

# Sammendrag

Andersen, O., Bay-Larsen, I., Øian, H. & Fangel, K. 2013. Naturmangfoldlovens virkninger i kommunene. En gjennomgang av kommunale erfaringer med loven. – NINA Rapport 964: 63 s.

Rapporten baseres på en internetbasert spørreundersøkelse til kommunene og personlige intervjuer og gruppeintervjuer (i case studiene). Dovre-Sunndalsfjella og Midtre Nordland nasjonalparkstyre ble valgt ut for case-studier. Saker som er vedtatt av verneområdestyrer, men som er påklaget og avgjort av departementet er gjennomgått, og det er her gjort en vurdering av hva beslutningstaker har vektlagt i sin avgjørelse.

## Sentrale utfordringer fra spørreundersøkelsen, punktvis oppsummering:

- **Kompetanse:** Kommunenes kompetanse på naturmangfold og NML er varierende, det fremstår som spesielt viktig å sikre kompetanse i små kommuner. Dette henger også sammen med spørsmålet om ressurser. Økte ressurser til naturmangfoldarbeid vil medføre økt fokus på temaet og derigjennom bidra til å øke kompetansen i kommunene. Kommuner som ikke har tilstrekkelig kompetanse på feltet, bør søke interkommunalt samarbeid for å sikre seg tilgang på slik kompetanse dersom denne finnes i samarbeidende kommuner. Miljødirektoratet lanserte 21 august 2013 et e-læringskurs i NML kap II, som kan bidra til økt kommunal kompetanse.
- **Organiseringen:** det varierer hvordan kommunene benytter seg av/ organiserer denne kompetansen, eksempelvis om de har én fast saksbehandler på NML, eller om flere saksbehandlere kan få saker relatert til NML. Interkommunale samarbeidsløsninger er også i liten grad tatt i bruk.
- **Ressurser:** Kommunene trenger bedre kapasitet og økonomiske ressurser til å følge opp naturmangfoldsaker. Utfordringen ligger i å allokere/prioritere nok ressurser Dette gjelder både innad i kommunene, mens også i forhold til sentrale tilskudd.
- **Saksbehandlingsprosedyrer og kartfesta informasjon:** Enkle kartbaserte oversikter over naturmangfoldet lokalt, samt veiledere for bruk i saksbehandling er de klart viktigste verktøy i kommunal naturmangfoldforvaltning. Statlige miljømyndigheter som drifter dataregistre kommunene benytter seg av, må sørge for at informasjonen er oppdatert og at kvaliteten er så høy / finmasket som mulig. Kommunene må ha kompetanse på de tilgjengelige verktøy som foreligger, eller tilby opplæring i bruken av verktøyene.
- **Forvaltningsreformen:** Blant de kommunene som svarte at de hadde takket nei til å ta forvaltningsansvar for verneområdene, synes det som muligheten for delegeringen av lokalt ansvar for verneområder er for dårlig kjent. Undersøkelsen viste også at svært mange kommuner er ukjent med forvaltningsreformen. At mange kommuner er ukjent med dette må være et tankekors både for statlige myndigheter, kommunene og KS

## Case-studien

Undersøkelsen identifiserte sju viktige punkter i det videre arbeidet med naturmangfold, lokal forvaltning av verneområder og forholdet mellom stat og kommune:

- **Behov for økt kunnskap og kompetanse:** Gjelder spesielt i små kommuner. Det savnes retningslinjer eller et enkelt opplegg fra sentralt hold på hvordan kommunene bør gå frem i planprosesser for å ivareta NML.
- **Byråkratisk og uforutsigbart landskap:** Bestillingsdialogen oppleves av styremedlemmer i verneområdestyrene (VOS) som en unødvendig byråkratisering og noe som skaper liten grad av forutsigbarhet med tanke på kommende driftsår.
- **Tendensen til regionalt, heller enn lokalt selvstyre?:** Verneområdestyrene har beslutningsmyndighet i kommuner de ikke kjenner spesielt godt, og det påpekes at forenklet saksgang/delegering til nasjonalparkforvaltere i realiteten er saksbehandling på Fylkesmannsnivå.

- Handlingsrom: Styremedlemmer oppfatter at de i for stor grad må innordne seg et miljøbyråkratisk landskap som legger sterke føringer for hvilke beslutninger som kan fattes. Det oppleves som et begrenset handlingsrom, som også kanskje hindrer gode, lokale og bærekraftige løsninger.
- Inkonsistens i saksbehandling: Likebehandling mellom aktører og saker forventes. Gjennomgangen av MDs praksis har vist eksempler på det motsatte.
- Saksbehandlingsprosedyrer: For saksbehandlere blir implementering av NML en skrivebordsøvelse, som skjer i noe varierende grad (fra spørreundersøkelsen fant vi at 73 % av kommunene brukte NML i alle relevante saker). En klar anbefaling fra saksbehandlere er at man i den interne saksbehandlermalen (i den enkelte kommune) for reguleringsplaner og andre planer legger inn at vurderinger også skal skje ut i fra føringer gitt i naturmangfoldloven.
- Politisk motvilje: Fra administrativt hold oppleves det enkelte ganger liten politisk vilje til å innarbeide NML i beslutningsprosesser, med det argument at det medfører ytterligere merarbeid å implementere NML i prosessen.
- Styrke lokal beslutningsmyndighet: i forbindelse med planprosesser eller revisjoner av planer er brukermedvirkning og dialog sentrale stikkord. Representanter fra ulike grupper av næringsaktører bør involveres i planprosesser på et tidlig tidspunkt som mulig. Videre må det opprettes faste kontaktpunkter/arenaer mellom forvaltning og næringsaktører/-interesser. Slike kontaktpunkter vil skape bedre dialog og forståelse mellom brukersiden og vernesiden.

### **Klagesaksbehandlingen**

Av de tolv klagesakene som er undersøkt, gir MD medhold i seks, mens de avviser de andre seks. Enighet mellom MD og VOS knytter seg i første rekke til saker som omhandler motorferdsel og om småkraftverk. Tre saker om motorferdsel og tre saker om utbedring av hytter har fått ulik konklusjon i departementet sammenlignet med i VOS. Departementets skjønsmessige avveininger inkluderer brukerhensyn som f.eks nyttekjøring eller «berettiget behov for tiltaket» sett opp mot naturhensyn, for eksempel verneformålet, friluftsliv eller forvaltningsplan. Slik disse skjønsmessige avveininger fremkommer i dokumentene kan det være vanskelig å se en overordnet og enhetlig avveining mellom for eksempel motorisert ferdsl og friluftsliv. Det kan synes noe spesielt at de forholdsvis like sakene 1) beltebilkjøring i Rondane 2) skuterkjøring i Reisa, og 3) løypekjøring i Trollheimen, får ulike utfall hos departementet. Mens rutinemessig kjøring med beltebil for å frakte turister inn i villreinområdet i Rondane vurderes som nyttekjøring og ikke i strid med friluftshensyn, i en av Norges mest besøkte nasjonalparker med en verneverdig villreinbestand, blir en enkelttur på skuter for å frakte elever inn til tamreinbeite i en av Norges mindre besøkte parker, ansett som problematisk i hht til forskriften og friluftinteresser. Også løypepreparering i Trollheimen blir avvist på et tilsvarende grunnlag.

### **Konklusjoner**

Kommunene har etter at NML ble implementert, blitt nødt til å vurdere naturhensyn i noe sterkere grad nå enn før. Det ser ikke ut til at utfall av saksbehandling er vesentlig endret om man sammenligner med før-situasjonen. Det største problemet i dag er kapasitet for saksbehandlere og prioritering av ressurser. Det etterspørres mer kursing/veiledning fra regionalt og sentralt hold. Om lag halvparten av kommunene har egne databaser med kartfestet miljøinformasjon og kommunene har i stor grad gjort de registreringer de er pålagt av FM, men ajourføring og vedlikehold av databaser er ressurskrevende oppgaver som ikke blir prioritert. I mange tilfeller er også kartgrunnlaget gammelt eller for grovmasket i forhold til kommunens behov.

Lokal beslutningsmyndighet om vern og bærekraftig bruk kan styrkes gjennom brukermedvirkning og dialog i forbindelse med planprosesser eller revisjoner av verneplaner. Videre bør det

opprettes faste kontaktflater mellom forvaltning og næringsaktører/-interesser. Slike kontaktpunkter vil bedre dialogen og skape bedre forståelse mellom brukersiden og vernesiden.

Legitimiteten til de lokale VOS etableres etter andre mekanismer og prinsipper enn den legitimiteten som etableres mellom staten og disse aktørene. Store forventninger er knyttet til hvordan VOS skal spille på lag med lokale aktører. Eksempler på avveininger som styremedlemmene synes utfordrende kan være politianmeldelse versus en uformell reaksjon, eller hvordan behandlingen av dispensasjonssaker enkelte ganger fører til diskusjoner der man setter tiltakshavers troverdighet på prøve, og det er vanskelig å tolke relevante vurderingskriterier på en rimelig måte.

I arbeidet med å utvikle det lokale handlingsrommet til VOS foreslår styremedlemmer blant annet å styrke handlingsrommet gjennom å endre ansettelsesforholdet til sekretariatet og å gi styret større innflytelse over prinsipielle avklaringer/tolkning av lovverket. Andre forslag er å videreutvikle styrets rolle i forhold til verdiskaping i og i tilknytning til verneområdene. Det etterlyses også bedre økonomiske tilskuddsordninger, blant annet for å motivere kommunene til å påta seg forvaltningsansvar for naturreservater og landskapsvernområder.

Vurderingene av ulike forhold etter NML krever en viss økologisk kompetanse for å forstå konsekvensene av et enkeltvedtak, eller å vurdere samlet belastning for et område. I noen tilfeller blir vurderingen som er gjort på administrativt nivå overprøvd eller omgjort under den politiske behandlingen. Da er vi tilbake til den generelle utfordringen med å balansere hvilke interesser som bør veie tyngst, eksemplifisert gjennom å balansere brukerinteresser opp mot verneinteresser. Å ivareta naturmangfold samtidig som man skal legge til rette for bærekraftig bruk kan være en krevende øvelse, særlig med tanke på å trekke opp grensene mellom hva som er akseptabel bruk i forhold til verneformålet.

