



Kommunal- og regionaldepartementet  
Postboks 8112 Dep  
0032 Oslo

KOMM. 0331A
18 JAN 2005
04/2771-111
Ark. 013
Avd. RA/SSA/MAS

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):  
**04/8242 ARE-PI-HK**  
Arkivkode:  
**008**

Dato:  
**14.01.2005**

## Høring på Distriktskommissjonens utredning - NOU 2004:19 Livskraftige distrikter og regioner

*Direktoratet for naturforvaltning ønsker et sterkere fokus på en bærekraftig forvaltning av miljø og naturressurser. DN slutter seg ikke til den beskrivelse som gis i utredningen av hvordan Plan- og bygningsloven i dag fungerer. Analysen bak konklusjonen om at "det som føles riktig lokalt er best" synes mangelfull. Kommisjonens omtale av vern har et for sterkt fokus på de restriksjoner vern medfører for næringsutvikling. Vi savner et langt mer optimistisk syn på de fordelene dette gir oss bl.a. i et internasjonalt reiselivsperspektiv.*

*For øvrig gir DN sin tilslutning til virkemiddelbruk som skisseres innenfor landbruk og reiseliv.*

### **Innledning**

Direktoratet for naturforvaltning (DN) viser til brev av fra Kommunal- og Regionaldepartementet av 14.10.04, der det er satt opp to frister for høringsuttalelse til Distriktskommissjonens utredning. For de tema som knytter seg til fremtidig fylkes- og kommunestruktur, oppgavefordeling og maktfordeling/regionalisering er høringsfristen satt til 14. oktober 2005. For øvrige tema er høringsfristen satt til 14. januar 2005.

Kommisjonens oppgave har vært å foreta en gjennomgang av helheten i dagens distrikts- og regionalpolitikk, det vil si av både "bred" og "smal statlig politikk, som har betydning for bosetning og regional utvikling.

I mandatet sies det at hensikten med en slik kommisjonen er å legge grunnlaget for en bred politisk forankring av innretningen og valg av typer virkemidler i distrikts- og regionalpolitikken, og at kommisjonen skal legge fram konkrete forslag til endringer av virkemidler.

Arbeidet bygger på Effektutredningen, som vurderte virkningen av ulike typer statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål. For øvrig sies det i mandatet at det i arbeidet må legges vekt på at distriktpolitikken avveis mot andre overordnede samfunnsmessige hensyn, herunder effektivitet i økonomien, miljø m.v.

Kommisjonens utredning av tema med høringsfrist 14.01.05 skal følges opp i en kommende stortingsmelding om regionalpolitikk våren 2005.

**Besøksadresse:**  
Tungasletta 2  
**Postadresse:**  
N-7485 Trondheim

**Telefon:**  
73 58 05 00  
**Telefaks:**  
73 58 05 01

**Videokonf:**  
73 90 51 40

**Internett:**  
www.dirnat.no  
**E-post:**  
Postmottak@dirnat.no

**Saksbehandler:**  
Hilde Kyrkjebø  
**Telefon:**  
73 58 05 00

## **Generelt**

DNs ansvarsområde er forvaltningen av norsk natur, og vi vil hovedsakelig konsentrere våre kommentarer til tema kommisjonen tar opp som berører forvaltningen av miljø- og naturressurser og forslag til endrede virkemidler som er knyttet til disse.

### *Større fokus på bærekraftig forvaltning av miljø og naturressurser*

Et overordnet perspektiv som etter vårt syn mangler i utredningen, er fokus på bærekraftig utvikling som ramme for de tiltak man ønsker å iverksette. Vi hadde ønsket sterkere fokus på at virksomhet man ved bruk av virkemidler ønsker å tilrettelegge for skal skje innenfor rammene av en bærekraftig forvaltning av miljø og naturressurser. Så vidt vi kan se omtales kun dette under fiskeri, der det sies at fiskeripolitikken skal baseres på en bærekraftig ressursforvaltning.

### *Meningsinnhold*

Flere steder i utredningen presenteres andres meninger. Det blir uklart om dette er meninger som kommisjonen innestår for, slik de presenteres. Eksempelvis blir kommisjonens holdning til bruk og forbruk av naturressurser, og holdningen til miljørestriksjoner for oss noe uklar. I kapittel 4.3 "Naturressurser som regionale fortrinn" er vi eksempelvis i tvil om kommisjonen mener at dagens rovdyrpolitikk er til hindring for lokal ressursutnyttelse, om plan- og bygningsloven fungerer som hindring i å utnytte de lokale og regionale fortrinn til å skape næringsutvikling og attraktive lokalsamfunn, om de mener at dagens praksis med fylkesmannen som overprøvingsinstans for beslutninger fattet av folkevalgte organer på kommunalt nivå representerer et stor irritasjonsmoment og et betydelig demokratisk problem.

## **Kapittel 4**

### *Miljøpolitikk og miljørestriksjoner*

I starten på kapittel 4.3.1 omtaler kommisjonen det som er vedtatt politikk på området vern og langsiktig bruk av naturressurser, både nasjonalt og internasjonalt, som "klare begrensninger på utnyttelsen av naturressursene". Vi savner bærekraftperspektivet i vurderingene, og en mer offensiv holdning til mulighetene dette gir for å utvikle næringslivet i norske distrikter. Vi savner et langt mer optimistisk syn på de fordelene dette gir oss i et internasjonalt reiselivsperspektiv, og den kvalitetsfordelen dette gir oss i matproduksjon, både foredlet og i råstoffform på eksportmarkedet. Vi synes også at utmarksnæringene, basert på naturopplevelse, jakt og fiske, geoturisme og andre (i utlandet svært store) spesialformer for turisme, er viet liten oppmerksomhet fra kommisjonens side, tatt i betraktning det store potensialet som her finnes på lang sikt.

Vi synes generelt at kommisjonen i for liten grad har sett på arealer, urørthet, naturopplevelse og muligheten for opplevelse av stillhet som solide aktiva i norske distrikter sin framtid. Spørreundersøkelser både nasjonalt, og blant utenlandske turister stiller disse begrepene i fremste rekke som plussverdier. Interessene for natur- og kulturhistoriske opplevelser er en hovedårsak til at turister kommer til Norge. En forutsetning for økt turistmessig bruk er å bevare disse verdiene – ikke minst i nasjonalparker og andre større verneområder, og dette krever en miljøtilpasset turistmessig bruk.

Vi viser for øvrig til Vestlandforskningens rapport om "Næringsmessig potensiale for kvalitetsturisme" (VF-rapport 4/2003), som drøfter potensialet for kvalitetsturisme i Norge og hvilke tiltak som kan iverksettes for å øke omfanget. Rapporten gir tall for turisme i Sogn og Fjordane, og her framgår de bl.a. at de naturbaserte attraksjonene som har direkte tilknytning til større verneområder har om lag 60 prosent av det samlede besøkstall for alle turistattraksjoner i fylket. Tallene tyder på at om lag 40 prosent av reiselivsnæringen sin omsetning knyttet til ferie og fritid i fylket skjer i virksomheter nært knyttet opp til de to største verneområdene i fylket. I kapittel 4.3.1 andre avsnitt sies det at "De mest synlige og omstridte effektene av miljøpolitikken har vært knyttet til vernepolitikken. Internasjonale konvensjoner gir grunnlag for vern av betydelige arealer og ressurser. Eksempler på dette er våtmarksvern, barskogvern, rovdyrvern, kystlandskapsvern og vassdragsvern. Den

nasjonale politikken og lovgivningen på disse områdene er ensartet. Selv om behov og forutsetninger for arealvern og andre restriksjoner varierer mellom ulike deler av landet, er det derfor begrensede muligheter for regionale tilpasninger."

Først vil vi si at det ikke er de internasjonale konvensjonene i seg selv som innebærer vernevedtak og vernetiltak, men at iverksetting av slike tiltak er besluttet i Regjering og Storting. Generelt synes omtalen av vern å ha et for sterkt fokus på de restriksjoner vern medfører for næringsutvikling. Vern beskrives som båndlegging av arealer. Hvor sterke restriksjoner det vil være med hensyn til bruk av området vil imidlertid avhenge av verneformålet. Det er ikke slik at det nødvendigvis legges lokk på all bruk innenfor vernområdene. Visse former for bruk kan godt skje innenfor rammene av verneformålet, og i noen tilfeller er det også en forutsetning for at verneformålet skal ivaretas, for eksempel der det er behov for skjøtselstiltak for å hindre gjengroing. Vi vil også nevne at det er en omfattende høringsprosess knyttet til et verneforslag. De siste årene er lagt betydelig vekt fra statens side på å forbedre planprosessene i forhold til opprettelse av verneområder og at konfliktnivået i mange tilfeller er klart redusert, blant annet som følge av en ønske å legge vekt på lokale forhold og synspunkter. Vern av områder utgjør et viktig fundament i det samlede arbeidet med å ta vare på det biologiske mangfoldet. Verneområdene representerer i mange tilfeller de fineste naturområdene vi har - perlene i norsk natur- og for en del verneområder vil opplevelsesverdier være et viktig vernemotiv i tillegg til biologisk mangfold.

I tredje avsnitt i kapittel 4.3.1 vises det til at vernede områder hindrer kommersiell bruk, bl.a. til havbruk. Kystverneplaner trekkes fram som eksempel. Det er gjennomført to kystverneplaner i Norge - for Nordland og Troms (og det blir ikke flere). I Nordland omfatter verneplanen 3% av sjøarealet innenfor grunnlinjen. Av dette utgjør verneområder med forbud mot havbruk (naturreservater) 1,8%, men det er åpnet for havbruk i de øvrige 1,2% (landskapsvernområder m.m.). I Troms er tilsvarende tall 2,1 % av sjøarealet innenfor grunnlinja, og det verneområder med forbud mot havbruk utgjør 0,6%. Etter vårt syn er det ikke grunnlag for å hevde at dette er en trussel mot ekspansjon og vekst for havbruksnæringen og det representerer også kombinasjoner mellom vern og bruk.

### *Plansystemet*

Kommisjonene gir i kapittel 4.3 til kjenne en oppfatning av og praktisering av planlegging etter Plan og bygningsloven, som vi stiller oss spørrende til. Det sies blant annet at planapparatet i svært liten grad tar hensyn til lokale og regionale forhold.

Plan- og bygningsloven (PBL) er i hovedsak en prosesslov, og ut fra den oversikt vi har, er det i praksis stor variasjon i hvordan norske kommuner tar i bruk planverktøyet. Vi oppfatter PBL som et verktøy i første rekke for kommunalt bruk. Variasjonen i landet vårt har medført at vi etter 1985 har hatt lokalt tilpasset planlegging, men med en planprosess der nasjonale hensyn og politikk ivaretas først og fremst gjennom regionale myndigheters medvirkning. Så langt vi kjenner til praktiseres regionale tilpasninger i denne dialogen, men allikevel er det kanskje i dette "politiske rommet" mellom nasjonal politikk og lokal oppfatning av hvordan problemer og oppgaver skal løses, at mistilliten til planlegging finner sin næring. I så fall løses ikke problemet ved å skifte verktøy. Spørsmålet blir da i hvilken grad nasjonale interesser skal ivaretas i den lokale arealforvaltningen - som det å sikre en bærekraftig bruk av naturressurser, det være seg arealer, mineraler, biologisk mangfold eller andre former for naturverdier som f.eks stillhet.

Et eksempel som kommisjonen trekker fram i andre avsnitt i kapittel 4.3 forvaltning av kysten. Det sies at "det er lite rom for tilpasninger i kystsoneforvaltningen ut fra presset på kystlandskapet er langt mindre de fleste steder i Nord-Norge enn i Oslofjordområdet". Vi er litt usikker på hva det her siktes til. Hvis det siktes til byggeforbudsbestemmelsen i 100-metersbeltet jf. Plan- og bygningslovens § 17.2 vil vi påpeke at regelverket slik det er i dag gir rom for skjønn og lokal tilpasning (jf. annet ledd), da det gis adgang til å vedta reguleringsplaner i 100-metersbeltet i sjøen.

Vi synes kommisjonen har en mangelfull analyse, og dermed også litt for lettvindt trekker konklusjoner som går i retning av "det som føles riktig lokalt er best". Spørsmålet her blir til beste for hvem. Det er ikke uten videre gitt

at lokale myndigheter ivaretar nasjonale interesser eksempelvis i sin kystsoneforvaltning. Håndheving av byggeforbudsbestemmelsene i Plan- og bygningslovens § 17.2 i pressområder langs kysten er et eksempel på dette.

Etter DNS syn bør sikring av nasjonale miljømål fortsatt være en viktig styringsramme for lokal politikktutforming og forvaltning.

For øvrig savnes en dokumentasjon av den negative omtale som gis av fylkesmannens rolle i planprosessen. Stortinget har gitt fylkesmannen en rolle som "sikkerhetsnett" for at nasjonale føringer ikke i unødvendig grad overprøvd av lokale beslutninger.

### *Landbruk*

Når det gjelder kommisjonens drøfting av strategi for utforming av landbrukspolitikken savner vi en omtale av det biologiske mangfoldet som en dimensjon. Det er et nasjonalt miljømål at kulturlandskapet skal forvaltes slik at kulturhistoriske og estetiske verdier, biologisk mangfold og tilgjengelighet opprettholdes. Landbruk som primærnæring har stor betydning for det biologiske mangfoldet, vår natur og mange av våre økosystemer, i tillegg til det kulturelle mangfoldet.

Endring i landbrukspolitikken vil få konsekvenser for det biologiske mangfoldet. Det er derfor viktig at landbruk og miljø ses og vurderes i sammenheng, både på overordnet politikknivå og på lokalt nivå. Et aktivt landbruk og bruk av landskapet er den beste forutsetningen for å kunne opprettholde det biologiske mangfoldet og sørge for visse økosystemtjenester i kulturlandskapet. Nedlegging, rasjonalisering og opphørt bruk er en av de største trussel mot det biologiske mangfoldet i Norge i dag (jfr. massiv gjengroing i hele Norge). Det vises i denne sammenhengen også til det overordnede ansvaret for miljø som ligger på alle sektorene, og hvor landbruket her har et særlig viktig nasjonalt ansvar når det gjelder biologisk mangfold knyttet til jord- og skogbruk. Gjengroing av kulturlandskapet er en stor utfordring som på sikt kan føre til at Norge blir et mindre attraktivt reiselivsprodukt.

Svekkede lønnsomhetsmarginer i de tradisjonelle primærnæringene, gjør at det blir viktig å finne nye kombinasjoner av næringsvirksomhet, slik at de mest verdifulle og viktige av våre landskap kan opprettholdes. Som utvalget peker på er reiseliv og bruk av utmarksressurser aktuelle felt.

### *Reiseliv*

Vi er enig i kommisjonens vurdering mht at det er grunn til å tro at det fortsatt finnes et betydelig vekstpotensiale knyttet til reiselivsnæringen i en del distriktskommuner, og at reiselivet kan åpne for nye forretningsmuligheter innenfor eller i kombinasjon med andre næringssegmenter.

Vi savner en nærmere beskrivelse av det naturbaserte reiselivet, og de muligheter det eksempelvis innebærer å ha store verneområder innenfor kommunegrensen. Det forgår i dag til dels omfattende næringsaktivitet innenfor og i tilnytning til en del av nasjonalparkene. Men det særegne ved nasjonalparker og andre større verneområder representerer muligheter i reiselivssammenheng som lokalsamfunnene enda ikke har utnyttet fullt ut..

Vi synes også at utmarksnæringene, basert på naturopplevelse, guiding, jakt og fiske, geoturisme og andre (i utlandet svært store) spesialformer for turisme, er viet liten oppmerksomhet tatt i betraktning det store potensialet som her finnes på lang sikt.

Som det også sies av kommisjonen har norsk natur- og kulturkvaliteter som verdsettes i det internasjonale markedene. En viktig utfordring ved ekspansjon er å ivareta naturkvaliteter slik at "merkevaren" ikke svekkes. En viktig forutsetning for økt turistmessig bruk er å bevare disse verdiene – ikke minst i nasjonalparker og andre større verneområder, og dette krever en miljøtilpasset turistmessig bruk.

Vi deler vurderingen av at et tett og forpliktende samspill mellom mange ulike aktører.

## **Kapittel 7**

I kapittel 7.4.3 gir kommisjonen anbefalinger m.h.t økt verdiskaping i viktige distriktsnæringer.

### **Naturressurser**

Når det gjelder naturressurser som regionale fortrinn anbefaler Distriktskommisjonen at:

- Det bør gis økt mulighet for regionale tilpasninger og prioriteringer innenfor arealvern og bruk av arealressurser, ved at planloven åpner for geografisk differensiering og at forvaltningsmyndigheten legger til underliggende forvaltningsnivå. Kommunen bør gis frihet til å fatte endelige vedtak i flere plan- og reguleringsaker.
- "Vern gjennom fornuftig bruk" bør legges til grunn som forvaltningsprinsipp i verneområder.

Som nevnt tidligere synes vi kommisjonen har en mangelfull analyse bak sine konklusjoner som går i retning av "det som føles riktig lokalt er best". Vi har mange eksempler som går i motsatt retning når det gjelder en bærekraftig forvaltning av naturressurser. Beite på Finnmarksvidda er et eksempel som kommisjonen selv nevner.

Vi stiller oss også spørrende til begrepsbruken "fornuftig bruk". Fornuftig i forhold til hva og for hvem blir da raskt et spørsmål. En bærekraftig bruk av naturressurser henspeler på en innretning av virkemidler slik at naturressursen kan gi nytteverdi og tilfredsstillende menneskelige behov både på kort og langt sikt.

Vi tror at for framtidige distriktsnæringer i større grad en tidligere vil være avhengig av å bygge på naturverdier som regionalt fortrinn, og at virkemiddelapparatet derfor må rettes inn mot å sikre/ivareta disse verdiene. Vi savner derfor beskrivelse av tiltak som muliggjør dette.

### **Landbruk**

Vi gir vår tilslutning til det som sies. Når det gjelder kommisjonens anbefalinger om landbruk gir vi særlig vår tilslutning til at norsk landbruk skal fortsatt ivareta viktige samfunnsproblemer som matvaresikkerhet, bosetting og kulturlandskap.

### **Reiseliv**

DN stiller seg positiv til de konkrete forslagene som er presentert under reiseliv. Det er viktig med en aktiv involvering fra alle aktører som betyr noe for reiseliv – og det er behov for samarbeid og koordinering mellom berørte aktører. Det blir viktig å tilrettelegge for samarbeid mellom ulike aktører slik at naturverdier ivaretas slik at "merkevarer" ikke forringes.

Med hilsen

  
Berit Lein  
Avdelingsdirektør

  
Hilde Kyrkjebø  
Rådgiver