

Oslo, 05.05. 2008

Kommunal- og regiondepartementet

postmottak@krd.dep.no

Forvaltningsreforma – høyringsfråsegn

Vi viser til brev av 26. februar i år. Vi takker for at vi fikk noko meir tid på fråsegna. Norges Naturvernforbund har først og fremst synspunkt på kapittel 7. *Miljøområdet*.

Oppsummering:

1. Ei forvaltningsreform må styrke forvaltninga av norsk natur og den må sikre betre og sterkare vern av alle artar og naturtypar i Noreg, både på land og til havs, i tråd med våre internasjonale plikter.
2. Den må bidra til å redusere presset på og hindre meir øydelegging av vår fantastiske natur. Dette er naudsynt om vi skal nå viktige nasjonale miljømål.
3. Norges Naturvernforbund meiner det på det noverande tidspunkt vil vera uakseptabelt og uforsvarleg å overføre miljøansvar til eit lågare nivå enn der avgjerdene blir tekne i dag.
4. Fylkesmannen si stiling bør styrkast om nasjonale miljømål og internasjonale plikter skal oppfyllest. Fylkesmannen må framleis vera det operasjonelle, statlege forvaltningsleddet og ha overordna ansvar for å gjennomføre Stortinget og regjeringa sin natur- og miljøvernpolitikk. Dette må gjerast gjennom ein sterkare stilling og utvida kapasitet og kompetanse enn det som er høve i dag.

Nokre sentrale premisser for ei god naturforvaltning:

1. Langt meir presise, nasjonale miljømål må utviklast om Norge skal nå den ambisiøse, Stortingsvedtekne målsettinga om å stanse tap av biologisk mangfald innan 2010.
2. Det må gjennomførast eit krafttak for å tette dagens store kunnskaphol når det gjeld artskunnskap, kartlegging og overvaking av natur. Dette gjeld særleg for sjeldne og trua artar og naturtypar.
3. Den generelle miljøkompetansen må styrkast i alle forvaltningsledd. Dei fleste kommunane manglar i dag tilfredsstillande klima- og miljøkompetanse.
4. Implementering av forvaltningsgrep gjennom gamle og nye lovar må gjerast av fagleg kompetent personell hjå fylkesmannen, ikkje av folkevalde regionalorgan.

Nokre generelle merknader

Det er vår oppfatning at debatten om oppgåvefordelinga mellom fylkesmannen og fylkeskommunen eller regionane er sterkt prega av argument som går ut på å gjere handteringa av sakene raskare og at det bør bli enklare for dei partane forvaltninga gjeld. I nokre tilfelle kan det sikkert vere gode grunnar til. Men tanken om ei slik rasjonalisering av middela fører lett på avvegar dersom spørsmålet om målrasjonalitet vert tona ned, altså spørsmålet om endringane gjev ei forvaltning som meir effektivt fører overordna, nasjonale og internasjonale mål ut i det praktiske livet.

Framstillinga i høyringsforslaget er òg prega av slike tekniske vurderingar og i liten grad analysar av korleis dei ulike politiske interessene vil komme til å påverke vedtaka. Nede på side 98 heiter det at fylkesmannen bør framleis ha retten til å gje pålegg om avbøtande tiltak i medhald av vassdragslovgevinga, fordi mange regionar har så sterke eigeninteresser i kraftverk at dei ikkje bør ha rett til å gje pålegg til seg sjølv. Liknande situasjonar har vi sett mange av også der fylkeskommunen ikkje er eigar av det aktuelle tiltaket. Den politiske velviljen for nye utbyggingar er så stor at skadane på natur og landskap ofte ikkje får praktisk tyngde som innvendingar eller argument for å moderere prosjektet.

Bygging i strandsona og langs vassdrag er døme på område der innvendingar frå fylkesmannen møter sterke reaksjonar frå kommunar og fylkeskommunar, også i tilfelle der den lokale verdien for busetting og lokal økonomi er liten eller svært usikker, og sjølv om innvendingane frå fylkesmannen kjem i få av mange saker. Mange saker etter plan- og bygningslova er ikkje eller svært dårleg opplyste med fakta om konsekvensane for plante- og dyrelivet, tap av naturtypar mm. Denne snikande nedbygginga, stykke for stykke, er den viktigaste årsaka til at det minkar på mange sjeldne artar og naturtypar. Fylkesmannen har, som statleg organ med større avstand til dei lokalpolitiske interessene, vore avgjerande for at resultatet ikkje er endå verre. Det hjelper ikkje om staten vedtek ambisiøse mål, til dømes å stanse tapet av biologisk mangfald innan 2010, dersom staten ikkje syter for ei effektiv forvaltning for å nå måla. Riksrevisjonen har i 2006 og 2007 lagt fram rapportar som slår fast at det ligg føre ein massiv systemsvikt og mangel på styring kva gjeld Norge sin forvaltning

av verdifulle naturområder og biologisk mangfold. Ei evaluering utført av svenske og afrikanske fagekspertar i 2007, gir Noreg strykkarakter for sin innsats på dette miljøområdet.

Eit argument for at fylkeskommunane eller regionane bør overta oppgåver for fylkesmannen, har vore at ei todeling av fagmiljøa fører til ineffektivitet og kompetansestrid. Slik kompetansestrid bør staten og nasjonen sjå på som eit gode. Det verkar til folkeopplysning, til debatt om sakene og betre vedtak. Uniformerte fagmiljø er som regel snevre fagmiljø, og dei kan vere farlege. Svært ofte er det reelle innhaldet i kompetansestriden at fylkeskommunen og fylkesmannen ikkje er av streng fagleg art, men eit resultat av ulike oppfatningar av kor stor vekt ulike opplysningar skal ha. Det er altså ein strid om kva som er den mest tenlege læra, og ikkje ein strid om kva som er den mest sanne. Ønskje om å få slutt på denne debatten kan ikkje føre noko godt med seg. Den nye naturmangfaldlova vil, om den blir sterk og ambisiøs på naturen si vegne, kunne bøte på noko av dette om dei mest sentrale prinsippa der vert lovfesta.

I høyringsframlegget er det ein gjennomgangstone å overføre oppgåver frå fylkesmannen til regionen der det er rom for regionalpolitisk skjøn. Dette er igjen eit forsøk på at politikk skal overstyre det faglege, der middelrasjonaliteten blir fremja utan å vurdere konsekvensane for målet. Oppfatninga minner om subsidiaritetsprinsippet. Ei mistydd tolking av prinsippet, men ei tolking som er populær for mange, går ut på at lokale avgjerder er betre enn sentrale avgjerder. Prinsippet seier at ei avgjerd bør ligge på det lågast mogelege av kompetente nivå. Det er noko anna. Kva som er kompetente nivå, må vere eit spørsmål om kva for organ som er i stand til å la alle relevante argument få ei rimeleg tyngde. Grunneigarar, lokale tiltakshavarar og kommunestyret har ofte interesse av å disponere naturen mest mogeleg fritt. Det lokale sjølvstyret protesterer når det kjem grenser for dei lokale utnyttingsinteressene. Biletet er, slik vi kjenner det, eintydig einsidig. Vi har ikkje oppdaga argument for at 'fritt fram for den einskilde' er nokon farande veg til ansvarleg naturforvaltning. Nokon må handheve dei grensene som skal hindre at inngrepa og arealforvaltninga kjem i konflikt med viktige naturverdiar eller nasjonale og internasjonale miljømål. Vi har ikkje ei lovgjeving som formulerer slike grenser direkte i lovteksten. Alle med litt kjennskap til dei politiske

realitetane i kommunane veit at nasjonale resultatmål for berekraftig bruk av biologiske mangfald som regel ikkje har prioritet når kommunane skal ta standpunkt i ei utbyggingssak.

Kva som er det lågaste av kompetente nivå, må òg vere eit spørsmål om kva for organ som det er grunn til å tru vil ta allmenne omsyn i rimeleg grad. Dei siste åra har vi sett at nasjonalparkar og andre fjellområde vert omringa av hyttekonsentrasjonar og ulike installasjonar for kommersiell turisme. Dette har ofte konsekvensar for mange fleire enn dei som bur i den aktuelle kommunen og har røysterett der. Mange av våre fjellstrok og kyststrekningar er friluftsområde for innbyggjarar i andre kommunar, og dei har som regel ikkje nokon lokal representant for sitt syn. Stadig fleire av oss er i mindre og mindre grad berre lokale, i den forstand at vi held oss på ein stad heile tida. Vi har våre daglege interesser i omgjevnadene ein stad, og dei tilsvarande fritidsinteressene ein annan stad. Lokale vedtak er ikkje godt demokrati dersom vedtaka har konsekvensar for grupper som ikkje kan påverke resultatet. Staten har eit særleg ansvar for å sikre omsynet til allmenne interesser. I den grad lokale eller regionale organ får rett til å avgjere saker av interesse for borgarane i geografisk større område, må statens organ setje klare grenser for den lokale handlefridommen.

Ut frå dette set vi opp to sentrale prinsipp:

1. Di meir sjeldne artar og naturtypar eit vedtak gjeld, og di viktigare dei er i økologisk samanheng, di høgre oppe i forvaltninga må avgjerda ligge. Regionalt må fylkesmannen ha det overordna ansvaret for å hindre utarming av det økologiske grunnlaget for sjeldne og truga artar og naturtypar, naturverdiar som Norge har eit særskilt ansvar for, og artar og naturtypar som har ei negativ utvikling som kan setje levedyktige populasjonar i fare. Dette ansvaret må og gjelde dei store kyst- og havområda Noreg forvaltar.
2. Fylkesmannen må ha det overordna ansvaret for å sikre allmenne interesser i naturforvaltninga, som omsyn til nasjonalt og regionalt viktige friluftsområde, og landskap med store opplevingsverdiar, og elles naturverdiar som det er stor allmenn oppslutning om og som Noreg er forplikta å ta vare på gjennom internasjonale avtalar.

Til kap. 7. Miljøområdet

Vi vil understreke vår støtte til at ”en forutsetning om sterk nasjonal miljøpolitikk skal ligge til grunn ved gjennomføring av forvaltningsreformen” (s. 93). Skal ein sterk nasjonal miljøpolitikk komme ut i praksis, må eit eller fleire statlege organ syte for det, også regionalt. Kommunane har gjennom lang tid fått ansvar for ei rekkje miljøvernoppgåver. Det har på mange område vist seg, avfallshandtering er eit døme, at praktisk handling i tråd med regelverket kjem først etter sterkt påtrykk frå fylkesmannen. Jordvern er eit felt der ei liberal haldning frå staten gjennom fleire år har resultert i nedbygging av store areal, og gledeleg nok ny innsats for å stramme inn ein kortsynt praksis.

Vi er klar over at fleire kommunar og fylkeskommunar har vist evne til eit framtidsretta hushald med naturskapte verdiar. Dette har ulike årsaker. I kommunane er det avgjerande at dei har personar i administrasjonen som er fagleg i stand til å legge fram for politikarane dei omsyna som trengst for ei langsiktig naturforvaltning. I dag høyrer dette til det heilt sjeldne. Fylkeskommunane har lag til å støtte kommunane eller å gå med på det som dei vedtek, ikkje å vere ein korrigerande aktør. Det nasjonale regelverket, og avgjerdsmakta i forvaltninga, må vere innretta på å fange opp dei som er minst tilbøyelege til å ta vare på artar, biotopar og landskap. Forvaltningssystemet kan ikkje vere basert på at alle vil gjere som dei flinkaste. Vi registrerer at fylkesmannen framleis skal ha ansvaret for handtering av klager på kommunale vedtak, tilsyn, kontroll og motsegner etter plan- og bygningslova, og rettleiing knytt til desse oppgåvene. Det er òg vedteke at fylkesmannen må ha miljøfagleg kompetanse for å gjennomføre dette. I tillegg er det opplagt trong for å styrke kapasiteten hos fylkesmannen på desse felta. I for liten grad er fylkesmannen i stand til å rettleie kommunane før vedtak er fatta. I område med sterkt utbyggingspress vert det laga kommunale planar som stykke for stykke klipper vekk leveområda for sjeldne og truga artar. Til ein viss grad trur vi at regjeringa kan bøte på dette ved å legge fram for Stortinget ei forslag til ei god og ambisiøs naturmangfaldlov i tråd med utkastet frå Lorange Backer-utvalet.

Friluftsliv

Etter omtalen av kva regionane skal overta, sit vi att med eit spørsmål om korleis staten vil sikre at regionane gjer det som dei eventuelt får ansvar for etter overføringa. Vi har ikkje

inntrykk av at fylka ser på vilkåra for det enkle friluftslivet som høgt prioriterte utviklingsoppgåver. Vi har meir inntrykk av at tiltak som ofte er i konflikt med omsynet til friluftsliv og inngrepsfrie område, har høgre politisk prioritet. Dersom overføringa skal fungere etter intensjonane, må regionane få tydelege lover og sterke nasjonalpolitiske miljøretningslinjer om kva dei skal levere.

Vilt og ferskvassfisk

Vi har ikkje innvendingar mot at regionane får ansvar for å ta vare på populasjonar av artar som gjev eit haustingsverdig overskot (hjortevilt, ryper, vanleg ferskvassfisk mm.). Eit opplagd unnatak er truga og sårbare artar, og norske ansvarsartar, slik framlegget går ut på. Fagleg sett legg dette opp til ei uoversiktleg og uforutsigbar forvaltning sidan artar vil gå ut og inn av raudlista, og dermed skiftar frå å bli forvalta av Fylkesmannen og regionen. Med i dette unnataket må òg vere artar som har ei negativ utvikling, både nasjonalt og regionalt, sjølv om dei ikkje er så langt nede at dei er truga eller sårbare. Målet med forvaltninga av artane må vere som det er formulert i § 5 i utkastet til naturmangfaldlov, at dei skal finnast i levedyktige populasjonar i heile sitt utbreiingsområde, og ha ei naturleg utvikling på lang sikt. Dersom artar nærmar seg plassering på raudlista, er det eit krisevarsel og ikkje akseptabel forvaltning. Det er uansett ein føresetnad for ein god forvaltning av naturen at det må gjennomførast eit krafttak for å styrke artskunnskapen og betre kartlegginga og overvakinga av artar og naturtypar.

Norges Naturvernforbund støttar fullt ut framlegget om at fylkesmannen skal vere klageinstans for kommunale vedtak etter viltlova og lakse- og innlandsfiskelova, og at fylkesmannen likeeins har rett til å gje pålegg om avbøtande tiltak etter vassdragslovgjevinga.

Vassregionane

På side 104 står det at habilitetsproblem kan oppstå fordi regionane eig kraftverk og på den måten har tunge økonomiske eigeninteresser i forvaltning av vassdraga. Dei har òg tunge interesser i planar for nye kraftverk, også om andre eigarar er konsesjonssøklarar. Den lokale og regionale næringspolitikken har ofte verdier i og ved vassdraga som ressursgrunnlag. Å gjennomføre vassråmedirektivet er eit statleg ansvar. Framlegget i forvaltningsreforma går ut

på å føre ansvaret for å leie planprosessane over til regionane, samstundes som fylkesmannen skal stå for ein del av samordninga, vere miljøfagleg rådgjevar og sjå til at statsetatar og kommunar lever opp til planane. Dette trur vi vil skape uklare ansvarsforhold og mindre framdrift i gjennomføringa av direktivet. Framlegget viser til at det er ikkje stort handlingsrom for regionane i denne saka. Vi er usikre på om det er tilfelle. Føreseigna om vassforvaltning er i stor grad eit regelverk om prosedyrar. Mindre tydeleg er det kva som skal vere innhaldet i forvaltninga, eller resultatet av planane.

Dersom overføringa på dette feltet skal bli vellukka, er det etter vår oppfatning avgjerande at staten presiserer nærare kva som skal vere innhaldet i planane og krav til god økologisk kvalitet i vasssystema – til dømes gjennom rikspolitiske reglar – og gjev fylkesmenne i oppdrag å handheve desse reglane.

Fjord og havområde

Klageretten må og gjelde kystsonen og oppdrett. Det same gjeld i høve til petroleumsindustrien som stadig krev å komme inn i meir sårbare område og enda nærare land.

Klima

Det viktigaste som manglar på dette feltet er eit klar og ambisiøs statleg politikk som stiller krav til andre aktørar i samfunnet. Vi ser det som opplagt at både regionane og kommunane har ei oppgåve å gjere, og det ligg til rette for regionalt og lokalt tilpassa handlingsplanar. På dette punktet har ikkje framlegget noko forslag til ansvarsfordeling. Klimautfordringane må omfatte alle aktørane i samfunnet, dei må ta sitt ansvar for å redusere klimagassutsleppa gjennom ein statleg overordna klimapolitikk.

Oppgåver som fylkesmannen framleis skal ha

Som nemnt støttar vi det synet at fylkesmannen framleis skal vere klageinstans for kommunale vedtak, ha tilsyn og legalitetskontroll, ha rett til motsegn mot kommunale planar og kunne klage på dispensasjonsvedtak etter plan- og bygningslova. Dette må stå som eit

minimumsvilkår. Fylkesmannen må framleis ha til oppgåve å gjennomføre statleg miljøvernpolitikk frå Stortinget og regjeringa.

Ein del av det som alt er vedteke i regionreforma, meiner vi kan føre til uklare ansvarsforhold og mindre effektive tiltak. Dette kan departementet og regjeringa hindre gjennom tydelege retningsliner og vilkår for den praktiske overføringa, men dette manglar per i dag.

Vi støttar det som er sagt (i kap. 7.4.1-7.4.3) om arealforvaltning etter plan- og bygningslova, ureining og forvaltning av truga og sårbare artar, og har elles ikkje nokon kommentar til desse sidene ved saka.

Økonomiske og administrative konsekvensar

Høyringsdokumentet konstaterer at fylkesmannen framleis må ha kompetanse på heile miljøfeltet. Etter vår oppfatning treng både fylkesmennene og resten av miljøforvaltninga større kapasitet enn i dag for å ta seg av det viktige arbeidet med vern og forvaltning av vår fantastiske natur. Vi viser til kritikken frå Riksrevisjonen av mangelfull forvaltning av verna område og arealdisponeringa meir generelt. Den viktigaste mangelen ved artsforvaltninga i dag er kanskje at kunnskapsgrunnlaget for kvalifiserte avgjerder har alvorlege manglar. Det er heller ikkje allment tilgjengeleg på forsvarleg vis. Dette fører med seg mangelfulle konsekvensutgreiingar ved planar om inngrep, dårlege vilkår for tredje sektor til å føre eit argumenterande forsvar for naturen, og små sjansar for forvaltninga til å gjere sikre vedtak ut frå moderne forvaltningsprinsipp, til dømes å ta omsyn til dei samla påkjenningane av fleire inngrep i eit område.

Med venleg helsing

Noregs Naturvernforbund

Lars Haltbrekken \s\
Leiar

Arnodd Håpnes \s\
Fagleiar naturmangfald