



Kommunal- og regionaldepartementet
Boks 8112 Dep.
0032 OSLO

Vår ref.:
04/08-JON

Dykkar ref.:
08/557-1 CH

Dato:
06.05.08

Saksbehandlar: Ingeborg Wessel Finstad/Jan Olav Nybo, tlf.: 45021640,
e-post: jan.olav.nybo@turistforeningen.no

Høringsinnspill: Forvaltningsreformen

Vi viser til høringsnotatet "Forvaltningsreformen - forslag til nye oppgaver til det folkevalgte regionale nivået". Her følger kommentarer og synspunkter på forslaget fra Samarbeidsrådet for Naturvernsaker, SRN. Våre innspill konsentrerer seg om tema innenfor natur- og miljøområdet, herunder marine ressurser.

Bakgrunn

Tap av biologisk mangfold og ødeleggelse av norsk natur skjer gradvis av mange ulike årsaker, der nedbygging og fragmentering av leveområder er av de viktigste. Omlag 2000 arter er truet ifølge den nasjonale rødlista (2006), og vi har en rekke truede naturtyper. Norge har tapt store mengder villmarkspreget natur de siste hundre årene, og landskapet er endret enormt som følge av dette og endret arealbruk.

Riksrevisjonen konkluderte i 2007 med at norsk arealforvaltning ikke er bærekraftig (Dokument nr. 3: 11 (2006-2007)): *Arealutviklingen i Norge er på flere områder i strid med Stortingets mål om en bærekraftig arealdisponering. Strandsonen, vassdragsbeltene, snauffjellet og store sammenhengende naturområder bygges fortsatt ned(...). Dagens nedbygging har konsekvenser for viktige verdier som friluftsliv, kulturminner og kulturmiljøer, produktive jordressurser og det biologiske mangfoldet. Arealutviklingen bidrar ikke i tilstrekkelig grad til en miljøvennlig arealbruk i byer og tettsteder.*

Mer enn noen gang trenger vi en kunnskapsbasert forvaltning (jfr. behandling av St.meld. 42, 2000-2001 *Biologisk mangfold*) med klare og definerte miljømål. Norge har sluttet seg til konvensjonen om biomangfold, som er retningsgivende for det nasjonale arbeidet med å hindre tap av arter og biotoper, og Stortinget har vedtatt å stanse tapet av biologisk mangfold innen 2010. Dette krever en nasjonal styring over arealdisponeringen. Gjennom fylkesmenene har staten, på vegne av hele nasjonen, i dag et apparat til å gjennomføre nasjonal styring ved informasjon, veiledning og innsigelser til planer etter plan- og bygningsloven.

Generelle problemer ved delegering av oppgaver til et regionalt nivå

Til tross for at Fylkesmannen fortsatt skal ha oppgavene "... knyttet til tilsyn, innsigelse, klage og kontroll", utgjør dagens bit for bit-nedbygging en stor trussel. SRN frykter konsekvensene for natur og miljø av en forvaltningsreform når ytterligere ansvar for oppgaver som angår miljø- og naturressursforvaltning, legges til samme nivå som de som skal ha ansvaret for

regionalutvikling. De fleste kommuner kjemper for å finne næringsgrunnlag og sysselsetting, og spørsmålet er om vi kan vente at kommuner og regioner vil prioritere hensyn til biologisk mangfold, uerstattelige naturverdier og viktige friluft- og rekreasjonsområder når de oppfatter slike hensyn som årsaken til kommunal fattigdom.

Mange har også interesse av hva som skjer med naturen andre steder enn der de bor. En nasjonal naturforvaltning sikrer at også disse stemmene blir hørt, ikke bare lokalbefolkningens. De som ønsker å flytte oppgaver fra fylkesmennenes miljøvernavdeling og dermed redusere den nasjonale påvirkningen i natur- og miljøspørsmål, ønsker ofte å disponere annerledes enn det den nasjonale politikken tilsier. Konflikter der fylkesmannen har innvendinger mot kommunale eller fylkeskommunale vedtak, gjelder uten unntak saker som er i strid med nasjonale lover, retningslinjer og vedtak.

Det bakenforliggende og grunnleggende prinsipp for naturforvaltningen er at lokale og regionale aktører spiller en viktig rolle for både å gjennomføre OG forhindre tiltak for å nå statlige mål. Disse målene forutsetter en sterk statlig aktør med relevante virkemidler til å føre tilsyn. Delegering av oppgaver til regionene kan lett føre til vilkårlige forskjeller mellom kommuner i hvordan nasjonale retningslinjer følges opp.

Kommunale og regionale politikere er valgt for å håndtere interessene i det aktuelle området. I saker som gjelder forvaltning av natur som har interesse utover det lokale, kan lokaldemokratiet lett bli for nærsynt, fordi bare en del av de som har interesse av utfallet, velger de styrende. Et lavt avgjørelsesnivå er ikke nødvendigvis det beste. Biomangfoldkonvensjonen går inn for delegering ned til laveste formålstjenlige nivå. Riktig avgjørelsesnivå vil i så måte avhenge av saksfeltet.

Viktige forutsetninger for god naturforvaltning

Lokaldemokrati og lokalt engasjement er viktig, og delegering av oppgaver utløser ansvar for å sikre naturmiljøet som en basisverdi. Men en rekke forutsetninger som i dag ikke er på plass, må til for at dette skal fungere bra.

- Konkrete og presise nasjonale mål

En delegering av ansvar og oppgaver innen natur og miljø setter enda større krav til at overordnede mål og retningslinjer er konkrete og presise, slik at forvaltningen kan korrigeres dersom kursen blir feil. Vi ser i dag at naturen har blitt negativt påvirket og opplevelseskvalitetene forringet fordi den overordnede styringen ikke har vært god nok. Eksempler er hyttebygging i fjellet, bygging i strandsonen langs kyst/vassdrag, bygging av kraftanlegg, motorisert ferdsel i utmark m.m. Derfor må Fylkesmannen fortsatt ha de nødvendige virkemidlene til å sikre at lokal og regional arealforvaltning gjennomføres innenfor overordnede, nasjonale rammer.

- Kompetanse i forvaltningen og hos politikere

Etter avslutningen på MIK-reformen (miljøvern i kommunene), som innebar overføring av øremerkede midler til kommunene for tilsetting av en miljøvernansvarlig, har disse stillingene gradvis blitt borte. En undersøkelse utført av ProSus i 2004 viste at under 10 prosent av kommunene har en person tilsatt i full stilling til å arbeide med slike saker. I tillegg viste det seg at de som var tilsatt i delte stillinger, brukte stadig mindre tid på miljøraker. Dette er alvorlig, ikke minst med tanke på at kommunene har fått gradvis mer ansvar på natur- og miljøområdet. Dette fører til at lokalpolitiske vedtak gjøres på sviktende kunnskapsgrunnlag, og at ropet om flere arbeidsplasser og næringsutvikling lokalt/regionalt blir viktigere enn ansvaret for å sikre en langsiktig ivaretagelse av norsk natur.

For å sikre natur og biomangfold er vi avhengig av Fylkesmenn med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Begge deler er allerede mangelvare. Miljøforvaltningen sliter med små og fragmenterte fagmiljøer. Å flytte deler av Fylkesmannens arbeidsstokk til regionene vil splitte opp og gjøre fagmiljøene enda mindre og svakere. Mesteparten av Fylkesmannens tid går allerede med til tilsyn, innsigelse, klage og kontroll, noe han allerede har for få folk og lite fagmiljø til, og en rekke av de nærmere 2000 trua artene i våre 430 kommuner forsvinner sakte men sikkert fordi Fylkesmannen ikke har kapasitet til å følge opp. Derfor er det viktig at Fylkesmannen får beholde og videreutvikle den nødvendige kompetansen til å utføre sine oppgaver.

- Kunnskapsgrunnlag

En god naturforvaltning krever god kunnskap. Kunnskapen om norsk arts- og naturmangfold og arters områdebruk er svært mangelfull innen en rekke grupper. Dette kombinert med dårlig naturfaglig kompetanse på kommunalt nivå gjør at mange vedtak om norsk natur ikke er faglig forankret. Lokal naturforvaltning er som regel dominert av næringsinteresser og ikke kunnskap om hva som er nødvendig for at arter og verdifull natur skal sikres. Dersom politikere skal gjøre kloke vedtak om natur og miljø, må de ha et godt faglig grunnlag.

- Forvaltning av nytt lovverk

Et godt lovverk er av de viktigste verktøyene for å sikre god forvaltning av norsk natur. Den nye naturmangfoldloven kommer til å legge føringer for norsk natur- og arealforvaltning framover. Videre blir den nye plan- og bygningsloven, motorferdselsloven og havressursloven også viktige. Disse nye lovverkene vil sette store krav til kompetanse på alle nivå i forvaltninga, ikke minst på kommune- og fylkes/regionnivå. Lovverket vil også føre til nye forvaltningsgrep for å sikre norsk natur, biologisk mangfold og viktige friluftsområder. Vi mener et statlig organ i fylkene i større grad vil bidra til implementering av disse nødvendige lovverkene enn et folkevalgt regionalt organ.

- Kunnskap og kapasitet i det frivillige samfunn

Det frivillige samfunn står sentralt i et levende demokrati. Men store deler av det såkalte frivillige Norge er blitt stadig mer profesjonalisert i den forstand at mer av arbeidet foregår i form av sentralt politisk påvirkningsarbeid, og mindre på grasrotplan. Arbeid med komplekse natur- og miljøsaker krever stor kunnskap og oversikt, også i de frivillige organisasjonene som arbeider med dette. Årsaker til at natur går tapt er ofte komplekse, og det må arbeides på mange plan. Skal en kunne gjøre et godt arbeid på området, krever det dessuten god innsikt i aktuelle politiske saker, faglig oversikt samt innsikt i hva som skjer innen lovverk, nye EU-direktiv m.m.

- Lokalt og regionalt politisk engasjement

Det lokalpolitiske engasjementet har vært dalende i senere tid. En rekke partier rundt om i kommunene sliter med å få folk til å stå på lister og sitte i kommunestyret. Interessen for fylkesvalg er enda mindre. Mange lokalvalg preges av at det er enkeltsaker og kommuneøkonomi som får størst oppmerksomhet i valgkamper og i media. Helhetlig og langsiktig tankegang må vike for budsjettbalanse, fokus på næringsutvikling og kommunens oppgaver innen helse og omsorg. Langsiktig arbeid med natur og miljø og lokalt engasjement knyttet til dette er dessverre ikke høyt oppe på den politiske dagsorden lokalt, med unntak av enkelte kommuner. Det er vanskelig å se for seg at delegering av flere oppgaver innen arealforvaltning til regionalt nivå vil bidra til større engasjement.

Kommentarer til høringsnotatet

- Friluftsliv (7.3.1)

SRN mener det er positivt at regionalledet skal forvalte statlige tilskuddsordninger for stimulering og tilrettelegging for friluftsliv, og at regionene overtar ansvar for å forberede saker

om sikring av friluftsområder. Det er imidlertid viktig at dette skjer i dialog med fylkesmannen. Veiledning til publikum kan også være en naturlig fylkeskommunal oppgave. Vi støtter i tillegg at Fylkesmannen fortsatt skal føre tilsyn med at kommunene forvalter sikrede friluftsområder i tråd med intensjonen.

- Forvaltning av høstbare arter (7.3.2)

Forvaltningsmodellen for ferskvannsfisk og laks foreslås splittet opp på en komplisert måte og virker noe uryddig. Det synes uklart hvilken kompetanse de ulike instansene vil måtte trenge. En tolkning av forslaget er at forvaltning av anadrome fisk skilles fra forvaltningen av øvrig innlandsfisk, noe som ville være uheldig. Det er også uklart hvem som vil ha ansvar for tiltak som kalking.

Regionalt ansvar for sikring av bestander av innlandsfisk og høstbare arter kan også medføre at regioner, som ofte har eierinteresser i kraftverk, gir pålegg om vassdragstiltak og kultivering av innlandsfisk til egne virksomheter.

- Vannregionmyndigheten (7.3.3)

Det er viktig å understreke at regionene, som ofte er eiere av kraftverk, vil ha økonomiske egeninteresser knyttet til håndtering av vanndirektivet, noe som utløser et stort habilitetsproblem. En uavhengig myndighet må kunne gi pålegg ved konsesjon til og drift av f.eks. kraftverk for å sikre dyre- og planteliv.

I tillegg legger EUs vanndirektiv opp til en kunnskaps- og økosystembasert forvaltning som tar utgangspunkt i hele nedbørfelt. Det blir lagt opp til deltakelse fra det frivillige samfunn, noe som setter store krav til kunnskap hos organisasjoner og enkeltpersoner som skal arbeide med det. Samtidig har de frivillige organisasjonene i liten grad tid og ressurser til å delta i prosessene og tilegne seg den nødvendige kunnskapen. Denne kapasiteten finnes knapt nok sentralt i organisasjonene.

Derfor fraråder SRN at vannregionmyndigheten overføres til regionene. Veiledning under planprosessen og kvalitetssikring av planforslag må skje på et overordnet, nasjonalt nivå. En nasjonal forskrift er ikke nok til å sikre en forsvarlig forvaltning, dette må følges opp i praksis av Fylkesmannen.

- Klima (7.3.4)

Det er positivt med regionalt ansvar i arbeidet med klimautfordringene. Men generelt må ansvaret for den regionale og lokale oppfølgingen i forhold til ambisjonene i klimameldingen og forliket være mye klarere og målbart. Dette gjelder både for intensjonene bak handlingsplanen for miljøhensyn i offentlige innkjøp, og for fylkeskommunenes bestillerrolle ved bygging og vedlikehold av veier og kollektivtrafikk, lokalisering av viktige bygg og miljøvennlig drift. For å sikre en god kommunal og regional oppfølging av klimahandlingsplanene, bør det også utarbeides rikspolitiske retningslinjer eller egne bestemmelser for denne planleggingen.

- Forvaltning av truede og sårbare arter (7.4.3)

SRN stiller seg positive til at ansvaret for rovvilt-, villrein- og villaksforvaltning ikke delegeres videre nedover i forvaltningssystemet. At ansvaret for truede og sårbare arter og ansvarsarter beholdes hos Fylkesmannen, er også veldig viktig. Ifølge denne modellen skal imidlertid arter, så fort de er ute av rødlista, forvaltes regionalt. Dette blir svært uryddig, uklart og lite konsekvent, og kan føre til lite sammenheng og kontinuitet i forvaltningen. Det blir også vanskelig for det alminnelige publikum å forholde seg til et slikt forvaltningsprinsipp. SRN mener at artsforvaltningen generelt bør ligge hos Fylkesmannen, mens det regionale nivå i samarbeid med kommunene kan ha oppgaver/myndighet knyttet til høsting av vilt og ferskvannsfisk.

Det biologiske mangfoldet som per i dag ikke er truet, fanges heller ikke opp av det definerte ansvarsområdet til Fylkesmannen. På grunn av fremtidige arealendringer, klimaendringer m.m. kan flere arter få en negativ bestandsutvikling som på sikt tilsier at de kan havne i kategoriene sårbar/truet. Med den foreslåtte forvaltningsmodellen blir det også vanskelig å fange opp slike utviklingstrender, mens vårt forslag om å legge den generelle artsforvaltningen til fylkesmannen løser denne utfordringen.

- Motorisert ferdsel (7.5.1)

Forvaltningsregimet her blir avklart i sammenheng med nytt lovverk. Fornuftige grep etter SRN sitt syn blir å pålegge kommunene å utarbeide motorferdselsplaner etter plan- og bygningssloven, og at motorferdsel blir en ny arealkategori.

- Områdevern etter naturvernloven (7.5.2)

SRN støtter høringsnotatet i at oppgavene knyttet til områdevern må sees i sammenheng med det endelige utkastet til naturmangfoldlov. Det er også positivt at en evaluering av forsøkene med lokal forvaltning skal bidra til å legge grunnlaget for en framtidig forvaltningsmodell.

- Bidrag til et bedre beslutningsgrunnlag (7.6)

Dersom ansvaret for datainnhenting, kartlegging, overvåking og formidling av data innenfor ulike delegerte ansvarsområder skal tillegges regionene, må dette følges av tilstrekkelig med ressurser og kunnskap/kompetanse til å gjennomføre oppgavene.

- Landbruks- og matområdet (8.2)

SRN er positive til at landbruksforvaltningen skal ses i sammenheng med oppgaveoverføring i miljøsektoren. Spesielt vil dette være viktig innenfor skogbruk og satsing på bioenergi. Halvparten av våre truede arter lever i skog, noe som bør tilsi at landbrukshensyn og miljøhensyn må håndteres parallelt.

Avslutningsvis håper SRN at det gjennom forvaltningsreformen utarbeides fornuftige og klare vedtak om ansvar og oppgavefordeling for alle aktører.

Med vennlig hilsen

Norges Naturvernforbund

Den Norske Turistforening

WWF-Norge