



Friluftslivets fellesorganisasjon

Adresse: Nedre Slottsgate 25, 0157 OSLO
Telefon: 23 31 09 80, Telefaks: 23 31 09 89, E-post: post@frifo.no
Nettsteder: FRIFO; www.frifo.no, Friluftslivets År 2005; www.friluftslivet.no
Org. nr.: 971 262 834, Kontonr: 7154.05.51671

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Dato, 1.9.2005

NOU 2004:28 LOV OM BEVARING AV NATUR, LANDSKAP OG BIOLOGISK MANGFOLD (NATURMANGFOLDLOVEN) - HØRINGSUTTALELSE

Vi viser til departementets brev av 31.1.2005 angående høring av NOU 2004:28 Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (naturmangfoldloven). Vi viser også til kontakt med departementet med utsettelse av høringsfristen til 1. september.

Friluftslivets fellesorganisasjon (FRIFO) representerer de 12 største friluftslivsorganisasjonene i Norge med til sammen over ½ million medlemskap. En av hovedoppgavene for FRIFO er å ivareta allemannsretten og det enkle og naturvennlige friluftslivets vilkår i Norge, herunder naturgrunnet for å drive friluftsliv.

Utredningen om ny naturmangfoldlov er svært omfattende og tar opp mange viktige temaer og problemstillinger rundt bevaring av natur og biomangfold. FRIFO vil i denne høringsuttalelsen først og fremst ta opp problemstillinger vi mener er viktige for friluftslivet og naturopplevelsen.

BAKGRUNN

Det ble i 2001 satt ned et utvalg som fikk i mandat å utrede et nytt lovgrunnlag for samordnet forvaltning av biomangfold. Dette utvalget la fram sin utredning i desember 2004 i form av NOU 2004:28 Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (naturmangfoldloven).

I utredningen har utvalget lagt særlig vekt på å utvikle et lovverk som tar hensyn til naturens dynamikk og behovet for differensierte virkemidler for å nå det nasjonale målet om å stanse tap av biomangfold. Utvalget har videre lagt vekt på å utvikle et lovverk som gir gjennomgående hovedprinsipper for vern og bruk av biomangfold, uavhengig av hvilken samfunnssektor det er tale om.

Utvalget foreslår at naturmangfoldloven erstatter dagens naturvernlov, men favner atskillig videre enn det. Den omfatter blant annet:

- Generelle mål og prinsipper for bærekraftig bruk
- Regler om bærekraftig bruk og vern av arter
- Regler om introduksjon av fremmede arter

- Nye regler om naturtyper som særlig viktig for det biologiske mangfold
- Regler om tilgang til genetisk materiale
- Regler om sanksjoner

INNLEDNING

Den generelle samfunnsutvikling fører til et stadig sterkere press på naturen. Mulighetene for å drive friluftsliv svekkes kontinuerlig ved at attraktive naturområder reduseres i størrelse og kvalitet, og gjenværende områder gjøres vanskeligere tilgjengelig. Blant annet har inngrepsfrie naturområder i Norge blitt redusert dramatisk i løpet av de siste 100 årene som følge av ulike typer utbygginger og inngrep.

I mars i år ble det lagt fram en FN-rapport der forskernes advarsel er soleklar: Mennesket er i ferd med å ødelegge jordens evne til å forsyne framtidige mennesker med mat, vann og ren luft. Rapporten konkluderer med at menneskets økende forbruk har store negative effekter på naturens produksjonsevne, som er menneskets livsgrunnlag, og dermed enorme konsekvenser for helse, økonomi og sikkerhet. Ensidige økonomiske hensyn og kortsiktig politikk er en alvorlig trussel mot naturens evne til å opprettholde sin produksjonsevne.

Dessverre fortsetter denne utviklingen, og FRIFO mener derfor det nå er svært viktig at vi tar vare på de naturverdiene som fortsatt finnes, både i og utenfor vernede områder, først og fremst for å ivareta menneskenes livsgrunnlag, men også friluftslivet som er en del av både norsk kulturarv og det helseforebyggende arbeidet i Norge.

Ny naturmangfoldlov og forholdet friluftslivet

For FRIFO er utgangspunktet hensynet til friluftslivet og naturopplevelsen. Bevaring av natur, landskap og biomangfold er en forutsetning for friluftslivet og naturopplevelsen. FRIFO er derfor i utgangspunktet positiv til hovedtrekkene i forslaget til ny naturmangfoldlov.

Det er imidlertid en grunnleggende og alvorlig mangel ved forslaget til ny naturmangfoldlov; nemlig den manglende sammenhengen mellom naturvern og friluftsliv.

Norsk miljøvernpolitikk har til nå vært bygd på den nære sammenhengen mellom naturvern og friluftsliv. Vern av norsk natur har vært svært viktig for å sikre et variert friluftsliv med muligheter for store naturopplevelser. Samtidig er utøvelse av det naturvennlige friluftslivet en forutsetning for at folk skal bli glad i naturen og gjennom dette bli opptatt av å ta vare på naturen generelt og verneområdene spesielt.

I gjeldene naturvernlov er den grunnleggende sammenhengen mellom natur og menneske uttrykt på en glimrende måte: "Naturvern er å disponere naturressursene ut fra hensynet til den nære sammenheng mellom mennesket og naturen, og til at naturens kvalitet skal bevares for fremtiden."

Norge har til nå vært opptatt av denne viktige sammenhengen mellom natur og mennesket. Dette er blant annet uttrykt i St meld nr 39 (2000-2001) *Friluftsliv. Ein veg til høgare livskvalitet* der det blant annet heter i innledningskapittelet: "*Å utøve friluftsliv skaper interesse for kvaliteten i våre utendørs omgivelser. Slik auka miljømedvit er ein føresetnad for ei berekraftig forvaltning av den norske natur- og kulturarv.*"

FRIFO oppfatter denne manglende sammenhengen mellom naturvern og friluftsliv i forslaget til ny naturmangfoldlov som et dramatisk brudd med gjeldende miljøvernpolitikk. FRIFO mener derfor at sammenhengen mellom naturvern og friluftsliv må inn i formålsparagrafen og at friluftsliv og naturopplevelse kan være et verneformål i alle typer verneområder.

Dette var også noe vi tok opp i møte med utvalget i møte 28.1.2003. Vi viser også til felles brev fra Friluftsrådernes Landsforbund t og FRIFO til miljøvernminister Knut Arild Hareide datert 1.8.2005 om dette.

Forholdet til ny planlov og ny skogbrukslov

Forslaget til ny planlov har vært på høring med høringsfrist i desember 2003. Etter den tid har det imidlertid skjedd svært lite med dette lovforslaget. I lovforslaget lå det en rekke forslag som sammen med en ny naturmangfoldlov vil gi bedre muligheter til en arealforvaltning som tar mer hensyn til natur, biomangfold og friluftsliv enn hva tilfelle er i dag. Det er derfor viktig at arbeidet med innføringen av ny planlov forseres og at de forslagene som ligger i denne ikke blir svekket.

Nylig ble det vedtatt en ny skogbrukslov. Denne loven er først og fremst en rammelov, og er i seg selv lite egna til å ivareta natur- og friluftslivskvaliteter i skog. Loven gir imidlertid muligheter for å lage en miljøforskrift, som avhengig av innhold, kan bidra til å ivareta natur- og friluftslivskvaliteter i skog.

Dette er imidlertid svært usikkert og viser bare med all tydelighet viktigheten av å få på plass en ambisiøs naturmangfoldlov i kombinasjon med en ny planlov som tar utfordringene om å ivareta natur- og friluftslivskvaliteter på alvor.

KOMMENTARER TIL LOVENS ENKELTE KAPITLER OG PARAGRAFER

Kap. I Formål og virkeområde

Formålsparagrafen i en lov sier noe om hva som skal vektlegges av de myndighetene som forvalter loven. Etter FRIFOs vurdering er derfor innholdet i denne paragrafen svært viktig. FRIFO støtter innholdet i forslaget til formålsparagraf, (jf § 1) som skal sikre ved vern og bærekraftig bruk at naturen med dens biologiske mangfold, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på for framtiden.

FRIFO mener imidlertid, som vi har skrevet ovenfor, at formålsparagrafen inneholder en grunnleggende og alvorlig mangel, nemlig forholdet mellom naturvern og friluftsliv. FRIFO mener derfor at hensynet til friluftslivet og naturopplevelsen må tas inn i formålsparagrafen. Vi forslår derfor at formålsparagrafen (§ 1) får følgende ordlyd (vår tilføyelse er uthevet):

*Loven har til formål å sikre ved vern og bærekraftig bruk at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser, **samt dens opplevelsesverdi for det enkle friluftslivet**, tas vare på for framtiden.*

Når det gjelder lovens virkeområde er FRIFO enig i at denne bør gjelde både norsk land- og sjøterritorium, jf §2.

Kap II Almennelige bestemmelser

FRIFO mener at det er meget bra og viktig at det i kapittel II fastsettes bevaringsmål for naturtyper, økosystemer og arter, samt en generell aktsomhetsplikt for den som driver virksomhet som berører biomangfoldet, jf §§ 4, 5 og 6.

I §§ 9-12 slås det fast en rekke miljøprinsipper (føre-var-prinsippet, samlet belastning, Miljøpåvirkeren skal betale og miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder) som skal ligge til grunn for utøving av offentlig myndighet. Dette er viktige prinsipper som FRIFO støtter fullt ut og som det er viktig å få nedfelt i et lovverk. Prinsippene bør gjelde for all forvaltning, og ikke bare utøvelse av naturmangfoldloven.

Kap III Artsforvaltning

Et rikt arts mangfold er en viktig opplevelseskvalitet for friluftslivet. FRIFO støtter derfor det generelle bevaringsprinsippet som foreslås i kapittel III.

Vi støtter også forslaget om å kunne utpeke nærmere angitte arter som prioritert, jf § 23. Dette er sammen med utvalgte naturtyper, jf § kap VI, er et nytt grep som kan bidra til bevaring av biomangfoldet.

Kap IV Fremmede arter

Innføring av fremmede arter regnes som en av de største truslene mot biomangfoldet. Det er derfor viktig at loven sikrer et generelt forbud mot slik innførsel og at det gjennomføres en forvaltning som hindrer slik innføring.

Kap V Områdevern

I dette forslaget til ny naturmangfoldlov videreføres i store trekk dagens naturvernlov. Dette gjelder blant annet verneformer og fastsetting av verneforskrifter.

I § 32 angis hvilke mål områdevern skal bidra til å bevare. Friluftslivet er kun nevnt i en bisetning under punkt d); *store intakte økosystemer, også slik at de kan være tilgjengelig for enkelt friluftsliv.*

Som vi har skrevet flere ganger ovenfor mener vi at sammenhengen mellom natur og friluftsliv må få en mye sterkere plass i denne loven. FRIFO mener derfor at i tillegg til de formålene som er listet opp i § 32, må friluftsliv tas inn slik at loven muliggjør at hensynet til friluftslivet i seg selv kan være et vernemotiv.

Vi foreslår derfor at det tas inn en nytt punkt under § 32 som lyder: ***natur med høy opplevelsesverdi for friluftslivet.***

FRIFO mener også at naturområder med høy verdi for friluftslivet bør tas med som grunnlag for vern av nasjonalparker, jf § 34. Vi foreslår derfor at første ledd får følgende ordlyd (vår tilføyelse er uthevet):

*Som nasjonalpark kan vernes større naturområder som inneholder særegne eller representative økosystemer eller landskapsformer **og/eller områder med stor verdi for friluftslivet** og er uten tekniske inngrep.*

I § 35 som hjemler opprettelsen av landskapsvernområder er opplevelsesverdien av landskapet en del av kriteriene for vern. Dette er noe FRIFO mener er et viktig, og er selvsagt er glad for at dette er med, forutsatt at dette også gjelder opplevelser for det enkle friluftslivet.

Når det gjelder opprettelse av naturreservater, jf § 36 har vi forståelse for at de naturfaglige verneverdiene er de mest sentrale. Men FRIFO mener at naturreservater inneholder viktige opplevelseskvaliteter for det enkle friluftslivet, og at det derfor ved opprettelse av naturreservater ikke legges unødvendige hindringer for det enkle og naturvennlige friluftslivet. Dette er særlig viktig i større naturreservater (> 1 km²).

Ellers er FRIFO fornøyd med at kravet til statsgrunn er tatt bort når det gjelder nasjonalparker. Dette muliggjør at viktige områder med store natur- og friluftslivskvaliteter kan innlemmes i eksisterende og framtidige nasjonalparker.

Kap VI Utvalgte naturtyper

For å fremme målet i § 4 (Bevaringsmål for naturtyper og økosystemer) foreslår utvalget i lovforslaget en ordning med utvalgte naturtyper. Ordningen legger opp til at et tilstrekkelig antall områder av særskilt betydning for biomangfoldet bevarer, samtidig som bruk som er bærekraftig i forhold til bevaringsmålet kan tillates. De utvalgte naturtypene fastsettes ved forskrift. Dette innebærer et nytt og spennende grep innen naturforvaltningen som FRIFO ser positivt på.

Om dette nye grepet skal lykkes forutsetter en dokumentasjon av naturtyper i kommunene og at kommunene har politisk vilje og faglig kompetanse til å ta de nødvendige hensyn til disse naturtypene. Vi stiller imidlertid spørsmål ved om loven går langt nok i forpliktelsen til å ta vare på disse naturtypene, jf blant annet kommunens muligheter til å legge ut forekomster av en utvalgt naturtype til annet formål (jf § 50). Vi stiller også spørsmål ved om kravet til kartlegging av naturtyper er god nok. FRIFO mener derfor at loven burde satt kvalitetskrav til naturtypekartlegging i kommunene og strenger regler for bevaring av de utvalgte naturtypene.

Kap VIII Myndighet etter loven

Det er et politisk mål at mest mulig, også innenfor miljøforvaltningen skal delegeres til kommunene. Dette gjelder også myndighet etter denne loven. En slik delegering forutsetter at det finnes tilstrekkelig miljøfaglig kompetanse i kommunene. FRIFO mener derfor at loven bør sette krav innenfor dette feltet som sikrer den nødvendige kompetansen i kommunene.

Det er også viktig at det finnes muligheter for overordna myndigheter å etterprøve og omgjøre kommunale vedtak og planer som strider mot nasjonale lover og mål.

Kap IX Håndheving og sanksjoner

I § 72 foreslås det opprettelse av et naturfond. Dette fondet skal bare kunne brukes til tiltak for bevaring og bærekraftig bruk av naturen. Midlene til fondet skal komme fra tvangsmulkt og miljøerstatning, jf §§ 70 og 71.

FRIFO støtter opprettelsen av et slikt fond og synes det er naturlig at midler som er drevet inn som følge av overtredelse av denne loven, føres tilbake til tiltak som kan gjennomopprette de skadene som er oppstått.

Miljøombud

I vedlegg 17 i utredningen vurderes behovet for et miljøombud i Norge. I vedlegget er det også foreslått en konkret lovtekst, uten at utvalget har tatt dette inn i forslaget til ny naturmangfoldlov.

FRIFO mener at det vil være en klar styrking av arbeidet med en bærekraftig forvaltningen av norsk natur å opprette et overordnet og uavhengig tilsyn innenfor miljøområdet. FRIFO mener derfor at det bør opprettes et slikt miljøombud, og at hjemmelgrunnlaget for et slikt miljøombud tas inn i naturmangfoldloven. Hensynet til friluftslivsinteressene bør også være en naturlig oppgave for et slikt miljøombud, og dette bør derfor innarbeides i lovteksten, (jf forslaget til lovtekst i vedlegg 17).

Vennlig hilsen

Friluftslivets fellesorganisasjon

Harald Tronvik
generalsekretær

Hans Erik Lerkelund
fagkonsulent