro". DN legger til grunn at dette innholdsmessig er ment å ha samme betydning og skal bidra til det samme formålet, nemlig at konsultasjonene gjennomføres med det siktemål om å oppnå enighet om, eller tilslutning til foreslåtte tiltak. DN vil fremholde at det er viktig at de samiske interessene bidrar i konsultasjonene på en slik måte at det synliggjøres og konkretiseres hvordan interessene kan ivaretas innenfor den rammen myndighetene har å forholde seg til på sitt område. Det innebærer også å bidra til en bedre løsning for de samiske interessene selv om myndighetene ikke har grunnlag eller anledning til å imøtekomme ønsket eller kravet fullt ut.

DN mener det er viktig at det i § 19 er presisert at Sametinget etter å ha mottatt varsel om en sak, skal gi tilbakemelding om konsultasjoner "så snart som mulig". Det er viktig av hensyn til andre interesser at en sak ikke blir liggende, men sikres en rimelig fremdrift. Dette samtidig som Norges folkerettslige forpliktelser må oppfylles. DN har erfart gjennom tidligere konsultasjoner at slike tilbakemeldinger eller tilbakemeldinger underveis i en sak noen ganger har tatt uforholdsmessig lang tid. I veilederen for statlige myndigheters konsultasjoner med Sametinget og eventuelle øvrige samiske interesser er det angitt (s. 11) at tilbakemelding på om det ønskes at det skal avholdes konsultasjoner normalt vil kunne gis innen en uke. I gjeldende retningslinjer for konsultasjoner ved verneplanarbeid etter naturvernloven (§ 5) heter det at Sametinget ved oppstart av verneplanarbeid "så raskt som mulig innenfor en ramme på 3 uker skal gi tilbakemelding til fylkesmann om det er ønskelig å gjennomføre konsultasjoner". DN mener det er viktig at loven ikke gjøres mindre forpliktende enn det som er gjeldende i dag. DN etterspør derfor bestemmelser som i større grad forplikter Sametinget til å gi tilbakemeldinger innen rimelig tid utover det utvalget har foreslått (og som utvalget har karakterisert som nærmest en ordensforskrift). For at konsultasjonsordningen skal fungere hensiktsmessig, er det vår vurdering at det er viktig at saker ikke stopper opp i lengre tid pga. manglende tilbakemeldinger. For lang saksbehandlingstid svekker også tilliten til ordningen. Sametingets ressurser og kapasitet vil nok i praksis være avgjørende her. Likevel anser vi det som viktig at loven oppstiller mer forpliktende krav. Dette gjelder både i forhold til 1) om det er ønskelig å konsultere, 2) hvem det skal konsulteres med og 3) hvordan konsultasjonen kan gjennomføres.

Det kan vurderes å lovfeste at varsel etter § 19 også skal sendes andre samiske interesser enn Sametinget. Det vil kunne sikre at de samiske interessene som blir berørt av en sak kan fremme sin sak direkte med myndighetsorganet og derfor ikke er avhengig av at Sametinget gir tilbakemelding innen fastsatte frister. DN ser samtidig fordelene ved at konsultasjonsforespørselen går til Sametinget for nærmere vurdering av hvilke andre interesser som også bør få anledning til å konsultere, idet Sametinget normalt vil besitte bedre kunnskap om de samiske interessene enn det aktuelle myndighetsorganet.

1.7 Samisk representasjon i offentlig oppnevnte råd, utvalg og nemnder mv.

Det er foreslått i § 25 at Sametinget og representanter for samiske rettighetshavere og interesser etter forholdene skal ha rett til å være representert i offentlige oppnevnte organer, som råd, utvalg og nemnder.

I flere av de senere vernevedtakene er det i forskriftene tatt inn at "samiske interesser skal ivaretas i den forvaltningsordningen som etableres".

I nasjonalparker og landskapsvernområder hvor det pågår samisk tradisjonell bruk, blir samiske interesser ivarettatt gjennom deltakelse i rådgivende utvalg. Rådgivende utvalg involveres i saker som vedrører forvaltningen av verneområdet. Tilrådninger og anbefalinger fra rådgivende utvalg vektlegges av forvaltningsmyndigheten i konkrete saker.

2. Forslag til endringer i naturvernloven/naturmangfoldlov

2.1 Generelt om lovendringsforslagene

Forslag til endringer i naturvernloven/naturmangfoldloven innebærer i stor grad presisering og synliggjøring av samiske interesser i gjeldende generelle bestemmelser. Utvalget har vært særlig opptatt av at også andre samiske organer og interessegrupper enn Sametinget skal involveres i verneplanprosessene på alle nivå. Det innebærer at Sametinget, samiske rettighetshavere og brukere, interesseorganisasjoner og Reindriftsforvaltningen skal få seg forelagt saken før en verneplan utarbeides, blir konsultert og får verneplanen på høring.

Videre er det foreslått at det lovfestes eksplisitt at vernemyndigheten i arbeidet med ny verneplan og endring av eksisterende vernevedtak, skal ta tilbørlig hensyn til samisk og annen tradisjonell bruk.

Utvalget har også foreslått en bestemmelse om at verneforskrifter i områder hvor det pågår rettighetskartlegging etter nytt lovforslag, skal endres i samsvar med resultatene av denne rettighetskartleggingen. DN finner denne bestemmelsen uklar, og vi kan heller ikke se noe stort behov for en slik bestemmelse. Vi har likevel foreslått en alternativ ordlyd, slik at det fremgår klarere hvilke rettsvirkninger resultatet av rettighetskartleggingen skal ha i forhold til verneforskriftene.

2.2 Formålet med naturvern

Det foreslås følgende tillegg i formålsbestemmelsen til naturvernloven § 1, evt. i ny naturmangfoldlov § 32:

”Naturvern i tradisjonelle samiske områder, jf. lov xxx, skal bidra til bevaring av det samiske kulturgrunnlaget.”

I kommentarene til bestemmelsen fremgår at dette er en presisering av at naturgrunnlaget er viktig for bevaring av samisk kultur i sin helhet. Det angis at forslaget til lovendring ikke er ment som en utvidelse av formålet, men en presisering av formålet.

DN er uenig med utvalget i forslaget om endringer i formålet for områdevern i naturvernloven/naturmangfoldloven. Det er en prinsipiell forskjell mellom å legge til grunn at et område skal kunne brukes f.eks. til samisk reindrift og å angi at formålet med opprettelsen av et verneområde er å sikre samisk kulturutøvelse. Det er etter vår vurdering en stor prinsipiell endring dersom verneområder skal opprettes for å ivareta samisk kultur. Det er i dag klare kriterier for opprettelse av verneområder og klare faglige og etiske formål som ligger bak. Det er derfor etter vårt syn uheldig å sammenblande samiske interesser med naturfaglige kriterier og etiske prinsipper om å ivareta naturen for kommende generasjoner. Det er tre hovedgrunner for DNs syn: 1) En slik endring er etter DNs syn en reell endring i virkeområde for bestemmelsene om vern av naturområder. DN mener formålet med verneområder fortsatt må være vern av naturfaglige kvaliteter, og mener det blir feil og uryddig å blande målet om å ivareta samisk kultur sammen med målene om å ivareta viktige naturområder. 2) DN mener det er unødvendig å endre det klassiske naturvernets virkeområde, idet tradisjonell samisk bruk fortsatt skal kunne skje i verneområdene. I verneforskrifter for nasjonalparker og landskapsvernområder hvor samisk bruk pågår, fremgår det klart at ivaretagelse av naturgrunnlaget innenfor verneområdene er viktig for samisk kultur og næringsutnyttelse, og at området skal kunne brukes til samisk reindrift. Dette er imidlertid ikke en del av det egentlige verneformålet. DNs syn er at forskriftene på en god måte ivaretar samiske interesser i verneområder. 3) Det kan undertiden oppstå konflikter mellom naturvern og samisk tradisjonell bruk. Det gjelder dersom en spesiell bruk skulle få vesentlig negativ innvirkning på naturen. Det er derfor viktig at det fremgår klart hva som er formålet med opprettelsen av et verneområde.

Etter DN's syn er samiske interesser godt ivaretatt gjennom forslag til ny saksbehandlings- og konsultasjonslov, og dette vil forsterke hensynet til samiske interesser også i verneområder. Dette gjelder også i forhold til enkelttillatelser som kan få virkning for samisk bruk.

2.3 Saksbehandlingsregler (§ 2a og § 18a)

I § 2a er det foreslått saksbehandlingsregler for vedtak som kan få direkte betydning for samisk tradisjonell bruk. Videre er det gitt bestemmelser om konsultasjoner i verneplanarbeidet. Slik merknadene til bestemmelsen er formulert, legger direktoratet til grunn at bestemmelsen gjelder vedtak i verneplanarbeidet og ikke enkeltvedtak etter verneforskriften for et allerede etablert verneområde. I slike enkeltsaker etter verneforskriften gjelder imidlertid saksbehandlings- og konsultasjonsloven direkte.

DN er enig i at verneplaner skal forelegges og konsulteres med Sametinget og andre samiske interesser på et tidlig stadium i prosessen. Dette følger allerede av forslag til saksbehandlings- og konsultasjonsloven, og direktoratet har ikke motforestillinger til at dette også innarbeides direkte i naturmangfoldloven.

I foreslått saksbehandlingsregel i naturmangfoldloven § 40 er tatt inn at vernemyndigheten skal søke å oppnå enighet med Sametinget om hvordan saksbehandlingen skal legges opp innenfor rammen av denne paragraf. I § 2a er det foreslått en endring om at saken skal forelegges for Sametinget og andre samiske interesser når det overveies å treffe vedtak som kan få direkte betydning for samisk tradisjonell naturbruk. Slik bestemmelsen er formulert kan det imidlertid være noe uklart hva som menes med foreleggelse. Ut fra sammenhengen i systemet, antas at man her mener foreleggelse med sikte på at Sametinget skal kunne komme med merknader/synspunkter før verneplanarbeidet tar til, jf. annet ledd. Slik foreleggelse kan også ha som formål å avklare nærmere om og hvordan konsultasjoner skal finne sted. DN anbefaler at bestemmelsen gjøres enklere slik at prosessen fremgår tydelig av loven. Dette kan f.eks. gjøres slik:

”Vernemyndigheten skal i arbeidet med ny verneplan og endring av eksisterende vernevedtak, ta tilbørlig hensyn til samisk og annen tradisjonell bruk. Dette gjelder også ved overveielse av om et område skal vernes eller ikke.

Når et arbeid med vern etter loven her tar til, eller ved endring av eksisterende vernevedtak, i tradisjonelle samiske områder, får lov x om konsultasjoner og saksbehandling ved tiltak som kan få virkning i tradisjonelle samiske områder §§ 13 til 24 anvendelse i tillegg til ellers gjeldende saksbehandlingsregler. De får også anvendelse når det overveies å treffe vedtak om midlertidig vern etter § 18 nr. 4 i loven her.

Når vernemyndigheten overveier å treffe vernevedtak som kan få direkte betydning for samisk tradisjonell bruk av naturen, skal saken forelegges for

- a) Sametinget,
- b) reindriftsforvaltningen og vedkommende distriktsstyre eller distriktsstyrer og reinbeitesida eller reinbeitesidaer i saker som berører reindriftsnæringen,
- c) andre samiske rettighetshavere og interesser knyttet til bruk og utnyttelse av grunn og ressurser, og representanter for samiske lokalsamfunn som kan bli berørt av vedtaket.

Hensikten med foreleggelsen er å få samiske interesser klarlagt på et tidlig stadium og avklare hvordan konsultasjoner skal finne sted.”

Første ledd i vårt forslag kan i tilfelle skilles ut som en egen bestemmelse ettersom denne gjelder vektlegging av samiske hensyn, mens bestemmelsen for øvrig gjelder saksbehandlingsregler for å sikre medvirkning.

Saksbehandlingsreglene skal også gjelde ved vedtak om midlertidig vern. DN vil bemerke at de vanlige saksbehandlingsreglene og kunngjøring og høring ikke gjelder for vedtak om midlertidig vern. Dette fordi vedtak om midlertidig vern i hovedsak treffes som et hastevedtak når det er fare for skade på naturverdier, eller for å unngå at en bestemt naturtype forsvinner. Dersom det skal foretas konsultasjoner før slikt vedtak kan treffes, vil vedtak om midlertidig vern få liten praktisk betydning idet mulighetene for hastevedtak vil være mindre. DN ber derfor om at foreslåtte saksbehandlingsreglene ikke skal gjelde for vedtak om midlertidig vern. Av hensyn til å oppfylle forpliktelsene etter ILO-konvensjonen, kan det fastsettes en rett til konsultasjon umiddelbart etter av vedtaket om midlertidig vern er fattet for å sikre ytterligere at samiske interesser ikke blir skadelidende av det midlertidige vernet. Med tanke på at det ofte vil være i samme interesse for f.eks. samisk reindrift å sikre et område mot nye inngrep, samt at det i verneområdene regulært gis rammebetingelser for at samisk tradisjonell bruk skal kunne fortsette, kan direktoratet ikke se betenkeligheter ved at konsultasjonene gjennomføres etter at vedtak om midlertidig vern er truffet.

DN er enig i innholdet i § 18a, men mener dette allerede følger av foreslått bestemmelse § 2a. DN mener det er viktig at loven ikke blir for ordrik. Det bør derfor sees på hvordan man kan samordne og forenkle bestemmelsene om saksbehandlingen, samtidig som det synliggjøres at Sametinget og andre samiske interesser styrkes. Slik saksbehandlingsreglene er formulert i § 2a og § 18a, synes det også tidvis uklart hvordan forholdet er mellom foreleggelse, høring og konsultasjoner. Videre er det uklart hva som er forskjellen på foreleggelse og høring. Gode grunner taler for at hovedprinsippene fremgår av loven, mens de mer detaljerte fremgangsmåtene fastsettes i rundskriv eller avtale, slik det delvis er gjort gjennom konsultasjonsavtalen med Sametinget.

2.4 Forholdet mellom nasjonalparkvern og rettighetskartleggingen

DN vil peke på at det i forslag til ny naturmangfoldlov foreslås at det ikke skal være begrensninger i adgangen til å opprette nasjonalparker på privat grunn tilsvarende naturvernloven i dag hvor statsgrunn må utgjøre hovedarealet. Dersom denne bestemmelsen skulle bli videreført i ny lov, er det ikke behov for å presisere at grunn som Hålogalandsallmenningen eier kan legges ut som nasjonalpark. Dersom naturvernloven skulle bli videreført på dette punkt, støtter DN utvalgets forslag.

DN mener det ikke er tilstrekkelige tungtveiende grunner for å utsette verneplaner i områder som omfattes av rettighetskartlegginger etter ny lov. Det legges til rette for at samisk bruk også skal kunne fortsette også etter etablering av verneområder. Vernevedtaket og verneforskriftene utformes slik at samiske interesser blir ivaretatt. Med grunnlag i de saksbehandlingsreglene som gjelder og som foreslås ytterligere presisert, vil aktuelle brukere og rettighetshavere få anledning til å involvere seg i verneplanprosessen allerede fra et tidlig stadium. Vernesaken skal forelegges, høres og eventuelt også konsulteres med aktuelle brukere dersom det er ønskelig fra samisk side. Miljøvernmyndighetens utgangspunkt er, som vist til tidligere, at verneforskriften ikke skal være til hinder for tradisjonell samisk bruk. Dette er også gjenspeilet i verneforskrifter for eksisterende verneområder, jf. ovenfor.

DN kan derfor ikke se behovet for utsettelse av verneplaner av hensyn til denne rettighetskartleggingen. DN støtter derfor flertallets innstilling på dette punktet. DN er imidlertid usikker på hva flertallet har ment i forslaget til ny § 4 tredje ledd i naturvernloven, som er formulert slik:

”Dersom det i tradisjonelle samiske områder blir avklart at andre har eier- eller bruksrettigheter i nasjonalparkene eller i andre vernede områder, skal bestemmelsene om området og dets skjøtsel endres i samsvar med resultatet av rettighetskartleggingen så snart som praktisk mulig etter at de endrede rettighetsforholdene er tinglyst.”

DN er usikker på hva som menes med at verneforskriften skal endres i samsvar med resultatet i rettighetskartleggingen. Rettighetskartleggingen vedrører de privatrettslige forholdene – hvem som har rettigheter til grunnen i et gitt område. Verneforskriftene regulerer ikke de privatrettslige forholdene,

men regulerer bruken av et område generelt. Verneforskriften angir imidlertid hvilke private eiendommer som omfattes av verneområdet, ved angivelse av gårds- og bruksnummer. Tilsvarende kan det være aktuelt å endre verneforskrifter for å få lagt inn nye eiendomsretter. For øvrig vil direktoratet anta at det er lite grunnlag for å endre en verneforskrift som følge av endrede rettighetsforhold. Dersom spesielle forhold skulle medføre at verneforskriften får utilsiktede konsekvenser som følge av kartleggingen, er det imidlertid grunnlag for å se nærmere på om forskriften må revideres. Det er imidlertid ikke grunnlag for en lovfesting av at verneforskriften skal endres som følge av endelig rettighetskartlegging etter den nye loven. DN kan derfor ikke se hva som er hensikten med forslaget i ny § 4 tredje ledd, og foreslår derfor at den tas ut. Subsidiært foreslås en slik regulering:

”Dersom det i tradisjonelle samiske områder blir avklart nye eierrettigheter i verneområder, skal verneforskriften endres slik at eiendomsretten fremgår av områdets avgrensning i forskriften i samsvar med resultatet av rettighetskartleggingen. Dersom rettighetskartleggingen resulterer i at eier- eller bruksrettigheter tilstår personer som ikke har fått anledning til å uttale seg i verneplanprosessen, gis vedkommende en rett til å uttale seg om vernevedtaket i ettertid. Forvaltningsmyndigheten skal vurdere om det som anføres gir grunnlag for endring i verneforskriften. Avgjørelsen av om verneforskriften skal endres er et enkeltvedtak som kan påklages. Saksbehandling etter denne bestemmelsen bør skje så snart som praktisk mulig etter at de endrede rettighetsforholdene er tinglyst.”

Dersom en slik bestemmelse skal tas inn i ny naturmangfoldlov, må det i tilfellet gjøre i en egen bestemmelse som gjelder for alle verneområder.

3. Særlig om forvaltning av rovvilt

DN vil understreke at forvaltning av store rovdyr er fastsatt gjennom et bredt forlik etter behandling i Stortinget i 2004. Stortingsforliket innebærer at det skal legges til rette for næringsdrift basert på beitebruk. Et av hovedprinsippene for rovviltforvaltningen er at rovvilt og utmarksbasert beitenæring skal være arealdifferensiert, noe som innebærer at beitebruk og rovvilt gis ulik prioritet i forskjellige deler av landet. De regionale rovviltnevnene utarbeider forvaltningsplaner for gjennomføringen av slike prioriteringer. I disse planene skal det også være føringer for rovviltnevnenes prioriteringer med hensyn til gjennomføring av forebyggende og konfliktdempende tiltak.

Rovviltforvaltningen er regulert i rovviltforskriften av 18. mars 2005. Forskriften har bestemmelser om bl.a. bestandsmål, bestandsovervåking, adgang til felling av rovvilt, myndighetsforhold og fordeling, og særlige regler om saksbehandlingen. DN legger til grunn at saksbehandlings- og konsultasjonsloven også kommer til anvendelse når det fattes vedtak i medhold av rovviltforskriften. I rovviltsakene er det av særlig viktighet at vedtak treffes raskt og iverksettes umiddelbart. DN mener derfor at det på dette saksområde også kan være nødvendig å gjøre unntak fra noen av saksbehandlingsbestemmelsene, og at det er nødvendig å sikre raske tilbakemeldinger når samiske interesser skal konsulteres.

Hensynet til samiske interesser må vektlegges innenfor de rammene forskriften gir. Myndighetsutøvelse etter rovviltforskriften må samtidig ivareta de overordnede målene om bevaring av rovviltbestanden og arealdifferensiert forvaltning som virkemiddel. For øvrig vises det til at reindriftsnæringen er representert i Kontaktutvalg for rovviltforvaltning, og at dette anses å tilfredsstille lovforslagets krav til representasjon i offentlig oppnevnte organer.