

Rapport fra faggruppe

Forenkling av utmarksforvaltningen

Desember 2014



SAMMENDRAG

Rapporten er utarbeidet av en faggruppe med mandat til å foreslå tiltak slik at brukerne skal oppleve en vesentlig forenkling, og at kommunene får større ansvar og myndighet i utmarksforvaltningen. Faggruppen mener at utmarksforvaltningen er kompleks og til dels utilgjengelig for brukerne. Utmarksforvaltningen fremstår som sektorstyrt, ressurskrevende og lite helhetlig.

- Det er en rekke særorganer i utmarksforvaltningen i tillegg til kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn.
- Den rettslige reguleringen av utmarka er fragmentert.
- Det er uklar fordeling av ansvar og myndighet mellom sektorer og beslutningsnivåer.
- Det er uklare og ofte lite forenlige mål på nasjonalt nivå.

Faggruppen foreslår en del prinsipper som bør legges til grunn for tiltakene:

- Kommunene bør tillegges flest mulige oppgaver. De må ha tilstrekkelig kapasitet, relevant kompetanse og distanse i forvaltningen. Kommunene må ha arealmessig størrelse tilpasset naturressursen, spesielt der det er nasjonale og internasjonale forpliktelser.
- Kommunene må ha tilstrekkelig politisk og økonomisk handlingsrom der også roller og ansvar i utmarksforvaltningen er avklart.
- Relaterte oppgaver bør i størst mulig grad samles i ett forvaltningsorgan.
- Fylkesmannen bør ha ansvaret for statlig samordning, spisskompetanse og legalitetskontroll.

Faggruppen mener at en varig forenkling av utmarksforvaltningen krever grunnleggende tiltak. Det foreslås følgende:

- Kommunene bør overta forvaltning av verneområder som i sin helhet ligger i kommunene, samt flere fiske- og viltoppgaver. Det gis mulighet for delegasjon i verneområder. Rapporteringssystemer integreres i etablerte systemer.
- Det bør etableres strategiske utmarksstyrer med ansvar for store verneområder og villreinforvaltning i områder der det er villrein.
- Kommunene bør ha førstelinjeansvar for alle saker i utmarksforvaltningen, og det bør utarbeides en samlet IKT-løsning for brukerhenvendelser.
- Det bør utvikles en tydeligere rolle- og arbeidsdeling mellom Statens naturoppsyn og forvaltningsmyndighetene. Fjelltjenesten bør overføres til Statens naturoppsyn.

En del tiltak har en mer overordnet karakter:

- Nasjonal politikk bør samordnes og bli mer tydelig.
- Det bør utvikles mer kunnskap om naturressurser.
- Det bør igangsettes et lovarbeid for å revidere forvaltningen i statsallmenninger.
- Det bør nedsettes et lovutvalg for utmarka.

I tillegg har gruppen foreslått igangsetting av kompetanseutviklingstiltak for kommunene og avklaring av eiendomsforhold i utskiftede bo.

Faggruppen mener at tiltakene samlet vil gi både en vesentlig forenkling for brukerne og et større kommunalt handlingsrom for å utvikle en helhetlig utmarksforvaltning.

FORENKLING AV UTMARKSFORVALTNINGEN

RAPPORT FRA FAGGRUPPE OPPNEVNT AV KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENTET

Innhold

Kapittel 1 Mandat og faggruppens arbeid	3
1.1 Mandat	3
1.2 Faggruppens sammensetning	4
1.3 Faggruppens forståelse av oppdraget	4
1.4 Avgrensning av faggruppens arbeid	5
1.5 Faggruppens arbeid	6
Kapittel 2 Definisjoner og aktører	6
2.1 Hva menes med utmark?	6
2.2 Hva menes med forenkling?	7
2.3 Hvem er brukere og interessenter i utmarka?	8
2.4 Hvem er myndighetene?	10
2.5 Lovverk i utmarka	11
Kapittel 3 Forvaltningssystemer i utmarka	13
3.1 Arealplanlegging	13
3.2 Forvaltning av store verneområder	14
3.3 Villreinforvaltning	15
3.4 Reindriftsforvaltning	15
3.5 Forvaltning av statsallmenninger	16
3.6 Landbruksforvaltning	17
3.7 Utvikling av naturbasert næringsliv	17
3.8 Fiske	17
3.9 Viltforvaltning	18
3.10 Forvaltning av friluftsliv	18
3.11 Naturoppsyn	18
3.12 Finnmarkseiendommen	19
Kapittel 4 Innspill fra aktørene: Hva er utfordringene?	20
4.1 Innspill fra kommuner	20
4.2 Innspill fra fylkeskommunene	21

4.3	Innspill fra fylkesmennene.....	21
4.4	Innspill fra aktører innen landbruket.....	22
4.5	Innspill fra næringslivsaktører	23
4.6	Innspill fra miljø- og friluftsansjoner	24
4.7	Innspill fra samiske interesser.....	25
	Kapittel 5 Prinsipper og forutsetninger for forenklingstiltak	25
	Kapittel 6 Forslag til tiltak	27
6.1	Større ansvar og myndighet til kommunene	27
6.2	Førstelinjansvar for kommunene.....	28
6.3	Kapasitet og kompetanse i kommunene.....	28
6.4	Utmarksstyrer.....	29
6.5	IKT-løsninger for utmarksforvaltning	30
6.6	Rapportering og dokumentasjon	30
6.7	Naturoppsyn.....	31
6.8	Statsallmenninger.....	32
6.9	Kunnskap om naturressurser.....	33
6.10	Uskiftet bo og fragmenterte eierforhold	33
6.11	Mer tydelig og samordnet nasjonal politikk i utmark	34
6.12	Det bør oppnevnes et lovutvalg for utmark	35
6.13	Tiltak– en oppsummering	35

Kapittel 1 Mandat og faggruppens arbeid

1.1 Mandat

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) oppnevnte 7. juli 2014 en faggruppe med mandat å foreslå tiltak for å forenkle utmarksforvaltningen. I følge mandatet skal faggruppen ta utgangspunkt i regjeringserklæringen fra Sundvolden punkt 8 «Levende lokaldemokrati». Gruppen skal legge til grunn at:

- Brukerne skal oppleve en vesentlig forenkling i forvaltning og saksbehandling.
- Kommunene skal tildeles større ansvar og myndighet innen utmarksforvaltningen.

Arbeidet skal avgrenses mot arbeidet med kommunereformen og arbeidsdelingen mellom forvaltningsnivåer.

Faggruppen skal utarbeide en kortfattet rapport. Utredningen skal inneholde:

- En definisjon av utmarksbegrepet. Det legges til grunn at det fokuseres på innlandsområder, slik at det gjøres en avgrensning blant annet mot strandsoneproblematikk, akvakultur med mer. Utredningens beskrivelser og forslag skal skille mellom areal innenfor verneområder, areal i verneområdenes randsoner og øvrige arealer. Faggruppen bes vurdere om utredningens beskrivelser og anbefalinger skal skille mellom statseiendom, allmenninger og privat grunn.
- En oversikt over nå-situasjonen: lovverk, forvaltning og aktører.
- En beskrivelse av reelle problemer/utfordringer som dagens organisering av utmarksforvaltningen skaper for viktige interessegrupper.
- Forslag til tiltak som kan bidra til å forenkle dagens forvaltningspraksis med sikte på forenkling i utmarksforvaltningen uten lovendring. Det skal beskrives hvordan og hvor raskt tiltakene skal gjennomføres. Konsekvenser av tiltakene for ulike brukergrupper og interesser skal beskrives, herunder også eventuelle negative konsekvenser for naturmangfoldet. Med forvaltningspraksis menes både forvaltningens organisering, saksbehandling og skjønnsutøvelse.
- Kort omtale av tiltak, forvaltningspraksis og ansvarsforhold som kan endres på *lengre sikt*, og som vil kreve lovendring. Det skal gis en kort begrunnelse for forslaget.

Utredningen skal overleveres KMD innen 3. desember 2014.

De berørte departementene skal som underlag for faggruppens arbeid framskaffe relevant materiale om blant annet aktører, forvaltning, lovverk, tidligere og pågående utredninger, erfaringer og tidligere foreslåtte forenklinger/endringer. Faggruppen står fritt mht hvordan den vil bruke materialet. Gruppen kan innhente opplysninger og supplerende kunnskap fra forskningsmiljøer, forvaltning, brukere og andre relevante parter. Gruppen skal tilstrebe god dialog med alle relevante parter og arbeide uavhengig av departementene.

1.2 Faggruppens sammensetning

Faggruppens medlemmer har vært:

- Eva Irene Falleth, professor Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU), gruppens leder
- Jørgen Hoffmann, pensjonist. Tidligere fast ansatt, nå engasjert på deltid i Statskog SF
- Nikolai K. Winge, førsteamanuensis i rettsvitenskap, NMBU

Gruppens leder har hatt hovedansvaret for framdrift i faggruppens arbeid og ivaretatt kontakten med KMD som oppdragsgiver.

Faggruppen har hatt til rådighet et sekretariat som har bestått av følgende personer som har vært engasjert av KMD:

- Arne G. Arnesen
- Øystein Imset
- Jon Kveine

Kontaktpersoner fra de involverte departementene har utgjort en ressursgruppe for faggruppen og sekretariatet.

1.3 Faggruppens forståelse av oppdraget

Etter faggruppens vurdering fremstår utmarksforvaltningen som fragmentert og sektorisert med mange offentlige forvaltningsorganer. Utmarka er beskrevet som «regimenes slagmark»¹ der sektorinteresser i stor grad bestemmer forvaltningen av området. Dette forvaltningssystemet har gradvis vokst frem. Det er blitt vedtatt nye lover og opprettet nye organer som har fått oppgaver og myndighet tilpasset spesifikke utfordringer og politiske prioriteringer. Dette har skjedd uten at de nye oppgavene er blitt tilstrekkelig vurdert og samordnet med eksisterende forvaltning. Den offentlige forvaltningen i et sammenhengende utmarksområde kan bestå av flere kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn i tillegg til villreinnemnd, verneområdestyre og rovviltnemnd. Dertil er det tre organer med ansvar for naturoppsyn på statsgrunn. I statsallmenningene er det fjellstyret og allmenningstyret. Faggruppen mener at dagens utmarksforvaltning ikke er hensiktsmessig organisert.

Faggruppen har som oppdrag å foreslå tiltak med sikte på at brukerne skal oppleve en vesentlig forenkling i forvaltning og saksbehandling. Brukere og andre interessenter skal møte et mest mulig enkelt, oversiktlig og effektivt forvaltningssystem. De skal oppleve at deres interesser blir forstått og vektlagt.

Faggruppen har mottatt en rekke utsagn om at brukere opplever forvaltningen som kompleks, uoversiktlig og til dels utilgjengelig. De synes det er vanskelig å vite hvilket offentlig organ som har ansvar for hva, og forskjellige organer kan treffe motstridende vedtak i samme sak. Dette kan føre til en tidkrevende og lite forutsigbar søknadsbehandling for brukerne, men også svekket tillit til offentlig forvaltning. For borgerne kan den komplekse forvaltningen

¹ <http://www.tfou.no/default.asp?publikasjon=74>

representere et demokratisk underskudd i og med at det kan oppfattes som vanskelig å stille et myndighetsorgan til ansvar for dets vedtak.

Faggruppens mandat går også ut på å foreslå tiltak som innebærer at kommunene skal få større ansvar og myndighet i utmarksforvaltningen. Gruppens arbeid bygger på prinsippene som er fastsatt for den planlagte kommunereformen. Sundvolden-erklæringen sier at:

«Regjeringen vil styrke lokaldemokratiet og gjennomføre en kommunereform. Større og mer robuste kommuner kan få større oppgaver og ta mer ansvar enn dagens kommuner. Fylkesmannens mulighet til å overprøve lokale folkevalgte forsamlinger må begrenses.»

Kommunene har allerede i dag en rekke oppgaver etter for eksempel plan- og bygningsloven, motorferdselloven, viltloven og lakse- og innlandsfiskekloven. De kan i tillegg forvalte små verneområder. De deltar i forvaltningen av nasjonalparkene gjennom sin representasjon i verneområdestyrene. Kommunene er representert i villreinnemndene, og de oppnevner fjellstyrene i statsallmenningene. Faggruppen har to perspektiver på dette punkt:

- Gruppen vil vurdere om det er andre utmarksoppgaver som ikke ligger til kommunene i dag som kan overføres til kommunene.
- Øke kommunenes handlingsrom i utmarksforvaltningen gjennom styrket kompetanse, en mer samordnet statlig politikk og mindre statlig detaljregulering.

1.4 Avgrensning av faggruppens arbeid

I forståelse med KMD som oppdragsgiver er noen oppgaver av geografisk og tematisk karakter holdt utenfor gruppens arbeid. Årsakene er enten at oppgavene er knyttet til helt bestemte geografiske områder, eller at det pågår prosesser som kan komme til å endre oppgavene eller forvaltningen av dem. Dette gjelder følgende oppgaver:

- Strandsonen definert som 100-metersbeltet langs kysten.
- Finnmark. Gruppen vil likevel gi en kort omtale av Finnmarkseiendommen og erfaringer fra denne styringsmodellen.
- Oslomarka. Med hjemmel i lov om Oslomarka er det etablert et eget styringsregime som er av forholdsvis ny dato.
- Rovviltforvaltningen. Denne bygger på rovdyrforlikene i Stortinget i 2004 og 2011. Den nåværende forvaltningsmodellen skal evalueres i 2016. Det vil bli aktuelt å vurdere eventuelle større endringer i modellen på bakgrunn av denne evalueringen. Faggruppen har derfor ikke gått inn i temaet.
- Motorferdsel i utmark. Dette er et forvaltningsområde med mange bruker- og interessekonflikter. Det foreligger forslag til endring i motorferdselloven som vil gi flere oppgaver og økt ansvar til kommunene. Faggruppen tar derfor ikke opp dette spørsmålet i sin rapport.

Faggruppen vil peke på andre temaer som ikke tas opp i rapporten, men som kan være vanskelige tema i utmarksforvaltningen. Energiutbygging, spesielt småkraftverk og vindkraftparker samt mineralutvinning, er aktualisert som følge av fokus på fornybar energi og økte metallpriser i verdensmarkedet. Det gjelder egne sektorlover for disse sektorene. Forvaltningen av kulturminner og kulturmiljøer i utmarka reiser særskilte spørsmål.

Faggruppen har imidlertid ikke hatt anledning til å ta opp disse temaene innenfor fastsatt tidsfrist for gruppens arbeid.

Dette innebærer at faggruppen har konsentrert seg om følgende områder:

- Forvaltning av verneområder
- Arealforvaltning utenfor verneområdene
- Naturoppsyn
- Samisk reindrift
- Fiske- og viltforvaltning (utenom rovdyrforvaltning)
- Villrein
- Friluftsliv
- Næringsutvikling
- Statsallmenninger

1.5 Faggruppens arbeid

Faggruppen har hatt fem arbeidsmøter. Gruppen har lagt to av disse møtene til henholdsvis Hedmark/Oppland og Nordland. Gruppen har her hatt dialogmøter med regionale representanter for brukere, næringsliv og verneinteresser, fylkeskommunale og kommunale myndigheter samt fylkesmannen. Gruppen har ønsket å få disse aktørene direkte i tale og få deres vurderinger og konkrete forslag til tiltak for å forenkle utmarksforvaltningen.

Gruppen har i tillegg hatt dialogmøte med landsdekkende interessegrupper og organisasjoner for å få innspill og forslag til bruk i gruppens arbeid. Gruppen har dessuten hatt separate møter blant annet med følgende organisasjoner og institusjoner:

- Fylkesmannskollegiet
- Fylkeskommuner
- Landbruks- og skogeierorganisasjoner
- Sametinget
- Finnmarkseiendommen
- Fjellstyresambandet

Vedlegg 1 inneholder en samlet oversikt over de organisasjoner og myndigheter som faggruppen har vært i dialog med.

Kapittel 2 Definisjoner og aktører

2.1 Hva menes med utmark?

Om lag 95 prosent av landets areal kan betegnes som «utmark». Med dette menes udyrket og ubebygde areal som ikke er definert som innmark. Utmark omfatter dermed det meste av landets myr, skog- og fjellområder, samt innsjøer og vassdrag.

Det brukes flere begreper for denne typen areal, f.eks. kultur- og naturlandskap, villmark og inngrepsfrie områder. Det kan også legges en landskapsforståelse til grunn for definisjon av utmarka der kultur, bruk og rettigheter skaper identitet og tilhørighet. Felles for begrepene er at de er knyttet til ulike fagtradisjoner og at de i ulik grad har formell og faglig status.

Formelt har utmarksområder ulik arealstatus. Det meste av utmarksområdene er i kommuneplanene angitt som landbruks-, natur-, friluft- og reindriftsformål (LNFR). Dette er en arealkategori der kommunene ikke ønsker eller ikke står overfor konkrete tiltak som vil båndlegge areal til annen arealbruk.

Utmarka omfatter også hoveddelen av de 17 prosentene av landets areal som er vernet gjennom naturmangfoldloven. Områder som grenser opp til verneområder, omtales ofte som randsoner eller buffersoner. Dette er områder hvor tiltak vil kunne påvirke verneinteressene, og hvor det skal foretas en bred avveining av bruks- og vernehensyn. Gjennom kommunenes arealplaner kan det fastsettes arealbruksrestriksjoner i randsoner.

Faggruppen vil bruke et mest mulig entydig utmarksbegrep. Friluftslovens § 1a angir hva som er å anse som innmark og utmark. I første ledd nevnes hva som regnes som innmark, mens det av annet ledd framgår at arealer utenom dette er å anse som utmark. Loven trekker således en tydelig grense mellom inn- og utmark. Denne definisjonen er godt etablert, og det foreligger i økende grad en rettsavklaring av begrepet. Gruppen har derfor valgt å legge friluftslovens definisjon av utmark til grunn for sitt arbeid med rapporten.

Hva som forstås med innmark og utmark

Som innmark eller like med innmark reknes i denne lov gårds plass, hustomt, dyrket mark, engslått og kulturbeite samt liknende område hvor allmenhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrenghet for eier eller bruker. Udyrkete, mindre grunnstykker som ligger i dyrket mark eller engslått eller er gjerdet inn sammen med slikt område, reknes også like med innmark. Det samme gjelder område for industrielt eller annet særlig øyemed hvor allmenhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrenghet for eier, bruker eller andre.

Med utmark mener denne lov udyrket mark som etter foregående ledd ikke reknes like med innmark.

Lov om friluftslivet § 1a

2.2 Hva menes med forenkling?

Faggruppen har mottatt mange uttalelser fra brukere som møter en fragmentert utmarksforvaltning. Det kan være vanskelig for brukerne å forstå hvordan forvaltningssystemet er bygget opp og fungerer samt hvem som skal gjøre vedtak i en sak som fremmes. Et tiltak kan kreve tillatelse fra flere organer etter ulikt lovverk. For brukerne vil dette kunne oppleves som problematisk, og det kan bidra til å svekke deres tillit til offentlig forvaltning og det folkevalgte demokratiet.

Faggruppen mener at det må gjennomføres flere typer forenklingstiltak for å bedre forholdene for brukerne i utmark. Tiltakene skal føre til at brukerne opplever at

- forvaltningsapparatet blir mer tilgjengelig
- forvaltningsprosessen blir enklere å forstå
- det blir lettere å få fremmet søknad
- bedre mulighet til å delta i beslutningsprosesser
- søknadsbehandling tar kortere tid

Faggruppen mener at organiseringen av den offentlige forvaltningen i utmarka må endres hvis en skal oppnå reelle forbedringer for brukerne. Forenklingstiltak bør også bidra til et mer forutsigbart, oversiktlig og enhetlig forvaltning i utmark. Det vil gi mulighet for at saksbehandlingen kan bli mer effektiv og dermed tids- og kostnadsbesparende for brukerne. Aktuelle forenklingstiltak kan innebære at

- beslutningsmyndighet legges nærmere brukerne, for eksempel til kommunene
- forvaltningsoppgaver konsentreres til færre organer
- det fastlegges en tydeligere rolle- og ansvarsfordeling mellom forvaltningsorganer
- samordningen av ulike organers forvaltningsvirksomhet bedres
- dobbeltbehandling fjernes

Faggruppen mener at slike forenklingstiltak vil føre til at utmarksforvaltningen blir mer effektiv både sett fra et brukerståsted og fra forvaltningen. Faggruppen legger vekt på at det må være et tillitsforhold mellom brukerne og offentlig forvaltning ved at forvaltningen er åpen og inkluderende.

Faggruppen er klar over at forenklingstiltak noen ganger kan virke imot sin hensikt. Et redusert krav til utredninger og høringsprosesser vil isolert sett kunne oppfattes som et forenklingstiltak med mål om raskere beslutningsprosesser. Men det vil kunne føre til lavere kvalitet i utredningene og at færre aktører får anledning til å delta i prosessene. Dette vil da kunne øke sannsynligheten for at beslutninger ikke tar tilstrekkelig hensyn til dem som blir negativt berørt, og at beslutningene blir møtt med klage eller innsigelse. Det som i utgangspunktet var ment som et tiltak for økt effektivitet, kan dermed føre til flere konflikter, lengre saksbehandlingstid, høyere kostnader og mindre forutsigbarhet.

Det kan noen ganger være vanskelig å finne en god balanse mellom demokrati, kvalitet og effektivitet. Det er viktig at forenklingstiltak ikke gjennomføres slik at de reduserer brukernes muligheter til å få informasjon, delta i behandlingsprosesser og påvirke saksutfallet. Ofte kan det å investere mer tid i oppstarten av en forvaltningssak gi en betydelig effektiviseringsgevinst senere i saksgangen.

2.3 Hvem er brukere og interessenter i utmarka?

Det er mange aktører og interesser i utmarksområdene. Utmarksområdene er eksistensgrunnlaget for reindrift-, skog- og landbruksnæringen samt naturbaserte næringer som for eksempel reiseliv. Utmarka er også viktig for rekreasjon i form av jakt, fiske, friluftsliv og andre naturopplevelser. I tillegg er det ofte betydelig press for gjennomføring av ulike utbyggingstiltak i utmarksområder. Dette gjelder både store tiltak som vindkraftanlegg, kraftlinjer, samferdselstiltak, større hyttefelt og anlegg for mineralutvinning, samt mindre tiltak som enkeltstående hus og fritidsboliger. Utmarksområdene er også viktig for biologisk mangfold.

Faggruppen har følgende kategorisering av brukere:

Grunneiere og andre rettighetshavere

Grunneiere og rettighetshavere er viktige aktører i utmarka. Grunneiere i utmark er imidlertid ikke en ensartet gruppe. Det kan være alt fra en enkeltborger, sameiere, foretak og selskaper til større grunneierlag slik som bygdeallmenninger. I tillegg eier staten og kommunene store deler av utmarksområdene. I Finnmark er Finnmarkseiendommen eier av det meste av fylkets

areal. $\frac{3}{4}$ av Norges areal er landbrukseiendommer og Norges største eiendom er AS Meraker Brug som 1 330 500 dekar eller tre ganger Oslos areal.² I noen tilfeller er eierstatusen uregistrert, uklar eller omtvistet.³ Statskog SF er grunneier til 20 % av fastlands Norge.

Store deler av utmarka består av ulike former for allmenninger der grunneirollen og bruksrettigheter har stor betydning. I statsallmenninger i Midt- og Sør-Norge er staten v/Statskog SF grunneier. Fjellogen og statsallmenningsloven regulerer grunneier- og bruksrettighetene til eiendommene.

Samisk reindrift

Den samiske befolkningen har rett til å utøve reindrift innenfor de delene av fylkene Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Hedmark hvor reindriftssamene fra gammelt av har drevet slik virksomhet. Reindriftutøvere driver sin virksomhet på tvers av både kommune- og fylkesgrenser. I tillegg er reindriften arealkrevende. Dette skaper særskilte utfordringer med å sikre en helhetlig forvaltning av reindriftsareal. I NOU 2007: 13 (Samerettsutvalget II) er det fremmet en rekke forslag når det gjelder den samiske befolkningens rett til land og vann fra og med Troms fylke og sørover. Det videre arbeidet med denne utredningen er uavklart.

Interesseorganisasjoner

Faggruppen ser på interesseorganisasjoner som representanter både for ulike brukerinteresser og de mer allmenne interessene. Disse organisasjonene har forskjellig geografisk utbredelse, og de er i ulik grad organisert på lokalt og regionalt nivå. Grunneier- og landbruksorganisasjonene er vesentlig bedre organisert lokalt gjennom egne lag, sammenlignet med miljø- og friluftorganisasjonene. Ett unntak fra dette er jeger- og fiskerforeningene, som har mange lokale lag. Velforeninger og idrettslag er også brukere av utmarka, men de har i mindre grad deltatt i forvaltningen.

Næringsaktører

Med næringsaktører menes her virksomhet, selskaper eller foretak som driver aktiviteter eller planlegger tiltak i utmarksområder, og som har økonomisk fortjeneste som primærformål. Dette kan være alt fra en enkeltperson som driver landbruksvirksomhet eller guidet turvirksomhet, til store næringsaktører som driver reiselivsbygg, hyttefelt, vindkraftanlegg, utvinne mineraler etc. Næringsaktører utgjør slik sett en heterogen gruppe av brukere med ulik grad av lokal tilknytning.

Allmennheten

Allmennheten omfatter alle som ferdes i og bruker naturområdene, og de er derfor en betydelig aktør i utmarka. Personer som ferdes i utmark, vil være interessert i å få enkel tilgang til informasjon om pågående planprosesser og planlagte utbyggingstiltak. De ønsker også å finne ut av hvilket forvaltningsorgan man kan ta kontakt med. Allemannsretten reguleres av friluftsløven.

Offentlige organer og foretak

Offentlige organer og foretak er også brukere av utmarka. Eksempler på dette er statlige foretak innen energisektoren som forvalter og har oppsyn med store vannkraftanlegg og

² Gundersen, Geir Inge (2014): Landbruket eier tre fjerdedeler av Norge. PLAN 2014 (3/4).

³ For nærmere oversikt kan det vises det til; «Arealstatistikk: Eiendommer og utmark», Skog og landskap, SSB, rapport 14/2012.

kraftlinjer. Faggruppen definerer offentlig sektor som bruker når den er eier av eller rettighetshaver i et område.

2.4 Hvem er myndighetene?

Nasjonale myndigheter:

På nasjonalt nivå er det spesielt Landbruks- og matdepartementet (LMD), Klima- og miljødepartementet (KLD) og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) som har nasjonalt ansvar for viktige oppgaver i utmarka.

LMD forvalter landbrukslovgivningen, statsallmenningsloven og fjelloven, med unntak av den sistnevnte lovens kapitler om jakt og fiske. Departementets myndighet som grunneier i utmark er delegert til Statskog SF. Landbruksdirektoratet ble opprettet 1. juli 2014 gjennom en sammenslåing av Statens landbruksforvaltning (SLF) og Statens reindriftsforvaltning (SRF).

KLD forvalter mye av miljølovgivningen, blant annet områdevern, herunder barskogvern, viltforvaltning, vannforvaltning, innlandsfiskeforvaltning, motorferdsel og naturoppsyn, kulturminneområdet samt fjellovens kapitler om jakt og fiske. Miljødirektoratet hører under KLD. Statens naturoppsyn (SNO) hører under direktoratet og har mer enn 60 lokalkontorer.

KMD er ansvarlig myndighet for kommunesektoren, plan- og bygningsloven som blant annet hjemler arealplanlegging, samt regional- og distriktspolitikken.

Regionale myndigheter og organer:

På regionalt nivå er fylkeskommunen, fylkesmannen, villreinnemndene og verneområdestyrene de mest sentrale offentlige organene innenfor utmarksforvaltningen. Villreinnemndene og verneområdestyrene er omtalt i avsnitt 3.2 og 3.3.

Fylkeskommunen har ansvar for følgende utmarksrelaterte oppgaver som behandles i denne rapporten:

- Forvaltning av innlandsfisk, bortsett fra sårbare og truede arter og anadrome laksefisk
- Viltforvaltning: Jaktbare arter, unntatt villrein
- Regionale planer og handlingsprogram, herunder for villreinstammen
- Friluftsliv

Ved forvaltningsreformen iverksatt fra 1. januar 2010 fikk fylkeskommunen overført flere utmarksoppgaver fra fylkesmannen. Dette var først og fremst vilt- og fiskeoppgaver som ble sett i sammenheng med andre fylkeskommunale oppgaver som næringsutvikling, kulturminneforvaltning og regional planlegging.⁴

Fylkesmannen har ansvar for en rekke oppgaver innen landbruk og miljøvern som har betydning i utmarka, herunder følgende oppgaver som behandles i denne rapporten:

- Kontroll- og klageinstans for en rekke lover innen utmarksforvaltning.
- Forvaltning av visse bestander av innlandsfisk.
- Områdevern etter naturmangfoldloven.
- Områdeforvaltning av villrein.

⁴ Ot.prp. nr. 10 (2008–2009)

Kommunene:

Kommunen er viktigste lokalmyndighet og har ansvar for en rekke utmarksrelaterte oppgaver innen miljø, landbruk og arealplanlegging. De viktigste oppgavene som behandles i denne rapporten, er:

- Planlegging og byggesak
- Tilrettelegging for friluftsliv
- Lokal næringsutvikling
- Oppnevning av lokale fjellstyrer og forslag til representanter i regionale villreinnemnder og verneområdestyrer
- Deltakelse i utformingen av regionale planer, forvaltningsplaner og forskrifter
- Forvaltning av anadrome laksefisk og innlandsfisk

2.5 Lovverk i utmarka

Utmarksforvaltningen er underlagt et komplekst reguleringsregime.⁵ I takt med nye miljøutfordringer og samfunnsoppgaver, flere internasjonale forpliktelser og politiske satsningsområder er det blitt vedtatt nye lover og opprettet særskilte forvaltningsorganer. Etter hvert har vi fått så mange lover og organer innenfor utmarksforvaltningen at systemet i seg selv skaper unødvendig byråkrati og treghet i beslutningsprosessene. Dette ble første gang påpekt av Ressursutvalget i NOU 1972: 1. I utredningen heter det blant annet at:

«En svakhet ved lovverket tør være at de forskjellige lover ikke er tilstrekkelig koordinert og at de ikke alltid har hensiktsmessig sammenheng med det eksisterende forvaltningsapparat. Med den stigende tendens til å vedta nye lover, uten samtidig å vurdere de forvaltningsmessige konsekvenser, er lovverket etter hvert blitt så vidt komplisert at det i seg selv er blitt en hindring for en rasjonell planlegging og ressursutnytting.»

Siden den gang har kompleksiteten økt ytterligere, og spørsmålet om harmonisering av lover og forvaltningsregimer har vært et stadig tilbakevendende tema. Det har imidlertid aldri vært gjennomført en samlet gjennomgang av lover og forskrifter innenfor utmarksforvaltningen.

Den rettslige reguleringen av utmarka kan karakteriseres som fragmentert og sektorbasert, med en kompleks myndighetsfordeling på tvers av sektorer og mellom beslutningsnivåer. Sektorisering og ansvarsfordeling er i utgangspunktet ikke et problem så lenge myndighetene kan ivareta sine forvaltningsinteresser side om side. I utmarksforvaltningen vil imidlertid beslutninger truffet av ett organ, ofte berøre eller gripe inn i andre myndigheters ansvarsområder.

Et eksempel er behandling av et utbyggingstiltak som dispensasjonssak etter plan- og bygningsloven. Dersom tiltaket hører inn under sektorlovgivningen, vil det også være nødvendig med særskilt konsesjonsbehandling av det ansvarlige sektororgan. Dette gjelder blant annet energitiltak og mineralutvinningsanlegg. I tillegg kan tiltakets art og plassering nødvendiggjøre tillatelse fra jordloven, kulturminneloven og forurensningsloven. Dersom tiltaket lokaliseres innenfor et verneområde, vil dispensasjon etter naturmangfoldloven også

⁵ Winge, N (2013): Kampen om arealene: rettslige styringsmidler for en helhetlig utmarksforvaltning. Universitetsforlaget.

være påkrevet. Flere av disse lovene håndheves av forskjellige organer på ulikt nivå. Lovene er mer eller mindre avgrenset til bestemte forvaltningsoppgaver, og beslutningsorganene vil derfor kunne ha ulikt syn på spørsmålet om, og eventuelt hvordan, tiltaket skal gjennomføres. På denne måten kan det oppstå en rekke koordineringsproblemer og konflikter. Dette gjelder både horisontalt på tvers av forvaltningssektorer og vertikalt mellom statlige, regionale og lokale beslutningsnivåer.

Et annet særtrekk ved utmarksforvaltningen er at interesser og hensyn ikke alltid kan avveies ut fra en felles målestokk. En konsekvens av dette er at lovgivningen åpner for brede, skjønnsmessige vurderinger. Dette gir grunnlag for en bred avveining av kryssende interesser. Faren er imidlertid at enkelte sektororganer kan legge så stor vekt på å fremme "sine" interesser at det skjer på bekostning av andre viktige hensyn som skal ivaretas etter annen lovgivning.

Planlegging etter plan- og bygningsloven er ment som en felles arena for avveining av ulike interesser knyttet til arealbruk. Det er flere forhold som begrenser planleggingens rolle som styringsmiddel i utmarksforvaltningen. Mens enkelte sektorlover er fullt ut integrert i plansystemet, slik som veiloven, gjelder andre forvaltningssystemer parallelt med, eller ved siden av, plansystemet, f.eks. energisektoren. I tillegg vil forslag om nye tiltak kunne endre forutsetningene i vedtatte planer. Gjennom dispensasjoner eller omregulering kan kommunene godkjenne tiltak i strid med arealformålet i eksisterende planer. Planer kan dermed bli oppfattet og praktisert som et utgangspunkt for, snarere enn et resultat av, forhandlinger.

Figur 1: I tillegg til plan- og bygningsloven har en rekke lover betydning for utmarksforvaltningen. Listen er ikke uttømmende.



Kapittel 3 Forvaltningssystemer i utmarka

3.1 Arealplanlegging

Plan- og bygningsloven er et viktig lovgrunnlag for kommunenes utmarksforvaltning. Loven hører inn under KMD og håndheves i all hovedsak på regionalt og kommunalt nivå. Gjennom arealplaner, enkeltsaksbehandling og dispensasjonssaker fatter kommunene vedtak som berører utmarka. I den sammenheng skal en rekke hensyn vurderes og vektlegges. Ifølge plan- og bygningsloven § 3-1 skal planer blant annet

- sikre jordressursene, kvaliteter i landskapet og vern av verdifulle landskap og kulturmiljøer
- sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv
- legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling

Plan- og bygningsloven er sektornøytral og sektorovergripende. Det er ingen særskilte hensyn som skal prioriteres fremfor andre, men loven fastsetter bærekraftig utvikling som overordnet målsetting.

Plan- og bygningsloven er en prosesslov som ikke fastsetter hva som skal være løsningen på arealkonflikter. Gjennom regler om planprosessen, herunder regler om offentlighet, høringer og vedtak, legges det til rette for samordnede og kunnskapsbaserte beslutninger. Det er klare regler for åpenhet, innsyn og medvirkning i planprosessen. I tillegg gir loven grunnlag for klager og innsigelser.

Utmarksområder er i hovedsak lagt ut til landbruks-, natur- og friluftsmål samt reindrift i kommuneplanens arealdel. I slike områder er det tillatt med landbruk og gårdstilknyttet næringsvirksomhet. Det kan også avsettes areal til spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse mv. Det kan i planen også avsettes hensynssoner med restriksjoner på arealbruken.

Plandelen i plan- og bygningsloven er i dag under evaluering.⁶ Hovedspørsmålet er om lovens plandelen fungerer etter intensjonene og hva som eventuelt er forbedringspunkter. Det siste året er det foreslått og delvis gjennomført flere endringer i byggesaksdelen for å sikre forenkling og mer effektiv byggesaksbehandling. Blant annet er det innført fritak fra søknadsplikt for mindre frittliggende bygg, som for eksempel garasjer og lignende, som er i overensstemmelse med plan og regelverk for øvrig.⁷

Riksrevisjonen har undersøkt arealutvikling og arealplanlegging.⁸ Riksrevisjonen konkluderer blant annet med at arealutviklingen i Norge på flere områder er i strid med Stortingets mål om en bærekraftig arealdisponering. Strandsonen, vassdragsbeltene, snaufjellet og store sammenhengende naturområder bygges fortsatt ned. Byggingen av fritidshus er sterkt økende i fjellområdene. Dagens nedbygging har konsekvenser for viktige verdier som friluftsliv, kulturminner og kulturmiljøer, produktive jordressurser og det biologiske mangfoldet.

⁶ <http://www.nibr.no/prosjekt/680>

⁷ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2014/Horing-Forslag-til-forenklinger-og-endringer-i-forskrift-om-byggesak/Horingsbrev.html?id=764986>

⁸ <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/Sider/areal.aspx>

3.2 Forvaltning av store verneområder

Store verneområder forvaltes etter naturmangfoldloven og omfatter nasjonalparker og landskapsverneområder.⁹ Verneområder med verneforskrift opprettes ved kongelig resolusjon. Nasjonalparkplanen fra 1993 har resultert i mange nye og store verneområder.¹⁰ Dette har ført til flere konflikter og diskusjoner om hvordan ansvars- og oppgavefordelingen i verneområder bør være.¹¹ Det har i økende grad skjedd en overføring av forvaltningsmyndighet i verneområder til kommunene. Fra 2010 ble det etablert verneområdestyrer for store verneområder.

Forvaltningen av store verneområder skal oppfylle nasjonale og internasjonale forpliktelser, være kunnskapsbasert, lokalt forankret og så enhetlig som mulig. Forvaltningen er delegert til nasjonalpark-/verneområdestyrer. Styrene er sammensatt av politiske representanter foreslått av berørte kommuner, fylkeskommuner og Sametinget der dette er relevant. Styrene blir oppnevnt av Miljødirektoratet. Styret kan nedsette et arbeidsutvalg.

Styret skal sørge for en helhetlig og samlet forvaltning av verneområdet på tvers av administrative grenser. Dette skal skje på bakgrunn av bestemmelsene i naturmangfoldloven, verneforskriftene og forvaltningsplanen. Forvaltningsplaner godkjennes av Miljødirektoratet. Disse planene skal gi retningslinjer for utøving av skjønn i enkeltsaker og medvirke til at forvaltningsmyndighetenes praksis blir mer konsekvent og forutsigbar. Styret skal oppnevne faglig rådgivende utvalg for verneområdet med representanter for viktige brukerinteresser, grunneiere, næringsliv, natur- og miljøorganisasjoner osv.

Sekretariatet for styret består av en eller flere forvaltere. Forvalteren blir tilsatt av fylkesmannen, men er underlagt styret i alle forhold knyttet til forvaltningen av verneområdet. For å sikre en kunnskapsbasert forvaltning er forvalteren en del av det samlede kompetansemiljøet hos fylkesmannen.

Styret kan delegere myndighet for de spesifiserte unntaksbestemmelsene om ferdsel til arbeidsutvalget eller forvalter.¹² KLD har i brev av 8. september 2014 gitt Miljødirektoratet oppdrag om å revidere vedtektene for verneområdene innen utgangen av 2014. Målet er en forenkling av forskriftene.

Fylkesmannen har klagerett på vedtak gjort av styret. Klagesaker er til nå blitt avgjort av KLD etter forberedende behandling av Miljødirektoratet. KLD kan gripe inn gjennom instruksjon eller eventuelt tilbakekalling av delegert myndighet dersom forvaltningen av verneområdene ikke er i samsvar med naturmangfoldloven, verneforskriftene eller forvaltningsplanen.

Riksrevisjonen har undersøkt de nye områdestyrene.¹³ Deres konklusjon er at områdestyrene er opprettet i tråd med hensikten, men at det er for tidlig å evaluere områdestyrenes forvaltning. Det er gjennomført en rekke evalueringer og undersøkelser av kommunal

⁹ Multiconsult har på oppdrag fra KLD evaluert praktiseringen av naturmangfoldloven, se rapport av 30. september 2014.

¹⁰ St. meld. nr. 62 (1991–1992): Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge.

¹¹ I Revidert nasjonalbudsjett for 2003 åpnet regjeringen Bondevik gjennom den såkalte Fjellteksten for større grad av lokal verdiskaping og kommersiell reiselivsvirksomhet i nasjonalparkene.

¹² Brev fra Miljøverndepartementet 17.12.12. Ref. 12/3205. Det er ikke anledning til å delegere myndighet etter naturmangfoldlovens § 48.

¹³ Nasjonalparkforvaltningen ble evaluert av Riksrevisjonen i 2014, jf. Administrativ rapport 1 2014 (2013–2014).

forvaltning og ulike lokale og regionale forvaltningsmodeller i store verneområder. I en oppsummering av forsøket med fire ulike modeller, er konklusjonen at de fleste lokale forvaltningsmyndigheter ivaretar de formelle krav og oppgaver som ligger til en forvaltningsmyndighet. Forvaltning vektlegger brukerinteresser, og dette skaper i enkelte områder problemer i forhold til verneformål og internasjonale avtaler om villrein og samisk reindrift.¹⁴

3.3 Villreinformvaltning

Norge er underlagt en internasjonal forpliktelse etter Bern-konvensjonen om å verne villreinstammene og deres leveområder. Villreinen er som følge av dette en nasjonal ansvarsart. Villreinens arealbruk er arealkrevende og strekker seg på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Som vilt er villrein ikke underlagt noens eiendomsrett, men jaktretten tilligger grunneier.

Villreinnemndas medlemmer oppnevnes av Miljødirektoratet etter forslag fra kommuner som har villreinareal. Nemndene skal blant annet godkjenne bestandsplaner og fastsette årlige fellingskvoter for villrein. Nemndene skal også delta i arealplanleggingen i fylker og kommuner (etter plan- og bygningsloven), med sikte på bærekraftig forvaltning av villreinens leveområder. Det er i dag ni villreinnemnder. En evaluering av villreinnemndene viser at nemndene fungerer godt.¹⁵

Fylkeskommunene har etter plan- og bygningsloven utarbeidet syv regionale planer for fjellområder som er viktige for villrein. Arbeidet ble slutført i 2014. Planarbeidet har skjedd i tett dialog med berørte kommuner og andre interessenter. Planene har som formål å ivareta både villreinens levevilkår og lokal næringsutvikling. Erfaringer fra denne planleggingen har vist at det knytter seg til dels store konflikter til avveiningen mellom bruk og vern i villreinens leveområder og fastsetting av planenes geografiske grenser. Det er imidlertid store regionale forskjeller og ulike konfliktgrader. Regionale villreinplaner har i ulik grad har bidratt til omforente regionale løsninger.¹⁶

Rettighetsinteressene til villrein forvaltes av et villreirutvalg. Utvalget utarbeider bestandsplaner og årlige avskytingsplaner som vedtas av nemnda.

3.4 Reindrifftsforvaltning

Reindriften hører under LMD og er organisert etter reindrifftsloven av 2007. Loven regulerer både privatrettslige forhold og den offentlige forvaltningen av næringen og dens rettigheter. Reindriftsamenes bruksrett til land og vann er en kollektiv rett, mens eiendomsretten til reinen er individuell. Reindriften forestås av siidaer, som inngår i et reinbeitedistrikt. Disse følger tradisjonelle bruksgrenser som ikke faller sammen med kommunegrenser eller fylkesgrenser. Mange reinbeitedistrikter favner over flere kommuner, mens reindriftsutøverne selv bor i bare en av kommunene.

¹⁴ Falleth, E.I og S. Hovik (2008): Lokal forvaltning av store verneområder. Erfaringer fra fire forsøk. www.utmark.no. 2008 (1).

¹⁵ Bråttå, H.O. mfl. (2011): Villreinnemndene – en evaluering av deres struktur og funksjon, Østlandsforskning rapport nr. 2011/11.

¹⁶ Hongslo, E. og Lundberg, A.K. (2012): Regional planlegging i villreinområder – arealplanlegging som nytt virkemiddel. Vil 74, pp 255-265. Singsaas, M (2014): Villrein i politisk landskap. Regional planlegging i Rondane. Vol. 74, pp 246-265. Falleth, E.I og Hovik, S (2013): Regional planlegging i villreinens rike i Setesdalsheiene. Utmark.org 2013/2.

Den offentlige reindriftsforvaltning utgjøres av Landbruksdirektoratet, avdeling reindrift (i Alta), og seks reindriftsavdelinger under fylkesmannen i Finnmark (øst og vest), Troms, Nordland, Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag og Hedmark. I tillegg oppnevner departementet et sentralt reindriftstyre. Plan- og bygningsloven har flere verktøy som gir kommunene og fylkeskommunene mulighet til å ivareta reindriftens arealbehov, det er bl.a. laget en egen veileder om reindrift og planlegging.¹⁷

3.5 Forvaltning av statsallmenninger

Statskog SF er grunneier og hjemmelshaver til statsallmenningene. I tillegg har Statskog gjennom delegasjon fra LMD oppgaver som offentlig myndighet i statsallmenningene. Statskogs oppgaver har sitt grunnlag i lov eller forskrift som gjelder eiendommer som Statskog har grunnbokshjemmel til. Disse lovene er fjelloven og statsallmenningsloven.

Fjellevens § 3 sier at det skal være fjellstyre i hver kommune der det er statsallmenning. Samme paragraf sier at

«Fjellstyret skal administrere bruken og rettigheter og lunnende (herligheter) i statsallmenningene så langt ikke er fastsett i eller i medhald av lov. Det skal arbeide for å sikre at allmenningen vert brukt på ein måte som fremjar næringslivet i bygda og tek vare på naturvern- og friluftinteressene.»

Fjellstyrene forvalter bruksrettighetene og har ansvaret for administrasjon av all jakt og fiske i statsallmenningene. Administrasjon av jakt og fiske skiller mellom tildeling av rettigheter til innenbygds- og utenbygdsboende. Fjellstyrene er juridisk selvstendige forvaltningsorganer og har normalt fem medlemmer som blir valgt av kommunestyret. Minst to medlemmer skal ha allmenningsrett som jordbrukere, alternativt representere reindriftsnæringen. Fjellstyrene forvalter bruksretter og herligheter som ikke er lagt til andre. De viktigste av disse bruksrettene knytter seg til seterdrift, beite og utvisning av dyrkingsjord. Fjellstyrene gjennomfører også offentlig oppsyn på oppdrag av Statens naturoppsyn gjennom sitt eget Fjellopsyn.

Det er til sammen 94 fjellstyrene med ulik størrelse. Fjellstyrenes ansvarsområder følger i stor grad kommunestrukturen fra 1956. Det kan derfor være flere fjellstyrene i en kommune, men et fjellstyre kan også dekke statsallmenning i flere kommuner. Det kan være flere fjellstyrene i et verneområde. I noen kommuner utgjør statsallmenning over 50 % av arealet. Statsallmenningene ligger i Sør- og Midt-Norge og omfatter mange store fjellområder. Alle nasjonalparker i Sør-Norge ligger helt eller delvis i statsallmenning.

Som viktige aktører i forvaltningen av statsallmenningene må fjellstyrene og Statskog ha et godt fungerende samarbeid. Samarbeid er også nødvendig for å ivareta natur- og miljøverdier og for å utnytte det økonomiske potensialet i statsallmenningene. Partene har inngått en samarbeidsavtale med dette formål.

Norges fjellstyresamband er en fellesorganisasjon for fjellstyrene som arbeider for å samordne og ivareta fjellstyrenes interesser. Alle fjellstyrene er tilsluttet denne organisasjonen.

¹⁷ Se ”Temaveileder: Reindrift og planlegging etter plan- og bygningsloven” 1. september 2009.

Det har vært uenighet mellom Norges Fjellstyresamband og Statskog om fordelingen av grunneierinntektene i statsallmenning. Fjellstyrene har ønsket en ny fordelingsnøkkel der grunnlaget for fordelingen skal være alle grunneierinntektene, ikke bare festeinntektene som i dag. Av de inntekter som staten har fra tomtefeste for hytter og hotell, skal vedkommende fjellkasse ha halvparten, mens den andre halvparten går inn i Grunneierfondet som forvaltes av Statskog. Fjellstyrene har ønsket en annen fordelingsnøkkel som gir dem andel av alle grunneierinntekter, ikke bare festeinntekter. Det har også vært uenighet om hva som skal regnes som grunneierrettigheter og bruksrettigheter.

3.6 Landbruksforvaltning

LMD har det overordnede ansvaret for en rekke lover innen utmarksforvaltningen: Fjellogen, jordloven, konsesjonsloven, lov om bygdeallmenninger, skogbruksloven, granngjerdeloven og beiteloven. Landbruksdirektoratet har ansvaret for forvaltning av en rekke tilskuddsordninger i landbruket. I regionalt miljøprogram (RMP) som forvaltes av fylkesmannen, kan fylkene gjøre egne vurderinger av hva de ønsker å prioritere i sitt fylke. Satsingene klassifiseres under tre hovedtemaer: kulturlandskap, biologisk mangfold og kulturminner (seterdrift).

Utvalgte kulturlandskap er en felles satsing for LMD og KLD. Det er valgt ut 22 kulturlandskaper, og landbruksutøvere i disse områdene mottar støtte for å sikre langsiktig skjøtsel og kulturmiljø i de respektive områdene. Tilskuddene forvaltes gjennom fylkesmannen.

3.7 Utvikling av naturbasert næringsliv

Det er fastsatt regelverk og opprettet en rekke tilskuddsordninger fra landbrukssektoren og miljøsektoren med sikte på å tilrettelegge og utvikle naturbasert næringsliv. Disse ordningene kommer i tillegg til de generelle regionale utviklingstiltakene. En del av ordningene er landsdekkende. Andre gjelder i det distriktpolitiske virkeområdet som omfatter mange kommuner med store utmarksområder. I tillegg finnes en rekke programsatsinger med mer avgrensede formål, målgrupper, tema og geografiske nedslagsfelt.

Det offentlige virkemiddelapparatet for næringsutvikling omfatter en rekke aktører på ulike forvaltningsnivåer. Virkemidler hører under flere departementer og Innovasjon Norge. Blant annet overfører KMD midler til fylkeskommunene for næringsutvikling regionalt. Fylkeskommunene overfører en del av midlene videre til Innovasjon Norges distriktskontor i fylket. En mindre del midlene går til regionale samarbeidsorganer og distriktskommuner i form av kommunale næringsfond.

3.8 Fiske

Forvaltningssystemet for innlandsfisk er nedfelt i lakse- og innlandsfiskeloven. Lovens formål er å sikre at naturlige bestander av anadrome laksefisk, innlandsfisk og deres leveområder samt andre ferskvannsorganismer forvaltes i samsvar med naturmangfoldloven. Innenfor disse rammer skal loven gi grunnlag for utvikling av bestandene med sikte på økt avkastning til beste for rettighetshavere og fritidsfiskere.

Miljødirektoratet har, sammen med KLD, det overordnede ansvaret for utformingen av regelverk innen forvaltningen av fisk og utøvelsen av fiske og fangst. Fylkesmannen og

fylkeskommunen har det regionale ansvaret, mens kommunene har fått delegert ansvar for enkelte områder. I forbindelse med forvaltningsreformen i 2010 ble ansvaret for forvaltningen av de fleste arter innlandsfisk overført fra fylkesmannen til fylkeskommunen.

Fylkesmannen har det regionale ansvaret for anadrome laksefisk og truede og sårbare arter av innlandsfisk. Fylkesmannen skal bistå i arbeidet med å ivareta et godt kunnskapsgrunnlag og bistå i arbeidet med oppfølging av handlingsplan for bekjempelse av *gyrodactulus salaris*. Fylkesmannen er klagemyndighet for kommunens vedtak etter lakse- og innlandsfiskekloven.

3.9 Viltforvaltning

Forvaltningssystemet for vilt er fastsatt i lov om jakt og fangst av vilt (viltloven). Miljødirektoratet har, sammen med KLD, det overordnede ansvaret etter loven. Fylkesmannens oppgaver er blant annet knyttet til forvaltningen av truede arter, herunder rovviltforvaltning. I tillegg er fylkesmannen klageinstans for kommunale vedtak som omfatter høstbare arter. I forbindelse med forvaltningsreformen i 2010 ble ansvaret for mye av viltforvaltningen lagt til fylkeskommunen. Fylkeskommunens ansvar er knyttet til oppgaver som går på tvers av kommunegrenser, herunder forvaltning av høstbare, ikke truede viltarter. Hovedansvaret for forvaltningen av arter det er lov å jakte på, ligger hos rettighetshaver og kommunen.

3.10 Forvaltning av friluftsliv

Forvaltningssystemet for friluftslivet er fastsatt i lov om friluftslivet (friluftsloven). KLD har, sammen med Miljødirektoratet, det overordnede ansvaret for å sikre naturgrunnlag og for å fremme friluftsliv. Den utøvende forvaltningen er delt mellom fylkesmann, fylkeskommune og kommune. Fylkeskommunen skal blant annet medvirke i behandlingen av saker som gjelder sikring av friluftsområder, ivareta friluftsliv i plansaker og samarbeide med frivillige organisasjoner og kommuner om stimulering til friluftsliv. Kommunene skal legge til rette for ferdsel i utmarka.

Innen friluftsliv er det en rekke organisasjoner og idrettslag som bidrar aktivt i tilrettelegging og forvaltning av friluftsområder, som Den Norske Turistforening, Norges Jeger- og Fiskerforbund og Skiforeningen.

3.11 Naturoppsyn

Statens naturoppsyn (SNO) ble opprettet i 1996 gjennom lov om statlig naturoppsyn. SNO er organisert som egen enhet i Miljødirektoratet. Formålet med oppsynet er å ivareta nasjonale miljøverdier og forebygge miljøkriminalitet. SNO er et operativt feltorgan med 60 regionale kontorer. Etter naturoppsynsloven

- skal SNO føre kontroll med overholdelsen av flere lover i utmarka (§ 2 første ledd). I dette ligger også et ansvar for å forebygge miljøkriminalitet.
- kan SNO drive veiledning og informasjon i tillegg til skjøtsel, registrering og dokumentasjon (§ 2 tredje ledd).

SNO har oppsyn med gjennomføring av friluftsloven, motorferdselloven, kulturminneloven, viltloven, laks- og innlandsfiskekloven, naturmangfoldloven, markaloven, deler av

forurensingsloven og småbåtloven. I dette inngår oppsyn med de over 2700 verneområdene i Norge og oppsyn av arter (rovdyr, laks og villrein). Veiledning og informasjon om vernebestemmelser er en viktig del av oppgavene. Samtidig utfører SNO registrering, overvåking, tiltak og skjøtsel på oppdrag fra forvaltningsmyndighetene. I praksis utføres flere av disse oppgavene som ledd i et helhetlig oppsyn.

SNO har inngått samarbeidsavtaler med Statskog Fjelltjenesten i Troms og Nordland og med Fjellstyresambandet på vegne av fjellstyrenes Fjelloppsyn. SNO kjøper oppsynstjenester av Fjelltjenesten i Troms og Nordland. I statsallmenningene i Midt- og Sør-Norge kjøper SNO tjenester av fjellstyrene. Det har vært uenighet om roller og omfang av tjenestekjøpet i statsallmenningene. Rollene ble regulert gjennom felles brev av 25. november 2010 fra Miljøverndepartementet og LMD til Norges Fjellstyresamband, SNO og Statskog SF. Også andre bidrar med salg av tjenester til SNO. Dette tjenestekjøpet kommer i tillegg til den oppsynsvirksomheten som SNOs regionale personale utfører.

SNO ble evaluert i 2005.¹⁸ Konklusjonen var at SNO har gitt økt fokus på nasjonale natur- og miljøverdier, bidratt til et profesjonalisert oppsyn og i hovedsak utviklet gode samarbeidsforhold med forvaltningsmyndigheter, politi og lokale oppsyn.

3.12 Finnmarkseiendommen

Finnmarkseiendommen Finnmarkkuopmodat (FeFo) er grunneier i Finnmark fylke og har etter Finnmarksloven av 17. juni 2005 grunnbokhjæmmel til 95 % av arealet i Finnmark fylke. Finnmarksloven gir samer og andre finnmarkinger rettigheter til land og vann i Finnmark fylke. Innbyggerne har fått den eiendomsretten til grunn som Statskog forvaltet tidligere.

FeFo er et eget rettssubjekt i Finnmark som forvalter grunn og naturressurser det eier i samsvar med Finnmarkslovens bestemmelser. Finnmarkseiendommen ledes av et styre på seks personer, hvor tre styremedlemmer oppnevnes av Sametinget og tre velges av Finnmark fylkesting. FeFo står i samme forhold til offentlige myndigheter som andre grunneiere.

Finnmarksloven er blitt til i samarbeid mellom Sametinget og Finnmark fylkesting. Formålet med loven er å legge til rette for at grunn og naturressursene i Finnmark forvaltes på en balansert og økologisk bærekraftig måte, til beste for innbyggerne i fylket og særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, bruk av utmark, næringsdrift og samfunnsliv.

Gjennomføringen av Finnmarksloven har hittil ikke vært evaluert. Faggruppen har fått tilbakemelding om at FeFo har bidratt til en mer helhetlig forvaltning av grunn og ressurser i Finnmark. I tillegg har SNOs eneansvar for å gjennomføre naturoppsyn i fylket ført til en mer effektiv ressursbruk.

¹⁸ Falleth, E. og Saglie, I-L. (2005) Evaluering av Statens naturoppsyn. NIBR rapport 2005:5. Oslo; Norsk Institutt for by- og regionforskning.

Kapittel 4 Innspill fra aktørene: Hva er utfordringene?

Faggruppen har lagt stor vekt på trekke brukere, interesseorganisasjoner, rettighetshavere og myndigheter på ulike nivåer inn i arbeidet med rapporten. Faggruppen har fått skriftlige og muntlige innspill om deres erfaringer og meninger om utmarksforvaltningen. I dette kapitlet oppsummeres og systematiseres disse. Innspillene er kategorisert etter aktører og deres rolle i utmarksforvaltningen.

4.1 Innspill fra kommuner

Kommunene er opptatt av at forvaltningen i realiteten skal være lokal. De ønsker flere oppgaver dersom handlingsrommet blir større. Større ansvar og myndighet til kommunene vil sikre at beslutningene blir forankret i lokal kunnskap om lokale forhold. Kommunene er den eneste arenaen som kan lytte til og samordne de ulike interessene i utmarka. En vellykket kommunal forvaltning forutsetter at statlige og fylkeskommunale organer har større tillit til kommunale avgjørelser. I dag overprøves for mange kommunale beslutninger og planer gjennom klager og innsigelser. Det er også et problem at klagesaksbehandlingen tar for lang tid.

Kommunene har nær kontakt med brukere som søker om ulike tillatelser og dispensasjoner. Kommunene erfarer ofte at brukerne ikke vet hvor de skal henvende seg i forvaltningssystemet, hvem de skal kontakte og i hvilken rekkefølge. Brukere får forskjellige svar fra kommunen og andre instanser som Statskog eller fjellstyret. Dette gir stopp i prosessen og forvirrer brukeren. Kommunene mener at de bør være den eneste døren for brukeren inn i utmarksforvaltningen, og det er kommunen - og ikke brukeren - som må samordne de ulike organenes kommentarer og konklusjoner.

Kommunene opplever at randsoner har en uavklart status. Det oppleves som om vernet utvides geografisk, og at det blir ”vern på vern”. Flere kommuner med geografisk store verneområder mener at de har for lite areal igjen til utvikling av kommunen.

Forvaltningsoppgavene må gjennomgås med sikte på en tydeligere arbeids- og rollefordeling. Eksempelvis bør verneområdestyrene overta ansvaret for skjøtsels-, informasjons- og tilretteleggingstiltak, mens naturoppsynet bør få en mer rendyrket tilsynsfunksjon.

Med vekt på samarbeid

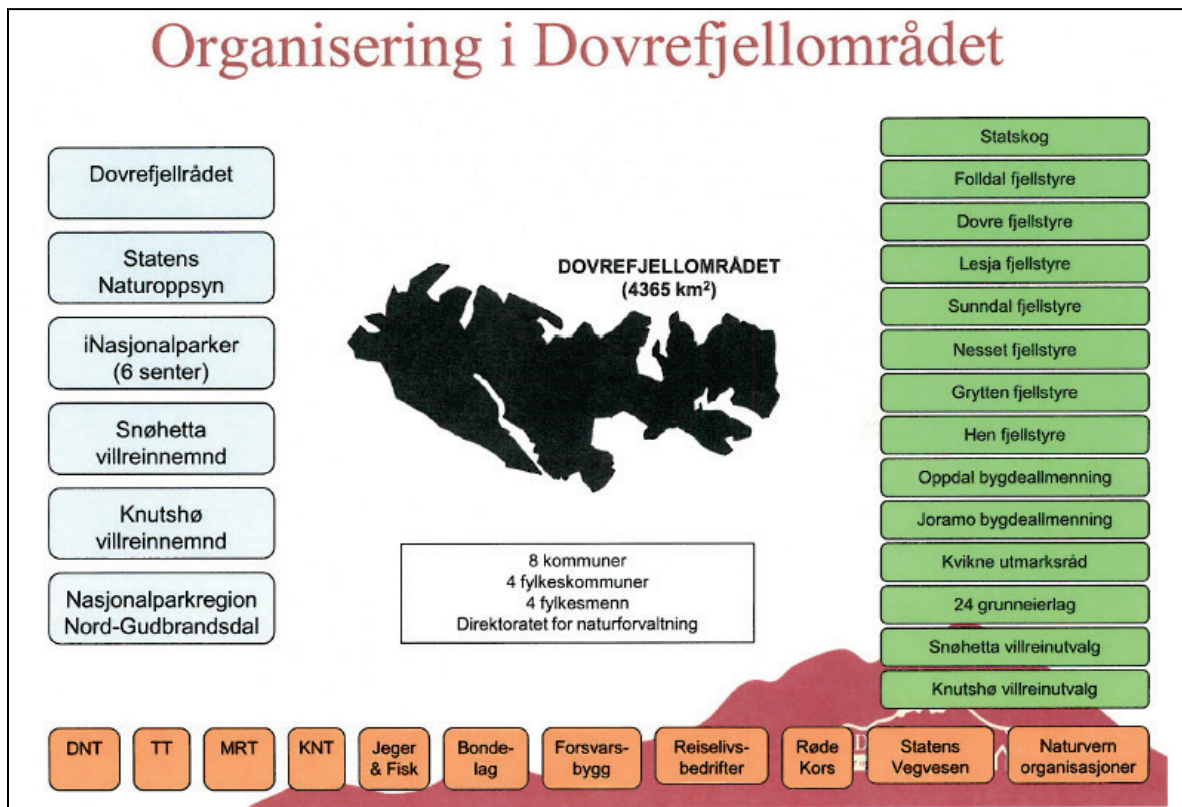
Saltdal kommune og Fylkesmannen i Nordland samarbeidet om en koordinert kommunalplan- og verneplanprosess. Det ble lagt stor vekt på samarbeid og medvirkning. Kommunen klarte å utnytte samarbeidet til å videreutvikle plankompetansen. Det pekes også på at i vernesaker er personlige egenskaper og ferdigheter innen kommunikasjon og tillitsbygging avgjørende. Hovedpersonene i denne prosessen hadde slike egenskaper.

Bay – Larsen og Sandersen (2005): Medvirkningsorientert partnerskap i verneplanprosesser - Eksempel Junkerdal Nasjonalpark. www.utmark.no

4.2 Innspill fra fylkeskommunene

Fylkeskommunene påpeker at det er for mange organer med til dels overlappende oppgaver i utmarksforvaltningen, noe oversikten over alle organene i Dovrefjellområdet illustrerer. Det bør bli færre organer med bredere representasjon. I forsøket med lokal forvaltning i store verneområder var Dovrefjellrådet et godt eksempel på et slikt organ. Det hadde tilstrekkelig bred representasjon i et stort geografisk område som gjorde samordning lettere. Det poengteres at modellen bør hentes fram igjen.

Figur 2: Organisering i Dovrefjellområdet.



Det er til dels overlappende ansvar mellom fylkeskommunen og fylkesmannen. Diskusjonen om ansvarsfordelingen innenfor eksempel fisk og vilt (jf. forvaltningsreformen i 2010) er blant annet en diskusjon om bruk og vern. Fylkesmannen vil ta mer vernehensyn enn fylkeskommunen. Det handler også om en klar ansvarsfordeling og å se et forvaltningsområde i sammenheng.

Fylkeskommunene peker på at de har planfaglig kompetanse og at denne kompetansen har vært viktig for utarbeidelsen av de regionale planene for villreinområder. Planprosessene har samlet ulike interesser om felles kunnskapsutvikling og har bidratt til å avveie bruk kontra vern.

4.3 Innspill fra fylkesmennene

Fylkesmennene mener at det er for mange organer i utmarksforvaltningen. Situasjonen medfører unødvendig ressursbruk og skaper konflikter. Det brukes mye tid på å veilede brukerne og gi informasjon om fortolkning av lover.

En hovedutfordring er uklar nasjonal politikk. Mange ulike sektormål som ikke blir samordnet på nasjonalt nivå, presses nedover i forvaltningssystemet og gir betydelige konflikter på regionalt og lokalt nivå.

Fylkesmennene oppgir at kommunene av og til prøver å ta politiske omkamper. Relativt små saker blir gjort til forsøk på å endre overordnet politikk.

Verneområdestyrene har gått seg til, men de må få en mer strategisk rolle. Gjengse dispensasjonssaker bør avgjøres administrativt. Det er svært tidkrevende bestillingsdialoger mellom forvaltningsmyndigheter og oppsyn. For mange forvaltningsmyndigheter med mange og ulike ønsker om oppsyn medfører at oppsynet i stor grad selv kan prioritere hvilke oppgaver de gjennomfører.

Byråkratisk...?

Ved Spranget, den mest brukte innfallsporten til Rondane, skulle det anlegges en informasjonstavle og kultursti. Det ble etablert en arbeidsgruppe som besto av grunneierne v/Statskog og fjellstyret, fylkesmannen som forvaltningsmyndighet for landskapsvernområdet, Statens naturoppsyn (SNO) som finansør og ansvarlig for gjennomføring, fylkeskonservatoren som kulturminnemyndighet, kommunen som planlovmyndighet, et privat veiselskap som drivere av veggen og DNT som representant for friluftinteressene og samtidig eier av parkeringsplassen. Prosessen med å få utført tilsynelatende enkle oppgaver med å etablere skilting og tilrettelegge parkeringsplassen tok flere år.

(Notat fra Fylkesmannen i Oppland, 2014)

Kommunene har allerede mye makt, særlig gjennom plan- og bygningsloven. Det kan virke som kommunens handlingsrom er større enn det kommunene selv opplever. Mellom en tredel og halvparten av innsigelsene skyldes formelle feil, ikke overprøving av skjønnsutøvelse.

I distriktsområder med stor fraflytting er fragmenterte eiendomsforhold og uoppgjorte dødsbo en stadig større utfordring for mange myndigheter. Dette skaper problemer med å definere og finne eiere, eventuelt å finne hvem som representerer eier, noe som igjen forsinker utbyggingstiltak og verneprosesser. Samtidig sliter jordskifteretten med for lav kapasitet.

4.4 Innspill fra aktører innen landbruket

Utmarka har ressurser som gjør det lønnsomt å drive landbruk. Landbrukets organisasjoner er generelt bekymret for nye begrensninger på bruk av ressursene gjennom vern. De mener at det må bli enklere å utnytte mulighetene for vekst i naturbasert reiseliv. Det er behov for endret regelverk og praksis som gir større muligheter for å bygge ut seterområder. Man savner en raskere og mer fleksibel forvaltning. For å følge opp beitedyr er det eksempelvis av og til nødvendig å få rask tillatelse til motorferdsel.

Man ønsker også en utvidet fortolkning av bruksrettigheter i statsallmenninger slik at fjellstyrene kan drive med kraftproduksjon og mineralutvinning. Det pekes på at det er uklare roller og oppgaver mellom fjellstyrer og Statskog. Det er også understreket at fortolkningen

av ”innenbygdsboende” må forholde seg til gamle kommunegrenser ved eventuelle større kommuner.

Generelt oppleves lover og forskrifter som detaljerte og praksis som restriktiv. Flere av landbrukets organisasjoner oppgir at det finnes medlemmer som blir anmeldt på grunn av små lovbrudd. En bør ha tillit til at grunneiere er lojale innenfor nasjonale rammer. Ambisjonen bør være mer mål- og rammestyring i stedet for detaljert forskriftsutforming. Eksempelvis er seterforskriftene i statsallmenninger altfor detaljert.¹⁹ Det reises spørsmål om begrunnelser for å redusere antallet kjøreturer med snøskuter i verneområder, når rammen for å hente fisk skal begrenses av antall vann det er fisket i.

Organisasjonene har også uttalt at det er forvirring om oppgavefordelingen mellom fylkesmannen og fylkeskommunen når det gjelder vilt, fiske og friluftsliv. De anbefaler at det bør ses nærmere på hvordan oppgaver kan samles. For organisasjonene er samling av oppgavene viktigere enn hvem som skal ha ansvaret.

Fikst fiske...?

Miljødirektoratet fastsetter fisketider for anadrome laksefisk i vassdrag, fylkesmannen fastsetter bestemmelser for fiske etter innlandsfisk i vassdrag som har oppgang av anadrome laksefisk og fylkeskommunen kan regulere fiske etter innlandsfisk ovenfor anadrom strekning. Kommunen bestemmer grensen mellom vassdrag og sjø, mens fylkesmannen fastsetter munningssoner med egne fiskebestemmelser utenfor disse grensene.

(Innspill fra Nordland, 2014)

4.5 Innspill fra næringslivsaktører

Reiselivet er avhengig av turister som ønsker å oppleve vakker, uberørt natur, men også av organiserte grupper som vil ta seg inn i og bruke vernede områder. Ulike deler av reiselivet kan ha ulike interesser. Generelt er reiselivet opptatt av utvikling av reiselivsnett i randsoner til vernede områder. Man er dessuten bekymret for at særlig mindre kommuner har for liten kapasitet og kompetanse på byggesaksbehandling. I tillegg opplever bedriftene at kommunene har for liten kunnskap til å veilede dem gjennom forvaltningssystemet. Reiselivsbedriftene er ofte små bedrifter med begrenset kapasitet og kunnskap om plan- og forvaltningssystemer. Det blir derfor vanskeligere for dem å delta i plan- og beslutningsprosesser. De som ønsker å involvere reiselivsaktørene, snakker i for liten utstrekning ”brukernes språk”.

Aktører som gir tilbud om organiserte aktiviteter i utmarka, opplever at forvaltningssystemet er lite forutsigbart og lite fleksibelt. Lang saksbehandlingstid skaper problemer i planleggingen av utbyggingsprosjekter og virker fordyrende. Når turistgrupper kommer på relativt kort varsel, er det behov for rask avklaring av for eksempel motorisert ferdsel eller

¹⁹ Det er gjennomført et utredningsarbeid om denne forskriften.
<http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/lmd/rapporter-og-planer/rapporter/2006/revisjon-av-seterforskriften.html?id=450745>

organisert ferdsel i verneområder. Det er vanskelig å få raske svar i dagens utmarksforvaltning.

Filindustrien etterlyser raskere og mer fleksibel saksbehandling. De ønsker seg rammetillatelse og mer forutsigbar forvaltningspraksis. Befaring for internasjonale filmprosjekter kan ofte komme på kort varsel. Filindustrien etterlyser også spesialkompetanse om bruk av utmark.

4.6 Innspill fra miljø- og friluftsansjoner

Disse organisasjonene mener at kunnskapen om naturverdier og naturgrunnet er for svakt og spredt på ulike databaser. Disse databasene er heller ikke oppdatert. For mange avgjørelser blir dermed basert på manglende og delvis irrelevant kunnskap. Dette gjelder særlig kommunene. Kunnskapsmangel forsinkes av og til plan- og beslutningsprosesser. Kunnskapsutvikling om naturen kan bidra til felles virkelighetsoppfatning og dermed redusert konfliktpotensial. Det er behov for forsterket innsats for innsamling av data og samordning av eksisterende databaser.

Det savnes klarere retningslinjer fra sentralt nivå for planlegging og forvaltning. I dag skaper sentral uklarhet konflikter, og uklare kompromisser på regionalt og lokalt nivå gir grunnlag for stadige omkamper.

Enklere utmarksforvaltning må ikke innebære kvalitativt sett dårligere forvaltning. Organisasjonene er opptatt at kommunene må ha tilstrekkelig kompetanse, og at man systematisk søker å ivareta allemannsretten. En ide er å etablere et miljø- og friluftsråd i kommunene.

Organisasjonene oppgir at de har en svak lokal organisering, og arbeidet gjennomføres på fritiden. Det medfører at de ikke kan være til stede alle steder, de får ofte ikke informasjon om prosesser og tiltak og taper dermed en del kamper. Kommunene må bli flinkere til å involvere slike svakt organiserte interesser.

Utbyggingstiltak i utmarka behandles ofte uavhengig av hverandre uten at samlede og samvirkende miljøeffekter vurderes. Ofte reduserer slike tiltak opplevelsene og landskapskvalitetene. Befolkningens kunnskap om bruken av landskapet og syn på utvikling når sjelden opp mot utbyggerinteressene.

Allemannsretten er en unik bærebjelke for friluftslivet i Norge. Det er viktig at ikke utmarksbegrepet blir endret slik at allemannsretten kan bli innskrenket.

Pragmatisk...!

Faggruppen har i sine møter hørt flere eksempler på at forvaltningsorganer som skaper omforente løsninger gjennom dialoger. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane og Fylkesmannen i Hedmark brukte dialogbaserte befaringer systematisk i vanskelige saker. Slike befaringer bidro til bredt aksepterte løsninger.

Falleth, E. og S. Hovik (2008): **Lokal forvaltning av store verneområder. Erfaringer fra fire forsøk.** NIBR-rapport 2008: 11. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

4.7 Innspill fra samiske interesser

Sametingets administrasjon og Norske reindriftsamers landsforbund er særlig opptatt av reindriftens situasjon. Store verneområder innenfor reindriftsarealene byr på utfordringer, men har i sum vært til fordel for reindriften fordi vernestatus gir det mest effektive vern mot inngrep. Dette vernet er det viktig å beholde så lenge det ikke erstattes av noe bedre. Beskyttelse av reindriftsarealer mot inngrep ellers er for dårlig. Dagens situasjon med sektorvis forvaltning og bit-for-bit inngrep er et stort problem, og en mer helhetlig utmarksforvaltning vil trolig hjelpe.

Økt myndighet til kommunene møtes med skepsis fordi det store flertallet av kommuner med reindrift i utmarka helt mangler kompetanse på reindrift. De fleste av disse kommunene har heller ikke reindriftsutøvere boende i kommunen. Noen form for kommunal reindriftsforvaltning finnes ikke i dag og er heller ikke realistisk.

Kapittel 5 Prinsipper og forutsetninger for forenklingstiltak

Endringer i utmarksforvaltningen må bygge på de samme prinsipper og kriterier som gjelder for utvikling av offentlig sektor for øvrig. Faggruppens anbefalinger bygger på utredningen fra Oppgavefordelingsutvalget (NOU 2000: 22) og rapport av mars 2014 fra Ekspertutvalget for kriterier for god kommunestruktur.²⁰

Oppgavefordelingsutvalget behandler fordeling av oppgaver mellom stat, region og kommune. I utredningen pekes det blant annet på at statlig detaljstyring svekker kommunenes handlingsrom. Det må være klare prinsipper for oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåer og mellom folkevalgte organer og statlige organer.

Ekspertutvalget definerer kriterier basert på kommunenes oppgaver som tjenesteyter, myndighetsutøver og samfunnsutvikler. Ekspertutvalget legger stor vekt på kriterier som kompetanse og distanse i forvaltningen, funksjonelle samfunnsområder, effektivitet, levende lokaldemokrati og politisk og økonomisk handlingsrom.

Faggruppen legger følgende prinsipper til grunn for sine forslag til forenkling av utmarksforvaltningen:

1. Saksbehandlings- og beslutningssystemet i utmark skal være oversiktlig, demokratisk og effektivt for brukerne.
2. Relaterte utmarksoppgaver bør i størst mulig grad samles i samme forvaltningsorgan.
3. Kommunene bør tillegges flest mulig oppgaver under forutsetning av tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse og distanse i forvaltningen. Roller og oppgaver må være avklart.
4. Viktige ressurser som dekker flere kommuner, bør forvaltes helhetlig på regionalt nivå, i tråd med nasjonale og internasjonale forpliktelser.
5. Kommunene må ha tilstrekkelig politisk og økonomisk handlingsrom. Sentrale statlige myndigheter må redusere sin detaljstyring av kommunene og samordne sektorpolitikken.
6. Samiske interesser, samt miljø- og friluftinteresser med svak lokal organisering, må inkluderes i beslutningsprosessene.

²⁰ Delrapport fra ekspertutvalg: «Kriterier for god kommunestruktur», mars 2014.

7. Fylkesmannen skal ha ansvaret for samordning av statlige sektorers virksomhet overfor kommunene, inneha nødvendig spisskompetanse i utmarkssaker og utføre legalitetskontroll.

Faggruppen anbefaler at flest mulig utmarksoppgaver overføres til kommunene. Gruppen mener at dette kan bidra til en mer helhetlig, demokratisk og effektiv utmarksforvaltning. Å legge flere oppgaver til kommunene, vil samtidig innebære en forenkling ved at kommunene i større utstrekning kan bli døren inn til andre deler av utmarksforvaltningen.

Faggruppen anbefaler at fylkesmannen ivaretar kontrollfunksjonene og har ansvaret for spisskompetanse som kommunene har bruk for. I tillegg mener faggruppen at fylkesmannens overprøving ved innsigelser bør begrenses til legalitetskontroll.

Faggruppen konstaterer at det i hovedsak synes å være enighet om dagens forvaltningsmodell for reindriften. Gjennom gruppens arbeid har det ikke fremkommet oppfatninger om at denne forvaltningen bør endres. Gruppen foreslår derfor at organiseringen av reindriften forblir som i dag.

Faggruppen legger følgende forutsetninger til grunn for overføring av oppgaver til kommunene:

- Kommunenes kompetanse og kapasitet må være tilfredsstillende. Ekspertutvalget for god kommunestruktur og Riksrevisjonen påpeker at svært mange kommuner har små fagmiljøer og mangler kapasitet og relevant kompetanse.²¹ Andre undersøkelser om plankompetanse peker i samme retning.²²
- Kommunene må sørge for at det er tilstrekkelig distanse mellom behandlende instans og brukerne. Ekspertutvalget trekker frem at inhabilitet kan være et problem, spesielt i små kommuner, og at dette kan bidra til å svekke rettssikkerheten.
- Viktige og sårbare ressurser av nasjonal betydning må forvaltes på en tilfredsstillende måte. Det må være best mulig samsvar mellom naturressursen og administrasjonens geografiske område.
- Minoritetshensyn og svakt organiserte interesser må ivaretas på en god måte.
- Kommunene må ha tilstrekkelig handlingsrom til å utføre oppgavene med avklarte roller og oppgaver.

Faggruppen mener at en overføring av flest mulig oppgaver til kommunene bidrar til at kommunene kan ta en mer aktiv rolle i utmarka. Kommuner med betydelige utmarksressurser får flere oppgaver og virkemidler til å utvikle utmarka, slik at de kan legge til rette for vekst i næringslivet, styrke friluftslivet og bevare naturverdiene.

²¹ Delrapport fra ekspertutvalg: "Kriterier for god kommunestruktur", mars 2014 og Riksrevisjonen Dok. nr 3:11 (2006-2007).

²² NIVI Rapport 2014:1, "Kartlegging av plankapasitet og plankompetanse i kommunene" og NIBR-notat 2008:121, "Planleggings- og stedsutviklingskompetanse i kommuner og fylker".

Kapittel 6 Forslag til tiltak

Det er ulike vurderinger blant brukere og interesseorganisasjoner når det gjelder tiltak som bør iverksettes for å forenkle utmarksforvaltningen. Innspill fra brukere, undersøkelser og forskning viser at kommunal forvaltning har bred oppslutning. Dessuten viser det seg at gode beslutnings- og planprosesser som er gjennomført av både kommuner og fylkesmenn, kan redusere konflikter. Miljø- og arealforvaltning er kontroversielt. Forvaltningen vil derfor være kontroversiell for noen interesser, uavhengig av hvem som er myndighet. Faggruppens forslag nedenfor er basert på en faglig vurdering av hvilke tiltak som kan gi ønsket effekt, og dermed oppfylle faggruppens mandat.

6.1 Større ansvar og myndighet til kommunene

Faggruppen konstaterer at kommunene allerede har mange oppgaver i utmarksforvaltningen, blant annet gjennom plan- og bygningsloven, vilt- og fiskelovgivningen, landbrukslovgivningen og miljølovgivningen. Likevel blir kommunenes handlingsrom begrenset av økonomi, statlig regelverk, kontrollordninger og lite samordnet sektorforvaltning. Samtidig bruker ikke alltid kommunene sitt handlingsrom fullt ut.

Faggruppen mener at flere oppgaver bør overføres til kommunene. Dette vil bidra til at kommunenes rolle blir mer synlig og at de ansvarliggjøres i utmarksforvaltningen. I tillegg bør kommunenes handlingsrom økes gjennom en tydeligere nasjonal utmarkspolitik. Etter gruppens vurdering vil dette være avgjørende tiltak for at brukerne skal oppleve en vesentlig forenkling av utmarksforvaltningen.

Faggruppen viser til at utmarksforvaltningen er preget av mange og delvis konkurrerende interesser. Denne situasjonen krever grundig avveining blant annet mellom ulike bruks- og vernehensyn. Gruppen konstaterer at forskjellige interessegrupper har ulike ressurser, nettverk, tradisjoner og ulik grad av organisering. Dette kan ha konsekvenser for deres evne til å fremme sine interesser overfor kommuner og andre organer i utmarksforvaltningen.

Følgende oppgaver bør overføres til kommunene:

- Forvaltning av verneområder:
 - Kommunene bør gis ansvar for forvaltning av verneområder som i sin helhet ligger innenfor kommunens grenser. Oppgaver som ligger til myndigheten må avklares.
 - Vernemyndigheten bør få vedta et delegasjonsreglement for alle unntaks- og dispensasjonsbestemmelser i verneforskriften. Et slikt reglement bør inneholde muligheten for delegasjon til kommunene.
 - Hensyn til naturbasert næringsutvikling bør i større grad integreres i forvaltningsplaner.
- Kommunene bør være førstelinjetjeneste for alle brukerhenvendelser innen forvaltning av utmark, se avsnitt 6.2.
- Fylkeskommunens oppgaver med bestandsforvaltning etter innlandsfiskeoven og jaktbare arter etter viltloven bør overføres til kommunene.

- Randsoner er områder som forvaltes etter plan- og bygningsloven gjennom kommunale eller regionale planer. For randsonene til nasjonalparker og landskapsvernområder kan kommunen fastsette bestemmelser for å hindre vesentlig forringelse av verneverdiene i verneområdet. I planlegging og byggesaksbehandling i slike områder må det foretas en mer grundig avveining mellom bruk og vern enn i utmarka for øvrig.

Faggruppen har fått klare tilbakemeldinger fra brukerne om at det er svært viktig å samle fiske- og viltoppgavene i en myndighet. Faggruppen foreslår derfor at fylkeskommunenes fiske- og viltoppgaver overføres til kommunene. Dersom oppgavene på kort sikt ikke kan overføres til kommunene, tilbakeføres oppgavene til fylkesmannen til betingelser for kommunal forvaltning er tilstede.

6.2 Førstelinjeansvar for kommunene

Faggruppen har hatt brukerperspektivet som viktigste premiss for sine forslag om forenkling av utmarksforvaltningen. I tråd med dette premisset bør brukerne bare forholde seg til ett forvaltningsorgan. Faggruppen foreslår at kommunene skal være førstelinje for alle brukerhenvendelser som gjelder forvaltning av utmark. Det innebærer at kommunene blir bindeleddet mellom brukerne og andre deler av forvaltningen.

Førstelinjeprinsippet vil innebære at kommunene får følgende ansvar:

- *Mottak og videreformidling av søknader.* Kommunene bør være adressat for enhver søknad om tillatelse til tiltak i utmark og sørge for at søknadene blir videreformidlet til rette instanser. Kommunene skal også være kanal for meddelelse av beslutning til søker.
- *Mottak og videreformidling av klager.* Kommunene skal være adressat for enhver forvaltningsklage fra brukerne. Kommunene bør videreformidle klager til rett instans. Videre skal kommunene meddele beslutning i klagesaker til vedkommende brukere.
- *Veiledning.* Kommunene skal gi brukerne veiledning om rettsregler, søknadsprosesser og arealstatus i kommunen. Det er kommunens ansvar å innhente opplysninger fra andre forvaltningsorganer og videreformidle informasjon til brukerne.

Førstelinjeansvar for kommunene vil således gi brukerne en dør inn og en dør ut av forvaltningsapparatet.

6.3 Kapasitet og kompetanse i kommunene

Faggruppen ser det som viktig at kommunenes utmarksforvaltning er kunnskapsbasert. Kommunene bør ha generell kompetanse innen utmarksforvaltning, herunder i miljø- og landbruksspørsmål. Fylkesmannen bør ha nødvendig supplerende spisskompetanse innen de samme fagområdene, slik at kommunene kan benytte seg av denne ekspertisen når de har behov for det. Faggruppen foreslår to tiltak for å styrke kommunenes kompetanse:

- Det bør organiseres et systematisk opplæringstilbud for kommunene innenfor utmarksforvaltning. Dette tilbudet bør omfatte alle relevante og viktige temaer som kommunene vil få befatning med.
- Det bør utarbeides en særskilt veileder for kommunenes arbeid med utmarksforvaltning.

Ekspertutvalget for kommunereformen trekker frem rettsikkerhet og habilitet som viktige kriterier for ny kommunestruktur. Faggruppen er enig i dette og ser det som viktig at behandling av utmarksaker skjer med tilstrekkelig distanse til brukerinteresser, slik at nødvendig habilitet og rettsikkerhet ivaretas. Faggruppen antar at dette vil være enklere for større enn mindre kommuner.

Førstelinjeansvaret vil forutsette at kommunene har oversikt over lover, forskrifter og utfyllende bestemmer for forvaltning av utmarka, også de som gjelder utover egne kommunale oppgaver. Faggruppa foreslår at kommunene legger inn standardiserte hørings-, søknads- og klageskjemaer på sine nettsider, se avsnitt 6.5. Dette vil bidra til å redusere belastningen på den kommunale administrasjonen.

6.4 Utmarksstyrer

Enkelte ressurser i utmarksområdene befinner seg i store sammenhengende naturområder og må forvaltes helhetlig på tvers administrative grenser på kommune- og fylkesnivå. Dette gjelder særlig større verneområder, villrein og reindrift. Slike forvaltningsoppgaver er i dag lagt til verneområdestyrer, villreinnemnder og fylkesmennene. Fylkeskommunene har etter plan- og bygningsloven ansvar for regionale planer for villreinens leveområder og for regionalt friluftsliv.

Faggruppen mener at slike ressurser bør forvaltes av *ett* organ på nivå over enkeltkommuner. Dette vil gjøre det mulig å foreta en helhetlig avveining av viktige vern- og bruksinteresser.

Gruppen foreslår følgende:

- Verneområdestyrene erstattes av utmarkstyrer. Verneområdestyrer og villreinnemnder (der det er villreinområder) bør slås sammen til utmarksstyrer og overta de oppgavene som i dag hører til begge disse organene.
- Utmarksstyrene bør ha en strategisk rolle med avklarte oppgaver og kunne delegerer myndighet til sekretariatet og kommunene.
- Utmarksstyret skal utarbeide nye forvaltningsplaner for de oppgaver og det området de har ansvar for.
- Utmarksstyret bør ha tydeligere ansvar for forvaltningsoppsynet ved å prioritere tydelig de oppgaver de ønsker gjennomført. Se pkt. 6.7.
- Utmarksstyret bør være bredt sammensatt med et begrenset antall medlemmer. Grunneiere, næringsinteresser samt miljø- og friluftinteresser bør være representert i samtlige styrer. Villreininteresser eller reindrift bør være representert der dette er relevant. De fleste utmarksstyrene vil ha forvaltningsansvar for områder som ligger i mange kommuner. Siden styrene skal ha et begrenset antall medlemmer, vil dette trolig innebære at ikke alle kommuner er representert til enhver tid.
- Styret bør oppnevnes av Miljødirektoratet etter forslag fra kommunene.
- Sekretariatet bør legges til fylkesmannen, som også bør ivareta det formelle arbeidsgiveransvaret til styrets sekretær/forvalter. En slik løsning vil gi utmarksstyrene tilgang til den kapasitet og kompetanse som fylkesmannens stab har innen miljø, areal, juss og landbruk. Utmarksstyrene bør ha ansvaret for utlysning, ansettelse og stillingsinstruks for sekretariatet.

Faggruppen er klar over at dagens verneområdestyrer er av relativt ny dato, og at villreinnemndene nylig er blitt omorganisert. Det kan derfor reises innvendinger mot de

foreslåtte organisatoriske endringene etter så kort tid. Faggruppen mener likevel at det vil være store fordeler forbundet med å samle ansvar og myndighet for forvaltningen av større områder i ett regionalt organ.

6.5 IKT-løsninger for utmarksforvaltning

Det finnes mange gode nettsider for saksbehandlere i kommunene (www.miljokommune.no) og for brukere av utmarksressurser (for eksempel www.inatur.no og www.ut.no). I tillegg finnes mye informasjon på hjemmesidene til forvaltningsmyndighetene og interesseorganisasjonene.

Lett tilgjengelig kunnskap og elektroniske søknadsprosedyrer er en viktig forutsetning for at brukerne skal oppleve en vesentlig forenkling av utmarksforvaltningen. Faggruppen foreslår:

- Det bør etableres et felles elektronisk søknadssystem for tillatelser og dispensasjoner i utmarksforvaltningen.
- Det bør etableres en nasjonal portal for utmarksforvaltning. Denne kan kobles til blant annet kommunenes egne hjemmesider. Portalen bør inneholde standardiserte hørings-, søknads- og klageskjemaer. Det bør opprettes lenker til andre hjemmesider med relevant informasjon og offentlige databaser.

Faggruppen er klar over at mange kommuner allerede har velfungerende nettsider. Gruppen mener likevel at det er et betydelig potensial for å gjøre nettsidene mer tilgjengelig for brukerne.

Etter faggruppens vurderinger vil en portal med et standardisert elektronisk søknadssystem bidra til forenkling, både for forvaltningen og for brukerne. En samlet portal vil kunne føre til en mer effektiv forvaltning og avbyråkratisering. Nettsidene vil også redusere antall skriftlige og muntlige henvendelser som kommunen må besvare. Bedre tilgang på informasjon kan også virke preventivt for konflikter og klager.

6.6 Rapportering og dokumentasjon

KOSTRA (KOMmune-STat-RApportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Informasjonen skal blant annet omfatte kommunale tjenester og bruk av ressurser på ulike tjenesteområder. Informasjonen skal gi bedre grunnlag for analyse, planlegging og styring i kommuner samt gi grunnlag for å vurdere om nasjonale mål oppnås og bidra til kunnskapsbasert forvaltning. I tillegg skal enkeltpersoner, interessegrupper, media og andre kunne finne informasjonen om kommuners og fylkeskommuners tjenester og ressursbruk.

I dag rapporterer kommunene aktivitet etter blant annet motorferdselloven, friluftsløven, kulturminneloven og plan- og bygningsloven. Nye kommunale oppgaver etter nytt lovverk er i liten grad tatt inn i KOSTRA.

- Faggruppen anbefaler at kommunene skal rapportere all sin forvaltningsvirksomhet i utmark, inkludert de nye oppgavene, til KOSTRA.

6.7 Naturoppsyn

Statens naturoppsyn (SNO) har det overordnede ansvaret for oppsynet i hele landet. Det utvidede oppsynsbegrepet omfatter både kan- og skal-oppgaver. Etter lov om statlig naturoppsyn

- *skal* SNO føre kontroll med overholdelsen av flere lover i utmarka (§ 2 første ledd). I dette ligger også et ansvar for å forebygge miljøkriminalitet.
- *kan* SNO drive veiledning og informasjon i tillegg til skjøtsel, registrering og dokumentasjon (§ 2 tredje ledd).

I dag utfører SNO begge typer oppsyn gjennom sitt eget feltapparat eller gjennom kjøp av tjenester. SNO har inngått samarbeidsavtaler med Statskog Fjelltjenesten og Fjellstyresambandet på vegne av fjellstyrenes Fjellopsyn. SNO kjøper oppsynstjenester av Fjelltjenesten i Troms og Nordland og av Fjellopsynet i statsallmenningene i Midt- og Sør-Norge. Faggruppen har fått tilbakemelding om at samarbeidet om tjenestekjøp har fungert tilfredsstillende, og at det operative samarbeidet gjennom tjenestekjøp er i positiv utvikling. Faggruppen er likevel av den oppfatning at tre naturoppsynsordninger på statens grunn er en uhensiktsmessig organisering vurdert opp mot samlet ressursbruk. Dagens ordning krever ressurser til samarbeid, bestillingsdialoger og oppfølging av avtaler. Faggruppen mener at det er potensial for forenkling for brukerne, og at forvaltningsmyndighetene gjennom en enklere organisering får en tydeligere bestillerrolle av kan-oppgaver.

I dag finansieres det offentligrettslige oppsynet gjennom både KLD (SNO) og LMD (Fjellopsynet og Fjelltjenesten). Det er dermed to oppsynsordninger som driver offentligrettslig oppsyn på statens grunn i hhv Nordland og Troms, og to i statsallmenningene. Fjellopsynet ivaretar samtidig privatrettslige oppgaver for fjellstyret i statsallmenningene. Da SNO ble etablert var det en forutsetning at velfungerende oppsynsordninger skulle videreføres. Alle oppsynsordningene er i dag velfungerende.

I Finnmark ble Fjelltjenesten overført til SNO da Finnmarkseiendom ble etablert. Finnmarkseiendom kjøper i dag privatrettslig oppsyn av SNO. Faggruppen mener at på bakgrunn av gode erfaringer fra Finnmark bør Fjelltjenesten overføres til SNO i Nordland og Troms.²³ I Finnmark er oppsynet blitt enklere for brukerne som nå kun møter ett oppsyn. Dessuten er bestillingsdialogen mindre ressurskrevende.

For statsallmenninger i Sør- og Midt Norge er det også to oppsyn: SNO og Fjellopsynet. En overføring av Fjellopsynet til SNO får økonomiske konsekvenser for fjellstyrene, og faggruppen mener at en slik overføring ikke kan vurderes isolert fra resten av forvaltningen av statsallmenningene.

SNO har i dag en kompleks modell med 60 lokalkontor. Faggruppen mener at SNO bør ha et regionalt nivå for å forenkle samarbeid med forvaltningsmyndigheter, forenkle organisering av utmarksforvaltning og styrke samordningen i forbindelse med operativt oppsyn. SNO har et feltapparat som tilsier en nasjonal organisering. Faggruppen anbefaler likevel at SNO også får en regional organisering, enten som et eget regionalt kontor eller med en tilknytning til fylkesmannen. Hvordan dette kan løses, har ikke faggruppen tatt stilling til. Det må utredes nærmere.

²³ Dette er utredet, men stoppet opp i forbindelse med arbeidet med Samerettsutvalget 2.

Det er behov for å skille tydelig mellom kan- og skal-oppgaver etter oppsynsloven. Oppsynet utfører selv skal- oppgaver. Faggruppen ønsker imidlertid å styrke forvaltningsmyndighetene ansvar og roller når det gjelder kan - oppgavene. Disse oppgavene bør utføres med utgangspunkt i en bestillingsdialog mellom forvaltningsmyndigheter og oppsyn. Det er mange forvaltningsmyndigheter med langt flere oppsynsbehov enn SNO kan gjennomføre. Faggruppen har fått tydelige tilbakemeldinger om at bestilling av kan-oppgavene er komplekst og ressurskrevende. I praksis er det vanskelig for både myndighet og oppsyn å prioritere oppgaver gjennom bestillingsdialoger. Oppsyn gjennom tjenestekjøp fra andre oppsynsordninger på statsgrunn bidrar til at bestillingsdialogen blir ytterligere kompleks. Faggruppen mener derfor at det er behov for en forenkling av oppsynsvirksomheten, tydeliggjøring av roller og koordinering av ønskede oppsynsoppgaver.

Faggruppen foreslår at følgende tiltak vurderes nærmere:

- Det bør utvikles en tydeligere rollefordeling mellom SNO og forvaltningsmyndighetene ved at forvaltningsmyndighetene får tydeligere ansvar og mer myndighet til å prioritere kan-oppgavene.
- Fylkesmannen har ansvaret for koordinering av bestillinger fra samtlige forvaltningsmyndigheter. SNO utfører kan-oppgaver etter bestilling fra fylkesmannen.
- SNO bør ha ansvar for oppsyn og kontroll i utmarksområder, blant annet med sikte på å forebygge miljøkriminalitet (skal-oppgaver).
- SNO bør ha en sterkere regional organisering, og dette leddet bør være part i bestillingsdialogen med fylkesmennene. Det bør utredes nærmere om mulige løsninger på regional nivå.
- De offentligrettslige oppsynsoppgavene som ligger under Fjelltjenesten, bør overføres til SNO, jf. sammenslåingen av Fjelltjenesten i Finnmark og SNO.
- I forbindelse med en foreslått gjennomgang av fjelloven i pkt 6.8 bør de offentligrettslige oppsynsoppgavene som Fjelloppsynet utfører i medhold av fjelloven, vurderes lagt til SNO.

Faggruppen mener at tiltakene vil bidra til en vesentlig forenkling av organiseringen av naturoppsynet, at forvaltningsmyndighetens ansvar klargjøres og at bestillingsdialogen forenkles. For brukerne blir det kun ett oppsyn å forholde seg til. Forslagene kan få negative konsekvenser for fjellstyrenes driftsgrunnlag. Det må derfor gjøres en utredning av disse konsekvensene som del av et framtidig beslutningsgrunnlag.

6.8 Statsallmenninger

Faggruppen konstaterer at vi har et komplekst forvaltningssystem i statsallmenningene. Statskog er grunneier på vegne av staten, mens fjellstyrene forvalter viktige private bruksrettigheter og allmenne rettigheter. Både Statskog og fjellstyrene utøver oppgaver av privatrettslig og offentligrettslig karakter.

Faggruppen skal foreslå tiltak med sikte på forenkling for brukerne og overføring av flere oppgaver i utmarka til kommunene. Dette er utgangspunktet for å vurdere om offentligrettslige myndighetsoppgaver (ikke oppsyn) i statsallmenningene som i dag er tillagt Statskog og fjellstyrene, kan overføres til kommunene.

De privatrettslige bruksrettighetene i allmenningene ligger fast og vil ikke berøres av faggruppens forslag.

Faggruppen anbefaler at det settes i gang et særskilt lovarbeid for å revidere forvaltningen av statsallmenninger. Dette arbeidet bør ta sikte på å avklare ansvars- og oppgavefordelingen mellom forvaltning etter fjellov og allmenningslov, og kommunal utmarksforvaltning etter gjeldende lovverk. Faggruppen vil trekke frem noen punkter som bør vurderes:

- Statskogs offentligrettslige myndighetsoppgaver etter fjelloven.
- Fjellstyrenes offentligrettslige forvaltningsoppgaver etter fjelloven.
- Fjellstyrenes offentligrettslige oppsynsoppgaver etter fjelloven.
- Det bør foretas en gjennomgang av ansvarsfordelingen mellom Statskog og fjellstyrene (disponering av grunn og forvaltning av bruksrettigheter).
- Allmennhetenes tilgang til jakt og fiske i statsallmenning, spesielt når det gjelder villreinjakt og småviltjakt med hund.

6.9 Kunnskap om naturressurser

I faggruppens møter med interesseorganisasjoner og andre brukere er det påpekt mangel på kunnskap om naturtilstanden som en vesentlig årsak til konflikter i utmarksforvaltningen. Særlig miljøorganisasjonene og landbruksorganisasjonene har påpekt dette. I de senere år har kravet til kunnskapsbasert forvaltning fått sterk forankring i lovverket. Til tross for dette fremstår mangel på kunnskap fortsatt som en viktig årsak til konflikter i utmarksforvaltningen.

Miljødirektoratet har siden 2003 hatt ansvaret for et nasjonalt program for kartlegging og overvåking av biologisk mangfold. Riksrevisjonen har i en undersøkelse fra 2006 uttalt at, med unntak av Artsdatabanken, er dette programmet ikke gjennomført som forutsatt.²⁴ Miljø- og landbruksorganisasjonene har fremholdt at dette arbeidet må styrkes vesentlig dersom slik kunnskap skal kunne inngå som relevant informasjon i myndighetenes beslutningsgrunnlag.

Faggruppen foreslår:

- En nasjonal kartlegging av naturverdier og naturmangfoldet i Norge bør fullføres. Dette vil kunne bidra til en kunnskapsbasert forvaltning av utmarka. I tillegg vil en større grad av felles kunnskapsforståelse virke konfliktdempende.

6.10 Uskiftet bo og fragmenterte eierforhold

Faggruppen har mottatt synspunkter fra både forvaltningen og brukerorganisasjoner om at uklare eierforhold bidrar til ineffektiv utmarksforvaltning. Problemet er spesielt aktuelt i Nord-Norge. Mange eiendommer eies av flere i fellesskap etter uoppgjorte dødsbo. Det kan være opptil 40–50 eiere av en enkelt eiendom. Kommuner og andre myndigheter opplever det som svært krevende å finne frem til rette eier når det skal varsles om planer eller tiltak i utmark. Pålegg om skjøtsel er også krevende ved fragmenterte eierforhold. Uklare eierforhold er en utfordring også for private aktører når disse planlegger bruk som krever tillatelse fra grunneier, for eksempel jakt og fiske.

Faggruppen er enig i at uklare eierforhold begrenser mulighetene for en forenkling av utmarksforvaltningen. Det er uheldig at offentlige myndigheter er nødt til å bruke store

²⁴ Riksrevisjonen Dok. nr. 3:12 (2005-2006): Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med kartlegging og overvåking av biologisk mangfold og forvaltning av verneområder.

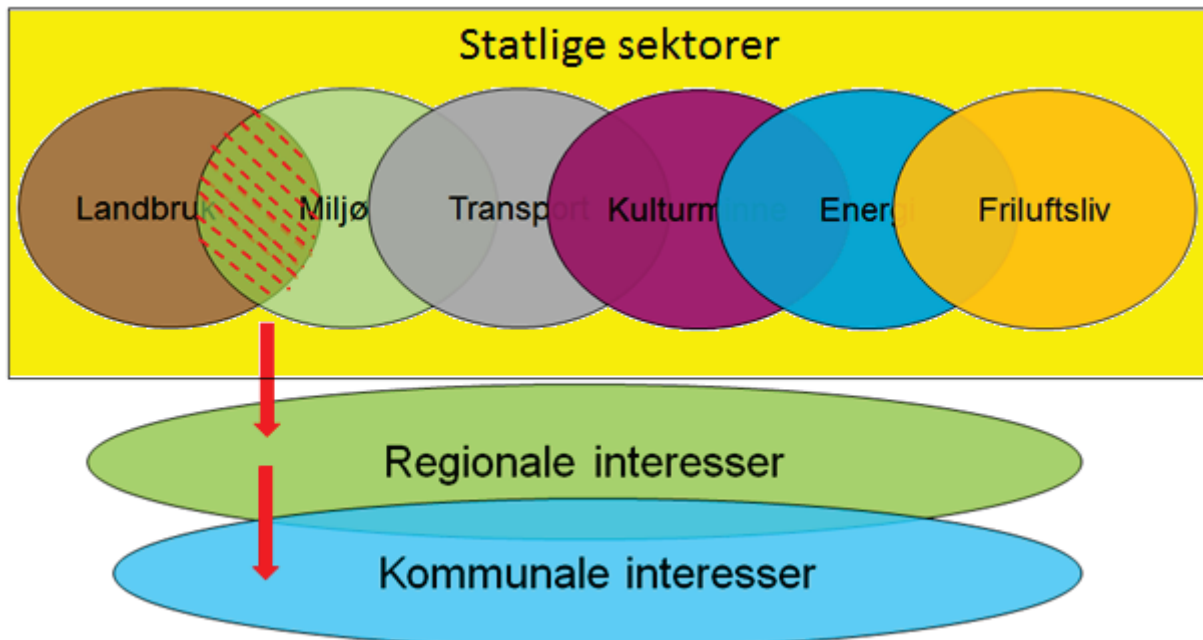
ressurser på å finne frem til rettmessig eier ved tiltak i utmarka. I mange tilfeller kan små tiltak kreve uforholdsmessige mye tidsbruk. Faggruppen har ikke hatt mulighet til å gå dypere inn i denne problemstillingen, men anbefaler at det arbeides videre med spørsmålet om opprydding i eierforholdene i utmarka. For eiendommer med mange eiere kan en mulig løsning være å innføre en ordning hvor det oppnevnes én person pr eiendom som representerer samtlige eiere. Gruppen kjenner til at en tilsvarende ordning har fungert bra i Sverige. For å tilrettelegge for oppfølging av slike eiendommer, kan det være aktuelt å innføre en tidsfrist for skifte av dødsbo.

6.11 Mer tydelig og samordnet nasjonal politikk i utmark

Mange tilbakemeldinger viser til at den nasjonale politikken i utmarka er sektorbasert, og at ulike organer har overlappende oppgaver (jf kap 4). De ulike politikkområdene har uklare eller lite forenlige mål. Offentlige myndigheter på lokalt og regionalt nivå opplever at nasjonale myndigheter ikke tar stilling til hvilke verdier og hensyn som skal prioriteres i utmarka.

Tilbakemeldingene tilsier at manglende avklaring på nasjonalt nivå fører til at konflikter skyves nedover i forvaltningssystemet. Se figur 2. Dette gjør det vanskelig å forvalte utmarksområdene på en effektiv og demokratisk måte i kommunene. Når løsningen ligger utenfor kommunens myndighet, kan det oppstå omkamper og grunnlag for innsigelser. Dermed blir ikke konflikter alltid løst av kommunene.

Figur 3: Uavklarte prioriteringer og konflikter på nasjonalt nivå (skravert) skyves ned til regionalt og kommunalt nivå for avklaring.



Faggruppen mener at det bør utformes en tydeligere politisk strategi for den nasjonale utmarkspolitikken. Formålet med en slik strategi bør være å samordne den nasjonale politikken bedre i utmarka. Da blir politikken enklere å håndheve for regionale og lokale myndigheter og mer forutsigbar for brukerne. Dette kan bidra til færre konflikter og klarere rammer for samarbeid og interesseavveining.

Faggruppen mener at:

- Regjeringen bør utforme en mer tydelig nasjonal utmarkspolitik. Dette må gjenspeiles i lovgivningen som omhandler utmark.
- Ansvar for dette bør ligge hos KMD som har ansvar for kommunene.
- Faggruppen anbefaler at den kommende versjonen av «De nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging» blir mer presis med hensyn til kommunenes prioriteringer i utmarksforvaltningen.

6.12 Det bør oppnevnes et lovutvalg for utmark

Etter faggruppens oppfatning er det behov for en mer grunnleggende gjennomgang av utmarkslovgivningen. Avsnitt 2.5 viser at utmarksforvaltningen er underlagt et komplekst lovregime med et stort antall sektorlover. Disse lovene er blitt forberedt av de respektive fagdepartementer med sikte på å ivareta deres spesifikke formål og ambisjoner. Det betyr at lovene ikke alltid er blitt sett i sammenheng med andre tilgrensende lover. Resultatet er at lovverket bidrar til det fragmenterte systemet av oppgaver, ansvar og myndighet som rapporten har behandlet i tidligere avsnitt.

Faggruppen mener at denne tilstanden ikke bør vedvare. Gruppen foreslår:

- Det bør oppnevnes et utvalg som får i oppdrag å foreta en samlet gjennomgang av offentligrettslige lover og forskrifter innen utmarksforvaltningen. Formålet med en slik gjennomgang er at det legges et lovmessig grunnlag for en langt mer samordnet og effektiv forvaltning av utmarka.

Utvalget bør ha som mandat å gjennomgå lovgivningen innen utmark med tanke på en større lovrevisjon. Det bør vurderes om det vil være tilstrekkelig med en bedre harmonisering og samordning av lover og rettsregler, uten at det foretas større og mer inngripende endringer i lovgivningen. Utvalget bør alternativt vurdere om det vil være hensiktsmessig å ha en særskilt lov for forvaltning av utmarksareal og -ressurser. Slike lover finnes i andre land som Sverige og New Zealand. Utvalget bør uansett foreta en særskilt gjennomgang av forholdet mellom plan- og bygningsloven og de forskjellige sektorlovene i utmarksforvaltningen. Siktemålet bør være å foreslå lovendringer som bidrar til bedre harmonisering og forenkling for både forvaltningen og brukerne.

6.13 Tiltak– en oppsummering

Nedenfor følger en oversikt over alle foreslåtte tiltak, kategorisert etter om det er behov for lovendring eller ikke og hvilket departement som er ansvarlig.

Tiltak	Uten lovendring	Med lovendring	Ansvarlig
6.1 Flere oppgaver til kommunene			
Ansvar for verneområder i kommunene.	X		KMD/KLD
Delegasjonsreglement/revisjon forskrift		X	KLD
Mer hensyn til naturbasert næringsutvikling	X		KMD/LMD
Fiske- og viltoppgaver til kommunen	X		KLD

Avklare randsoner	X		KMD/KLD
6.2 Førstelinjansvar for kommunene			
Mottak, videreformidling tilbakemelding på søknader	X		KMD
Mottak, videreformidling tilbakemelding på klager	X		KMD
Veiledning til brukerne	X		KMD
6.3 Kapasitet og kompetanse i kommunene			
Systematisk opplæringstilbud	X		KMD/KLD
Veileder utmarksforvaltning	X		KMD
6.4 Utmarksstyrer			
Etablere utmarksstyrer	X		KLD
Styrene bør ha en strategisk rolle/delegasjon	X	X	KLD
Utarbeide ny forvaltningsplan	X		KLD
Fokus på alle forvaltningsoppgaver	X		KLD
Styrets og sekretariatets oppgaver	X		KLD
6.5 IKT-løsninger for utmarksforvaltning			
Etableres et elektronisk søknadssystem	X		KMD
Etableres en nasjonal portal	X		KMD
6.6 Rapportering og dokumentasjon			
Utvikle utmarksforvaltning i KOSTRA	X		KMD
6.7 Naturoppsyn			
Forvaltningsmyndighetene tydeligere rolle	X		KLD
Fylkesmannen samordner og bestiller oppsyn	X		KLD
SNO regionale enheter til fylkesmannen	X		KLD
Fjelltjenesten til SNO	X		KLD/LMD
Utrede Fjelloppsynet til SNO	X	X	KLD/LMD
6.8 Statsallmenninger			
Lovarbeid forvaltning statsallmenning		X	LMD
6.9 Kunnskap om naturressurser			
Samordne databaser og fullføre kartlegging	X		KLD
6.10 Uskiftet bo og fragmenterte eierforhold			
Tiltak for å definere rettmessige eiere		X	JD
6.11 Nasjonal utmarkspolitik			
Samordnet nasjonal politikk		X	KMD
Veileder	X		KMD
6.12 Lovutvalg utmarksforvaltning			
	X		KMD

VEDLEGG 1: ORGANISASJONER, FORVALTNINGSENHETER OG INTERESSEGRUPPER MED INNSPILL TIL FAGGRUPPEN.

Organisasjonene og interessegruppene nedenfor har enten vært invitert til dialogmøter med faggruppen, selv tatt initiativ til møter eller kommet med skriftlige innspill.

Bodø kommune
Bodø og omegn Turistforening
Den norske Turistforening
Den norske økoturismeforening
Dovrefjell nasjonalparkstyre
Finndalen Fjellstyre
FNF Nordland
Forum for natur og friluftsliv i Nordland
Friluftslivets fellesorganisasjon
Friluftsrådernes Landsforbund
Fylkesmannen i Hedmark
Fylkesmannen i Nordland
Fylkesmannen i Oppland
Fylkesmannskollegiet
Grane næringsutvikling
Hedmark fylkeskommune
Jotunheimen nasjonalparkstyre
KS
Langsua nasjonalparkstyre
Lesja Bondelag
Lom Tamreinlag
Midtre Nordland nasjonalparkstyre
Møysalen Nasjonalparkstyre
Nasjonalparkriket Reiseliv
Natur Opplevingar AS
Naturvernforbundet
Naturvernforbundet, Nordland
NHO Reiseliv
Nord-Fron kommune
Nordland Bonde- og småbrukarlag
Nordland Bondelag
Nordland reindriftssamers fylkeslag
Nordland utmarkslag
Nordlandsforskning
Norges Bonde- og småbrukarlag
Norges Bondelag
Norges Jeger- og fiskerforbund
Norges skogeierforbund
Norsk Fjellstyresamband
Norsk friluftsliv
Norsk jeger- og fiskeforbund, Nordland
Norske reindriftssamers Landsforbund
Norskog
NRL, Nordland

Oppland Bondelag
Oppland fylkeskommune
Ordfører- og rådmannsutvalget i Valdres
Rondane nasjonalparkstyre
Samarbeidsrådet for biologisk mangfold (SABIMA)
Sametinget
Sel Bonde- og småbrukarlag
Sel Fjellstyre
Sel og Vågå Bondelag
Sjåk kommune
Statens Naturoppsyn (SNO)
Statskog
Statskog, Salten
Styringsgruppa for kommunemodernisering i Valdres
Utmarkskommunenes sammenslutning
Vestnorsk filmkommisjon
Villreinemnda for Rondane og Sølknletten
Vågå Tamrein
Vågå Tamreinlag
World Wildlife Fund (WWF)



Utgitt av:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Rapporten er tilgjengelig på internett: www.regjeringen.no/kmd

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 20 00

Forsidebilde: Anders Gjengedal

Publikasjonskode: H-2334 B

Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon 12/2014 - opplag 250