

Oslo, 9. mai 2018

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

RAPPORT FRA EKSPERTUTVALGET SOM HAR VURDERT NYE OPPGAVER TIL FYLKESKOMMUNENE – HØRINGSUTTALELSE

Norsk Friluftsliv viser til høringsbrev av 9.2.2018 angående høring av rapport fra ekspertutvalg som har vurdert nye oppgaver til fylkeskommunene (deres ref. 17/5047-6).

Norsk Friluftsliv representerer de 17 største frivillige friluftslivsorganisasjonene i Norge med til sammen rundt 950.000 medlemskap og rundt 5.000 lokale lag og foreninger. En av hovedoppgavene for Norsk Friluftsliv er å ivareta allemannsretten og det enkle og naturvennlige friluftslivets vilkår i Norge, herunder saker som har betydning for forvaltningen av natur- og friluftsliv.

1. Bakgrunn

Da Stortinget behandlet stortingsmeldingen om regionreformen ba Stortinget regjeringen om å sette ned et ekspertutvalg som skulle foreslå nye oppgaver til fylkeskommunene. Utvalget avga sin rapport 1. februar 2018. Denne rapporten er nå sendt på høring.

Utvalget har hatt som mandat å vurdere overføring av ytterligere oppgaver og ansvar fra staten til de nye fylkeskommunene, med oppmerksomhet mot ansvar, oppgaver og myndighet som støtter opp under fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle.

Utvalget har vurdert oppgaver og ansvar etter fem retningslinjer:

1. Oppgaver bør legges så nært innbyggerne som mulig, men på et så høyt nivå som nødvendig for å sikre en kostnadseffektiv oppgaveløsning
2. Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave, skal også ha fagmiljøet tilknyttet oppgaven og ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen
3. Oppgaver som krever utøvelse av politisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer
4. Oppgaver som krever stor grad av samordning, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan
5. Oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske forhold, bør være et statlig ansvar. Staten bør ha ansvaret for oppgaver som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning

Rapporten tar for seg et bredt spekter av oppgaver innenfor mange ulike temaer. Norsk Friluftsliv vil først og fremst uttale seg om saker som berører forvaltningen av natur og friluftsliv. Innledningsvis tar vi for oss noen overordnede temaer. Deretter tar vi for å mer spesifikke temaer.

2. Overordnede kommentarer

Friluftslivets største trusler handler om forringelse og tap av arealer og viktige naturverdier. Ofte skjer dette gjennom lovlige tiltak, men hvor utøvende myndigheter ikke ser eller vektlegger sumeffekter av tiltak på tvers av regioner eller sumeffekter av tiltak over flere valgperioder. Vi ser også klare tendenser til at for tette bånd eller for stor fysisk nærhet mellom tiltakshavere og utøvende myndighet påvirker beslutningene, ofte i tiltakshavers eller utbyggers favør. Vi har derfor i en rekke saker erfart verdien av å ha myndighetsutøvelse i arealsaker med «armlengdes avstand» til utbygger og uten politisk press om å tøy regelverk og forskrifter.

Utredningen og forslaget fra ekspertutvalget må også ses i sammenheng med en rekke endringer som er foretatt i lover, forskrifter og rundskriv m.m. de siste årene som påvirker rammebetingelsene for ivaretagelse av de allmenne natur- og friluftslivinteressene. Dette gjelder for eksempel liberalisering av vannscooter og motorisert ferdsel i utmark. Disse endringene har også i mange tilfeller svekket hensynet til natur- og friluftslivinteressene til fordel for næringsutvikling, kortsiktig avkastning og marginalgruppers interesser. Dette forsterkes ytterligere ved den nylige endringen i forvaltningslovens § 34 som legger stor vekt på kommunens eget skjønn.

Norsk Friluftsliv mener det derfor er viktig at dersom det skal gjøres endringer i forvaltningen av natur og friluftsliv i Norge, må dette bidra til en mer helhetlig og bærekraftig utvikling som tar mer nødvendig hensyn til natur og friluftsliv. Bevaring av naturmangfoldet og å hindre farlige klimaendringer er grunnleggende forutsetning for menneskets videre eksistens, og må tas på største alvor når det nå foretas endringer i forvaltningen som påvirker dette.

2.1 Fylkeskommunen som samfunnsutvikler

Det overordnede forslaget fra utvalget er å gjøre fylkeskommunen til sentral samfunnsutvikler ved å gi de oppgaven med å være en samordner på tvers av sektorer og gjøre nødvendige avveininger mellom ulike interesser.

Norsk Friluftsliv mener helhetlig planlegging og kompetente fagmiljøer er en forutsetning for god areal- og naturforvaltningspolitikk. Vi ser derfor at forslaget om å gjøre fylkeskommunen til en sentral aktør som samfunnsutvikler på regionalt plan kan ha flere gode sider, men det forutsetter imidlertid blant annet følgende:

Nasjonale rammer

Fylkeskommunen må få klart definerte rammer og krav om å sikre nasjonale naturverdier, en bærekraftig utvikling, og internasjonale forpliktelser. Dette er også rammer og handlingsrom som kommunen må forholde seg til. Et sentralt virkemiddel her bør blant annet være aktiv bruk av statlige planbestemmelser, som har til hensikt å ivareta nasjonale eller regionale interesser, jf § 6-3 i plan- og bygningsloven. Blant annet er det behov for helhetlig planlegging i fjellområdene, slik det framkommer i *Meld. St. 18 (2015-2016) Friluftsliv. Natur som kilde til helse og livskvalitet*.

Fagkompetanse

Fylkeskommunen må få tilstrekkelig fagkompetanse og kapasitet for å få til en helhetlig og bærekraftig forvaltning. Det er også avgjørende at kommunene har tilstrekkelig kompetanse for å sikre god planlegging i kommunen og være en god samarbeidspart med fylkeskommunen.

Forpliktende regionale planer

Fylkeskommunene må innenfor gitte rammer gis en større myndighet til å utarbeide forpliktende regionale planer i samarbeid med kommunene, herunder arealplaner som ser større områder i sammenheng. Disse planene må være forpliktende for både statlige, regionale og lokale myndigheter, jf avsnitt 6 nedenfor.

Samordning av lovverk

Norsk Friluftsliv ser at hensynet til natur og friluftsliv ofte taper i konkurransen med andre interesser i svært mange saker. Vi ser i likhet med utvalget et behov for å samordne lovverket. Blant annet mener vi at planleggingen og utbygging etter energilovgivningen må samordnes og bli en del av plan- og bygningsloven. Hvis ikke, undergraves allerede i utgangspunktet fylkeskommunens rolle som helhetlig samfunnsutvikler.

Styrking av hensynet til natur og friluftsliv

For å ivareta hensynet til natur og friluftsliv er det behov for å styrke lovverket som ivaretar disse hensynene. Dette kan enten gjøres ved å styrke de enkelte lovenes tyngde i forhold til andre lover eller ved å styrke vektingen av disse lovene direkte i plan- og bygningsloven.

Konseptvalgutredning (KVU) og Kvalitetssikrings-systemet (KS)

KVU og KS må bli en del av pbl og den helhetlige regionale planleggingen, og ikke løsrevet fra en helhetlig planlegging etter plan- og bygningsloven, slik det er i dag, jf avsnitt 6 under.

Innsigelsesmyndighet

Staten, ved fylkesmannen, må sikres en innsigelsesmyndighet som sikrer nasjonale interesser også innenfor naturforvaltning og friluftsliv i regionale og kommunale planer, jf avsnittet 2.2 under.

Uavhengig domstolsprøving

Norge mangler en vederlagsfri (eller svært rimelig) og uavhengig overprøvningsprosedyre der det er mulig å bestride den materielle og prosessuelle lovligheten av enhver beslutning, slik Århuskonvensjonen krever. For at Norge skal oppfylle konvensjonen mener Norsk Friluftsliv det må settes ned et offentlig utvalg som får som oppgave å utrede mulige løsninger som gir allmennheten en reell mulighet til å få en uavhengig overprøving av beslutninger på miljøområdet.

2.2. Forholdet stat og fylkeskommune

Utvalget foreslår å flytte både oppgaver og ansvar, herunder innsigelsesmyndigheten i saker som berører areal, natur og friluftsliv, fra staten til fylkeskommunen som folkevalgt organ. Dette er gjort uten å analysere og diskutere konsekvensene av dette i forhold til et nasjonalt styringsbehov. Konsekvensen av forslaget er blant annet at fylkespolitikere har myndighet til å sette nasjonale og internasjonale natur- og klimainteresser til side, til fordel for regionale og lokale utbyggingsinteresser.

Norsk Friluftsliv mener det vil være prinsipielt feil at fylkeskommunen skal forvalte nasjonale og internasjonale natur- og klimainteresser og samtidig ha innsigelsesmyndigheten til egne planer og tiltak. Forholdet mellom stat og fylkeskommunen og behovet for nasjonalt styringsbehov må utredes bedre. God naturforvaltning handler om evne til å tenke langsiktig, uten å være overstyrt av kortsiktige behov for avkastning og profitt. I utgangspunktet mener Norsk Friluftsliv at fylkesmannen, som utøver et faglig skjønn, må ha en sentral rolle i å koordinere og ivareta statens interesser, og ha innsigelsesmyndighet når regionale og kommunale planer er i strid med nasjonale interesser. Det forutsettes at også fylkesmannen har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å ivareta disse interessene.

3. Klima, miljø og naturressurser

3.1 Miljø og klima

Utvalget foreslår blant annet å overføre fylkesmannens ansvar innen naturforvaltning (artsforvaltning og verneområdeforvaltning), friluftsliv og klima/klimatilpassing i sin helhet til fylkeskommunen og at fylkesmannens innsigelsesmyndighet knyttet til sektoransvaret overføres til fylkeskommunen.

3.1.1 Naturforvaltning

Norsk Friluftsliv mener at naturforvaltning er et stort og sammensatt område, som omfatter forvaltning av alt fra enkeltarter til forvaltning av områder og økosystemer. Det regionalpolitiske handlingsrommet kan variere innen de forskjellige fagområdene på naturforvaltningsområdet.

Fylkeskommunen har allerede i dag myndighet og ansvar for å utarbeide regionale planer for de nasjonale villreinområdene, og som skal ta hensyn til villreins behov i et langsiktig perspektiv. Til tross for disse regionale planene taper de nasjonale villreininteressene i konkurranse med regionale og lokale næringsinteresser, jf blant annet NVEs konsesjon til Hovatn Aust Vindkraftverk i Bygland kommune. Vi ser også i dag en rekke konflikter mellom friluftsliv og turisme hvor det er behov for bedre rammer fra lokale og nasjonale myndigheter for at naturen skal forvaltes på en bærekraftig måte.

Norsk Friluftsliv vil understreke at områdevern etter naturmangfoldloven i hovedsak opprettes for å ivareta naturverdier, og at det regionalt politiske skjønnet ikke må gå utover formålet med vernet. En overføring av naturforvaltningsoppgavene til fylkeskommunen forutsetter klare nasjonale rammer, nok fagkompetanse og at fylkesmannen fortsatt har innsigelsesmyndighet for å sikre ivaretagelse av nasjonale interesser.

3.1.2 Vannforvaltning

Fylkeskommunen er i dag vannregionmyndighet og skal vedta regionale vannforvaltningsplaner etter pbl. KLD sendte i oktober 2017 ut på høring et forslag om at vannforvaltningsplanene ikke lenger skal vedtas som regionale planer etter pbl og at staten skal overta som vannregionmyndighet.

Utvalget ser med bekymring på at oppgaver i forhold til vannforvaltning tas ut fra pbl, og mener blant annet man ved å lage systemer på siden av pbl neppe fremmer hensyn som forenkling og effektivitet.

Norsk Friluftsliv deler utvalgets bekymring om å ta vannforvaltning bort fra pbl og fylkeskommunens ansvarsområde. Hele formålet med større og mer slagkraftige fylkeskommuner har vært å møte sterkt behov for samordning og helhetstenking på tvers av sektorer, noe som også gjennomsyrrer hele utvalgets arbeid. Vi finner det derfor forslaget fra KLD oppsiktsvekkende og i sterk motstrid mot den tanken som ligger bak opprettelsen av nye og større fylkeskommuner. Norsk Friluftsliv mener derfor vannforvaltningen fortsatt må ligge forankret i pbl og at fylkeskommunen må ha myndigheten. Dette har vi også gitt klart uttrykk for i vår høringsuttalelse til KLD.

3.1.3 Friluftsliv

Friluftsliv og naturopplevelse er viktig for folks helse og livskvalitet, og fylkeskommunen har allerede i dag en sentral rolle i friluftslivsforvaltningen. Det ble en viss økning i engasjement for friluftsliv på regionalt nivå når fylkeskommunen fikk ansvaret for deler av friluftslivsforvaltningen for noen år tilbake. En av årsakene var at fylkeskommunene samtidig fikk et større ansvar for folkehelse, og i denne sammenheng så friluftslivets betydning som lavterskel aktivitet.

Utvalget foreslår at hele sektoransvaret for friluftsliv overflyttes til fylkeskommunen. Utvalget foreslår også å flytte hele tilskuddsposten til friluftslivsaktivitet, som i dag forvaltes av Miljødirektoratet, til fylkeskommunen.

Norsk Friluftsliv mener at dette forslaget viser utvalgets begrensede arbeid med å sette seg inn i hva friluftsliv er i Norge og hvordan det er organisert. Friluftsliv i Norge er først og fremst lokalt, egenorganisert, avhengig av tilgang til egnede arealer, i stor grad driftet og finansiert av frivillig innsats. De nasjonale friluftslivorganisasjonene spiller også en vesentlig rolle som tilrettelegger og utvikler for friluftslivet i Norge.

Friluftslivet er en sentral del av norsk kultur og vår største fritidsaktivitet. Sett i forhold til omfanget, er statens og fylkeskommunenes bidrag til friluftslivet relativt begrenset, noe som også medfører at kompetansemiljøene for friluftslivet i stor grad er samlet i noen få offentlige etater, et begrenset antall forskningsinstitusjoner og i de nasjonale organisasjonene. Disse har i tillegg begrenset kapasitet til mer administrasjon og papirarbeid.

Norsk Friluftsliv ser positivt på at fylkeskommunene i større grad tar en utviklerrolle for friluftslivets arealer, og bidrar til bedre og mer helhetlige regionale planer. Det er også positivt at fylkeskommunene i større grad veileder og samarbeider med kommunene og organisasjonene om å fremme folkehelse gjennom friluftsliv.

Norsk Friluftsliv vil imidlertid sterkt advare mot at alt nasjonalt ansvar for friluftsliv, herunder tilskuddsmidler og forvaltning av frivilligheten overføres i sin helhet til fylkeskommunene. Dette vil kreve en kraftig oppbygging av administrative ressurser regionalt eller sentralt i organisasjonene, og stå i sterk strid med regjeringens mål om forenkling for frivilligheten. Det er liten grunn til å tro at staten eller fylkeskommunene vil finansiere merarbeidet for frivilligheten med å forholde seg til 11 regioner i stedet for i hovedsak to statlige etater. Det virker også meningsløst at friluftslivets frivillighet skal behandles vesentlig annerledes enn øvrig frivillighet, herunder idretten, og løsrevet fra øvrig frivillighetspolitikk. I mangel av sterke regionale ledd er friluftslivet avhengig av sterke nasjonale organisasjoner. Men det er ingen grunn til å tro at fylkeskommunene vil prioritere støtte til nasjonale organisasjoner på bekostning av lokale og regionale aktiviteter. Og hvis de gjorde det, ville det uansett medføre et omfattende uønsket byråkrati.

For Norsk Friluftslivs medlemsorganisasjoner er tilskuddsmidler som kommer fra Miljødirektoratet svært viktige. Disse tilskuddsmidlene gjør at organisasjonene kan ha helhetlige og demokratisk forankrede tiltak som får gjennomslagskraft i hele organisasjonen, fra sentralledet, via eventuelle fylkeslag og ned til lokale lag og foreninger. De nasjonale organisasjonene kan vise til en rekke suksesshistorier der ideer for friluftslivet har blitt klekket ut

på lokalplanet, gjennom friluftslivets demokratiske strukturer løftet opp til nasjonalt plan hvor ideen i samarbeid med statlige aktører har blitt mangfoldiggjort og iverksatt nasjonalt.

Sentrale tilskuddsmidler er også viktig for å sikre utvikling og kompetanse regionalt og lokalt i organisasjonene over tid og for at lokale lag og foreninger skal kunne ha nytte av tilskuddsmidler som i tillegg kommer via fylkeskommunen. Disse midlene har også bidratt til å utvikle felles ressurser og programmer for lokallag, blant annet for å styrke kunnskap om allemannsretten og formidle den kulturelle kompetansen om friluftsliv den enkelte er avhengig av.

Det finnes en rekke eksempler som viser betydningen av at større satsinger blir koordinert nasjonalt og finansiert gjennom sentralløst ut til lokallag til prioriterte satsingsområder og skaper varige endringer og utvikling fordi det ble løftet i flokk. Eksempler på slike satsinger er for eksempel «Friluftslivets år 2015» med stor grad av nyskaping og nytt samarbeid om friluftsliv, «Friluftsskolen» med over 200 tilbud i 2017, Barnas Turlag og turgrupper for utviklingshemmede i Den Norske Turistforening, Fiskeklubben, intro-jakt, «nøkkel til 100 båter» og jente-satsing i Norges Jeger- og Fiskerforbund, og Røde Kors Friluftsliv og Førstehjelp (RØFF), ungdomssatsingen i Hjelpekorpsset i Røde Kors.

Dagens fordeling av aktivitetsmidler fra KLD på drøyt 50 mill årlig er et godt eksempel på hvorfor en fullstendig overføring av tilskuddsmidler er en byråkratiserende og dårlig løsning: Midlene deles i dag i to hvorav halvparten deles ut sentralt, og halvparten gjennom fylkeskommunene. For de sentrale midlene sender Norsk Friluftslivs organisasjoner noen 10-talls søknader med tilsvarende rapportering. Midlene fordeles rimelig rettferdig etter organisasjonenes størrelse og aktivitetsnivå. Men for midler fordelt gjennom fylkeskommunene må vi produsere nærmere 350 søknader. Tildelingene fra fylkeskommunene viser også en sterk underrepresentasjon av organisasjoner som ikke har bygd opp regionale administrative enheter.

Økonomiske tilskudd påvirker organisasjoners fokus. Det kan diskuteres mye om bundne og prosjektrettede midler fra myndighetene til frivilligheten. Men det er i hvert fall sikkert at dersom staten mener de gjennom finansiering direkte til lokallag, i stedet for gjennom deres nasjonale og valgte organer, er bedre til å prioritere de nasjonale organisasjonenes arbeid enn organisasjonene selv, står vi overfor en ny og alvorlig situasjon for frivilligheten og frivillighetens demokratiske strukturer i Norge.

Et ordtak sier: «If it works, don't fix it». Vi har ikke mottatt mange klager på dagens tilskuddsordninger, utover at de er for lave. Å flytte tilskuddsordninger i sin helhet til fylkeskommunene fremstår derfor mer som et sysselsettingstiltak for de nye regionene enn en forenkling og effektivisering av statens samhandling med frivilligheten.

Nasjonale friluftslivsorganisasjoner er også viktige samarbeidspartnere for staten når nasjonale tiltak for å fremme folkehelse skal drøftes og planlegges. Dette samarbeidet vil bli kraftig rammet med svekkede friluftslivsorganisasjoner.

Norsk Friluftsliv mener derfor på det sterkeste at denne tilskuddsordningen for friluftslivet bør videreføres slik den er i dag.

3.1.4 Motorferdsel

Det er kommunen som har myndighet til å gi dispensasjoner og tillatelser på de fleste områder knyttet til motorferdsel i utmark, mens fylkesmannen har ansvar for veiledning og rådgiving av kommunene på dette feltet.

Utvalget foreslår å overføre fylkesmannens ansvar for veiledning og rådgiving til fylkeskommunen. Fylkesmannen beholder sitt ansvar som klageinstans.

Norsk Friluftsliv mener at lovendringene som gir økte muligheter for bruk av blant annet vannscooter og snøscooter i norsk natur, vil øke omfanget av både lovlig og ulovlig kjøring. Dette vil også øke konfliktene med andre interesser, herunder friluftslivet. Norsk Friluftsliv ser derfor et klart behov for å styrke friluftslivets interesser i forhold til utviklingen og praktiseringen av motorferdselloverket. Samtidig er motorferdselloven og andre lovverk som regulerer motorferdsel i norsk natur komplisert. En overføring av ansvar for veiledning og rådgiving av kommunene vil derfor kreve god fagkompetanse på området hos fylkeskommunene, og vi er meget bekymret for ulik praksis og oppfølging av lovverket i regionene.

3.2 Ressursforvaltning

Utvalget foreslår blant annet å overføre myndigheten til å fatte vedtak om konsesjon til utbygging av vannkraft på 1-10 MW og vindkraft over 1 MW/fem turbiner som i dag ligger til NVE til fylkeskommunen. Fylkeskommunene kan benytte NVE i saksbehandlingen.

3.2.1 Kraftutbygging

Norsk Friluftsliv mener det er uheldig å overføre konsesjonsmyndighet til utbygging av vannkraft og vindkraft til fylkeskommunen. Vi mener det viktigste grepet for å få til en bærekraftig areal- og ressursforvaltning på dette området er å få planlegging av utbygginger etter energilovgivningen inn under plan- og bygningsloven. På den måte vil fylkeskommunen få den samordningsrollen utvalget foreslår at de bør ha, og plan- og bygningsloven og regionale planer får den samordningsfunksjonen de har ment å ha. Vi støtter også utvalget når de peker på at disse regionale planene må tillegges større vekt i konsesjonsbehandlingen.

En annen grunn til at vi er imot overføring av konsesjonsmyndighet til fylkeskommunene er at fylkeskommunene har betydelige eierinteresser i ulike kraftselskap. Dette kan bli utfordrende i forhold til habilitet i en rekke saker.

4. Kultur og kulturminnevern

4.1 Forvaltning av spillemidler

Norsk Friluftsliv understreker anleggsmidlenes betydning også for friluftslivet, og forutsetter at fordelingen av spillemidler ivaretar friluftslivets interesser i tråd med den betydningen friluftsliv har i samfunnet og for befolkningen.

5. Helse og levekår

5.1 Folkehelse

I følge de siste tallene fra SSB, som nylig ble lagt fram, er nå de årlige helseutgiftene på 65.000 kroner per innbygger, noe som er en økning på rundt 2.600 kroner bare fra året før. Dette er en øking av helseutgifter som ikke er holdbart over tid.

Dagens ansvar for folkehelsearbeidet er spredd på mange ulike organer og ulike nivåer, som kommunen, fylkeskommunen, fylkesmannen, Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet. Fylkeskommunen har i dag blant annet ansvaret for å fremme folkehelse innen de oppgaver som er tillagt fylkeskommunen, som tannhelsetjenesten, videregående opplæring, miljø og friluftsliv, kultur og idrett, samferdsel og trafikksikkerhet.

Utvalget foreslår blant annet at fylkesmannens oppgaver på folkehelseområdet overføres til fylkeskommunen, og at ansvaret for relevante tilskuddsordninger for folkehelse som i dag forvaltes av Helsedirektoratet og fylkesmannen overføres til fylkeskommunen. Utvalget fastslår at folkehelse krever en sektorovergripende tilnærming og legger til grunn for folkehelsearbeidet at helse skal være med i alt som gjøres fordi påvirkningsfaktorene finnes i alle samfunnssektorer.

Norsk Friluftsliv mener som utvalget at det er behov for betydelig samordning på tvers av samfunnssektorer, og støtter utvalgets forslag om å styrke fylkeskommunens rolle i dette arbeidet. Men det vil ikke være mulig å løse samfunnets enorme utfordringer knyttet til folkehelse uten betydelig statlig innsats, koordinering og investeringer. I følge en rapport fra Vista Analyse er det enorme summer for samfunnet å spare på å få folk mer fysisk aktive, for eksempel gjennom lavterskel friluftsliv. Friluftsliv må derfor få en sentral og tydelig plass i folkehelsearbeidet i fylkeskommunene, både innenfor aktivitet, tilskuddsordninger, anlegg og arealplanlegging.

6. Regional planlegging

Utvalget foreslår en rekke tiltak for å styrke regional planlegging som virkemiddel. I tillegg mener utvalget det er viktig å gjennomgå sektorlover med sikte på bedre harmonisering til pbl. Utvalget peker på at en sektorisert og fragmentert forvaltning gjør det vanskelig å løse sektor- og grenseoverskridende utfordringer i planleggingen.

Utvalget peker videre på to grunnleggende utfordringer i planleggingen etter pbl:

- Statlige sektormyndigheter har både en rett og en plikt til å treffe sine avgjørelser i samsvar med sine respektive lover, med sine materielle rettslige rammer og sine saksbehandlingsregler.
- Det politiske målet om stor grad av kommunalt selvstyre, noe som begrenser hva planlegging på regionalt nivå kan og bør omfatte.

I tillegg peker utvalget også på to premisser som må være til stede hvis regional planlegging skal fungere etter hensikten:

- planprosessen må skje i samarbeid med statlige sektormyndigheter og kommuner, og
- vedtatte regionale planer må bli fulgt når det senere treffes beslutninger. For at fylkeskommunene skal kunne være sentrale samfunnsutviklingsaktører, må de ha legitimitet og gjennomslagskraft.

Norsk Friluftsliv opplever et økende press på norsk natur gjennom en stadig bit for bit utbygging fra mange ulike interesser. Dette gjelder alt fra hyttebygging, vindkraft, vannkraft, samferdsel m.m. uten at noen tar ansvaret for å se dette i helhetlig sammenheng. Vi ser derfor et sterkt behov for en sterkere samordning og en mer helhetlig og sektorovergrepene planlegging over større geografiske områder for å få til en bærekraftig forvaltning av norsk natur. Norsk Friluftsliv støtter derfor utvalgets forslag om å gjøre fylkeskommunen til en sentral samordnende forvaltningsmyndighet, selv om vi er usikre på om dette vil løse det grunnleggende problemet med en bit for bit utbygging av norsk natur. I den forbindelse ser vi et sterkt behov for et system for å synliggjøre sumvirkninger av inngrep, jf naturmangfoldlovens § 10.

En annen utfordring som utvalget peker på er at beslutninger om større statlige infrastrukturtiltak (som vei og jernbane) og institusjonsutbygginger (som sykehus og universitet/høyskole) utredes og besluttes utenfor plansystemet (pbl). Et eksempel er veimyndighetenes konseptvalgutredninger (KVU) og etterfølgende ekstern kvalitetssikring (KS), som skjer etter egne prosedyrer og i forkant av formell behandling gjennom planer etter pbl.

Norsk Friluftsliv er enige med utvalget i at det er en utfordring for en helhetlig og bærekraftig forvaltning at KVU og KS skjer etter egne prosedyrer utenom pbl. På den måten tas store og førende beslutninger som legger premissene før planleggingen etter pbl starter. Dette fører til at fylkeskommunens fratas den tiltenkte rolle som en helhetlig samfunnsutvikler i store utbyggingsaker. Dette mener Norsk Friluftsliv ikke er en god løsning, og støtter utvalgets forslag om at regionale myndigheter må inn i arbeidet med KVU.

Utvalget peker også på problemet med at statlige fagetater nedprioriterer deltakelse i regionale planprosesser. Norsk Friluftsliv støtter derfor utvalgets forslag om å tydeliggjøre statens plikt til deltakelse og oppfølging av regionale planer i pbl.

Norsk Friluftsliv støtter også utvalgets forslag om at regionale planbestemmelser videreutvikles og formidles som et virkemiddel for en langt større bredde av temaer enn hvordan det brukes i dag. Vi ser et klart behov for dette innenfor temaer som for eksempel hyttebygging i fjellet og forvaltning av villrein.

6. Planjuridisk veiledning av kommunene

Utvalget foreslår at den planjuridisk veiledning av kommunene overføres fra fylkesmannen til fylkeskommunen, og at innsigelsesmyndigheten knyttet til dette overføres også.

Norsk Friluftsliv har ingen innvendinger mot at den planjuridiske veiledningen flyttes til fylkeskommunen, men mener det er prinsipielt feil at også innsigelsesmyndigheten flyttes til fylkeskommunen. Vi mener det fylkesmannen fortsatt må ha denne muligheten, jf våre kommentarer under 2.2. lenger opp i dokumentet.

7. Samordning av innsigelser og meglings i plansaker

Utvalget foreslår at ansvaret for samordning av statlige innsigelser og meglings i plansaker ligger til fylkesmannen.


Utvalget mener i prinsippet at både fylkesmannen og fylkeskommunen kan ivareta en regional meglingsrolle ved innsigelser til kommunale planer, men peker på at fylkesmennene har

opparbeidet stor legitimitet i rollen som statens representant på regionalt nivå, herunder rollen som meglar i innsigelsaker. Utvalget mener videre at fylkesmannen, som statens representant i fylket, har en legitimitet overfor andre statsorganer som fylkeskommunen ikke har, og at det derfor taler for at fylkesmannen fortsatt skal ha et ansvar for å sikre samordning av statlige interesser i planleggingen, blant annet gjennom samordning av innsigelser. Innsigelser dreier seg for en stor del om å ivareta nasjonale hensyn. Utvalget understreker at denne rollen betinger et tett samarbeid med kommunene og fylkeskommunene.

Norsk Friluftsliv støtter vurderingen om at fylkesmannen bør samordne statlige innsigelser og foreta mekling. Vi mener, som tidligere skrevet, at staten ved fylkesmannen må ha innsigelsesmyndighet når planer og vedtak på regionalt og kommunalt nivå ikke ivaretar nasjonale interesser, jf avsnitt 2.2 ovenfor.

Vennlig hilsen

Norsk Friluftsliv



Lasse Heimdal
generalsekretær



Hans Erik Lerkelund
fagsjef naturforvaltning