

Jus eller politikk? Reform av norsk verneområdeforvaltning

1 Innledning

Et sentralt spørsmål i miljøretten er hvilken rollefordeling man skal ha mellom jus og politikk ved utformingen av virkemidler. Generelt er norsk miljøpolitikk preget av høy grad av delegasjon til den utøvende myndighet, i hovedsak representert ved Regjeringen, departementer, direktorater og fylkesmenn.² I tillegg blir mange viktige miljøbeslutninger fattet av kommunale organer.³ EØS-avtalen har medført en viss innstramning ved å pålegge lovgivning og forskrifter som oppstiller klarere rammer for skjønnsutøvelsen.⁴ Dette gjelder særlig innenfor forurensningssektoren, kjemikaliesektoren og for saksbehandlingsregler. For Norge har naturvernsektoren så langt ikke vært særlig sterkt berørt fordi den har vært holdt utenfor EØS-

¹ Denne artikkelen er en del av forskningsprosjektet "Managing protected areas in a time of internationalization" finansiert av Norges forskningsråd. Artikkelen bygger på materiale innsamlet og bearbeidet av forfatteren i samarbeid med med Lars H. Gulbrandsen ved Fridtjof Nansens Institutt.

² Dette omtales ofte som "fullmaktslovgivning", se eksempelvis H.C. Bugge, Lærebok i miljøforvaltningsrett, Universitetsforlaget: Oslo, 3. utg. 2011, s. 29–30.

³ Se eksempelvis I.L. Backer, Innføring i naturressurs- og miljørett, Gyldendal: Oslo, 5. utg. 2012, s. 116–120.

⁴ Bugge 2011, fotnote 2, kapittel 4.

avtalen.⁵ Imidlertid ligger det an til en viss innstramning også for denne sektoren fordi Norge har som mål ”å være på høyde med EU når det gjelder miljøforvaltning”,⁶ og Vanddirektivet er innført i EØS-avtalen.⁷

Forholdet mellom jus og politikk er tosidig. Jusens grunnelementer i form av lovgivning og internasjonale forpliktelser er et resultat av politiske prosesser, og jusen setter igjen rammer for de etterfølgende politiske prosessene.⁸ Det er derfor en vekselvirkning mellom jus og politikk; en vekselvirkning som innebærer en kontinuerlig dynamikk. Denne artikkelen tar som utgangspunkt at forholdet mellom jus og politikk med nødvendighet vil varierer fra en samfunnssektor til en annen og over tid, og at det ikke finnes noen idealtilstand for forholdet. Interessante temaer blir følgelig hva som karakteriserer forholdet mellom jus og politikk innenfor en gitt samfunnssektor, hvilken dynamikk forholdet har hatt og antas å få innenfor samfunnssektoren, og hvilke reelle virkninger forholdet har hatt og kan forventes å få.

Bakgrunnen for denne artikkelen er en situasjon der Norge etter åtte års utredning vedtok naturmangfoldloven i 2009, der flere undersøkelser viser at naturverdiene i omtrent 40 % av norske verneområder er truet og der myndighetene har iverksatt en omfattende lokalforvaltningsreform for verneområdene. Denne bakgrunnen vil bli kort omtalt i punkt 2. Deretter vil artikkelen fokusere på i hvilken grad beslutninger angående verneområder er preget av jus eller politikk (punkt 3), hvordan forholdet mellom jus og politikk for tiden er i ferd med å utvikle seg (punkt 4), og hvilke virkninger denne utviklingen kan tenkes å få (punkt 5).

2 Forvaltning av verneområder

Formålet med forvaltningen av verneområder er grunnleggende for analysen. Skal områdene forvaltes til fordel for mennesker eller for naturverdier uavhengig av menneskenes preferanser? Hvis menneskenes preferanser skal tillegges vekt, skal man prioritere interessene til de som bor i eller er faste brukere av områdene, allmennheten mer generelt, eller fremtidige genera-

⁵ C. Aulie, Vern av naturmangfold i EU og Norge: en sammenligning med vekt på myndigheters plikter og ansvar etter EUs naturverndirektiver og naturmangfoldloven, Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 3/2011, Miljørettslige studier nr. 35, Oslo 2011.

⁶ Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 49.

⁷ Directive 2000/60/EC establishing a framework for Community action in the field of water policy. Om norsk gjennomføring av direktivet, se www.vannportalen.no. Naturvernmyndighetene er gitt hovedansvar for gjennomføring av direktivet ved Miljøverndepartementet og Direktoratet for naturforvaltning.

⁸ T. Eckhoff, Innledning om ”jus” og ”politikk” i det norske statsliv, i E. Smith (red.), Jus og politikk i det norske statsliv, Universitetsforlaget: Oslo 1989, s. 151.

sjoner? Det finnes ikke entydige svar på disse spørsmålene – svarene vil variere med hvem som spørres og hvilke verneområder det er snakk om.

Uansett svarene på disse spørsmålene er et grunnleggende utgangspunkt at verneområdene utgjør områder som vi gjennom politiske prosesser har utpekt som våre mest verdifulle naturområder. Hvorvidt verneområdene også ut fra rent naturvitenskapelige kriterier kan sies å inneholde vår mest verdifulle natur er et tema som først kan besvares på grunnlag av analyser av områdenes biologiske og økologiske funksjoner og representativitet. Det er rettet kritikk mot norsk verneområdepolitikk på grunnlag av mangelfull representativitet.⁹

Naturmangfoldloven (§ 33) bestemmer at verneområder skal:

bidra til bevaring av a) variasjonsbredden av naturtyper og landskap, b) arter og genetisk mangfold, c) truet natur og økologiske funksjonsområder for prioriterte arter, d) større intakte økosystemer, også slik at de kan være tilgjengelige for enkelt friluftsliv, e) områder med særskilte naturhistoriske verdier, f) natur preget av menneskers bruk gjennom tidene (kulturlandskap) eller som også har kulturhistoriske verdier, og tilrettelegging for bruk som bidrar til å opprettholde naturverdiene, g) økologiske og landskapsmessige sammenhenger nasjonalt og internasjonalt, eller h) referanseområder for å følge utviklingen i naturen.

Oppregningen avsluttes med ”eller”; det enkelte verneområde skal følgelig ivareta ett eller flere av disse formålene. Innenfor denne generelle rammen skal de enkelte verneområdekategorier – naturreservater, biotopvernområder, nasjonalparker, landskapsvernområder og marine verneområder – ivareta mer spesifikke formål angitt i naturmangfoldlovens §§ 35–39. Innenfor disse rammene er formålene til de enkelte verneområdene presisert i forskriftene som oppretter det enkelte verneområde.¹⁰

Det norske systemet for verneområder gjenspeiler til en viss grad de verneområdekategorier som er utviklet av IUCN og som i stor grad er anerkjent

⁹ Vern av produktiv skog er et sentralt eksempel. På verdensbasis anslås det at 15–17 % av skog finnes i verneområder, og at 11–12 % ligger i verneområder klassifisert som IUCN kategori I–V, se S. Chape, M. Spalding og M. Jenkins, *The World's Protected Areas. Status, values and prospects in the 21st century*, Prepared by the UNEP World Conservation Monitoring Centre. University of California Press, Berkeley, USA, 2008, s. 50. For Norges vedkommende er det markerte forskjeller i vernet av naturtyper. Mens 33 % av skogen i fjellområder er vernet, er andelen verneareal i de varmekjære vegetasjonssonene bare mellom 2 og 4 %. Planlagt vern vil ikke endre på denne skjevfordelingen. Totalt er 2 % av den produktive skogen i Norge vernet. Det er under halvparten av den vitenskapelige anbefalingen fra Norsk institutt for naturforskning om å verne minst 4,6 % av den produktive skogen. Våre naboland Sverige og Finland har vernet mellom 4 og 5 % av sin produktive skog og bevilget langt større summer til skogvern enn det Norge har gjort.

¹⁰ Forskrifter om verneområder kan finnes på www.lovddata.no/for/lf/index-verne.html.

internasjonalt.¹¹ Dette kommer særlig til uttrykk ved at Direktoratet for naturforvaltning tildeler alle norske verneområder kategorier i overensstemmelse med IUCNs klassifisering.¹²

Siden 2010 har Norge gradvis innført en omfattende reform av forvaltningssystemet for verneområder.¹³ Bakgrunnen for reformen har vært studier som viser at verneverdiene er truet i mer enn hvert tredje verneområde,¹⁴ samt at det har vært betydelige konflikter ved opprettelse og forvaltning av verneområder.¹⁵ Imidlertid ble målet for reformen ikke særlig klart angitt av Regjeringen:

Målet er i størst mulig grad å tilpasse forvaltninga av verneområda til nokre rammemodellar, som vil bidra til å oppnå ei einenskapleg og mest mogleg kostnadseffektiv forvaltning av verneområda på nasjonalt nivå.¹⁶

Reformen innebærer en overføring av forvalteransvar for store verneområder fra statlige fagorganer på regionalt nivå (fylkesmennene) til kollegiale politiske organer på lokalt nivå. Det har vært tre viktige mål ved sammensetningen av verneområdestyrene: lokale interesser skal være representert på høyt politisk nivå i verneområdestyrene, fortrinnsvis ved ordførere, det skal sikres likestilling mellom kjønnene, og samiske interesser skal representeres der slike er relevante. Hvert verneområdestyre får ansvar for å forvalte ett eller flere verneområder med utgangspunkt i store verneområder (nasjonalparker og landskapsvernområder). Reformen skiller ikke etter strengheten i vernet; forvaltningsansvar tildeles for områder der formålet er å bevare urørt natur, og områder der det foregår utstrakt næringsaktivitet.¹⁷ Når reformen er gjennomført vil anslagsvis tre fjerdedeler av vernearealet i

¹¹ N. Dudley (red.), *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*. Gland, Switzerland: IUCN, 2008. For en historisk gjennomgang av IUCNs betydning, se P. van Heijnsbergen, *International legal protection of wild fauna and flora*, IOS Press: Amsterdam, 1997, s. 37–40 og 177–179.

¹² Se klassifiseringen angitt for de enkelte verneområdene i Naturdatabase, se dnweb12.dirnat.no/nbinnsyn/.

¹³ For en analyse av reformen, se O.K. Fauchald og L.H. Gulbrandsen, *The Norwegian reform of protected area management: a grand experiment with delegation of authority?*, *Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability*, 17:2, 2012, s. 203–222.

¹⁴ Det kongelige miljøverndepartement, Prop. 1 S (2009–2010), s. 219–220.

¹⁵ Se særlig diskusjonen av forholdet mellom vern og bærekraftig bruk i høringsuttalelsene til naturmangfoldloven, Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 194–196 og 204–205.

¹⁶ Det kongelige miljøverndepartement, Prop. 1 S (2009–2010), s. 222.

¹⁷ Et unntak er områder som er akseptert som "Ramsar-områder" under Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat (Ramsar, 1971); slike områder er holdt utenfor reformen, se Det kongelige miljøverndepartement, Prop. 1 S (2009–2010), s. 225.

Norge være forvaltet av slike verneområdestyrene.¹⁸ Styrene skal etablere rådgivende utvalg sammensatt av interessegrupper og oppnevnt av styrene, og de skal assisteres av fast ansatte verneområdeforvaltere.¹⁹ Verneområdeforvalterne plasseres i forvaltningsknutepunkter som etableres i tilknytning til verneområdene. I flere tilfelle har det vært kamp mellom kommuner om tildeling av forvaltningsknutepunktet ettersom dette kan ha betydning for forvaltningen av området og kan generere aktivitet, arbeidsplasser og inntekter for kommunene.²⁰

3 Beslutninger – forholdet mellom jus og politikk

I det følgende skal vi se nærmere på i hvilken grad beslutninger angående verneområder er preget av jus eller politikk. Vi skal skille mellom tre hovedgrupper av beslutninger: vedtak om opprettelse av verneområder (forskrifter), vedtak av forvaltningsplaner for verneområdene, og tillatelser til konkrete tiltak i verneområdene (enkeltvedtak). For denne artikkelens formål benyttes tre faktorer for å bestemme graden av rettsliggjøring:

1. Materielle rammer for vedtakene: i hvilken grad legger rettsregler føringer for innholdet i vedtakene?
2. Prosessuelle rammer for vedtakene: i hvilken grad er beslutningsprosessen formalisert og juridisk orientert?
3. Beslutningstagere: i hvilken grad spiller jurister en rolle i beslutningsprosessen?

Vedtak har sterkt politisk preg når politiske organer har materiell og prosessuell frihet til å fatte vedtak etter politiske prioriteringer uten å kunne etterprøves av juridiske organer. Selv om vi på denne måten etablerer en skala fra en høy grad av rettsliggjøring til en høy grad av politisering, er det ikke nødvendigvis slik at disse to størrelsene er omvendt proporsjonale i alle sammenhenger. Likevel er utgangspunktet her at en høy grad av rettsliggjøring normalt korresponderer med en lav grad av politisering og vice versa.

¹⁸ Se Fauchald og Gulbrandsen, fotnote 13, s. 208–209.

¹⁹ Dette framgår av standard vedtekter for verneområdestyrene, se for eksempel vedtektene for Ytre Hvaler Nasjonalpark, www.ytre-hvaler.no/Vedtekter_for_nasjonalparkstyret_-_Ytre_Hvaler_nasjonalpark_FB2kw.pdf.

²⁰ Et eksempel er plasseringen av forvaltningsknutepunktet for Langsua nasjonalpark, se fylkesmannen.no/hoved.aspx?m=29190&amid=3587489.

1) Vedtakelsen av naturmangfoldloven i 2009 hadde betydning for de materielle rammene for vedta. For vedtak om *opprettelse av verneområder* ble det gitt klarere føringer for innholdet i vernevedtakene for de enkelte verneområdekategoriene. For eksempel ble det fastlagt at i nasjonalparker ”skal ingen varig påvirkning av naturmiljø eller kulturminner finne sted, med mindre slik påvirkning er en forutsetning for å ivareta verneformålet” (§ 35). De nye rammene overlater fremdeles bred skjønnsmyndighet til Regjeringen og innebærer i det vesentlige en kodifisering av tidligere praksis.

Naturmangfoldloven innebærer også mer detaljerte rammer for formålet med verneområdene. Det legges dermed klarere rettslige rammer for *forvaltningsplanene*, som har som primær oppgave å realisere verneområdenes formål.²¹ Men også på dette punkt beholder myndighetene stor skjønnsfrihet.

For *enkeltvedtak* om aktiviteter i verneområdet var det ved forberedelsen av naturmangfoldloven uenighet om i hvilken grad loven burde tillate dispensasjon for aktiviteter som ivaretar ”vesentlige samfunnsmessige interesser” hvis dette strider mot verneformål og verneverdier.²² Resultatet ble en bestemmelse som åpner for dispensasjoner der verneformål og verneverdier kan bli skadet, med andre ord en betydelig skjønnsfrihet for myndighetene.

Alt i alt innebar naturmangfoldloven en viss begrensning i den politiske friheten ved å klargjøre de rettslige rammene for verneområdevedtak. Det foreligger ikke undersøkelser av hvilken virkning loven har fått i praksis. Den etterfølgende lokalforvaltningsreformen endrer ikke dette bildet. Et element av reformen er prioritering av utarbeidelse av forvaltningsplaner, men dette kan også ses på som en konsekvens av lovens krav om at utkast til forvaltningsplaner skal utarbeides parallelt med vernevedtakene (se siste ledd i §§ 35, 36 og 37).

2) Også de prosessuelle rammene for vedtak om *opprettelse av verneområder* ble endret ved naturmangfoldloven. Det oppstilles klarere og mer detaljerte regler om samarbeid med interessenter, kunngjøring og høring av forslag, virkninger av igangsatt verneprosess, og utferdigelse og publisering av endelig vedtak (se §§ 41–46). Dette innebærer en betydelig styrking av de formelle og juridiske aspektene ved prosessen.

Vedtaket av *forvaltningsplaner* har til en viss grad blitt formalisert, men det skjedde ikke ved naturmangfoldloven. Ved lokalforvaltningsreformen ble det bestemt at verneområdestyrene skal utarbeide og revidere forvaltningsplanene. Oppstart av slike initiativer ”bør skje i dialog med Direktoratet for

²¹ Se standard vedtekter for verneområdestyrene punkt 8.1, fotnote 19.

²² Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 237–240 og 424–426.

naturforvaltning”, og planene ”skal godkjennes av” Direktoratet.²³ Det er trolig ikke adgang til å klage over vedtatt forvaltningsplan.²⁴ Utover dette har det ikke skjedd noen formalisering av arbeidet med forvaltningsplaner.

De prosessuelle rammene for *enkeltvedtak* om aktiviteter i verneområdet ble noe spesifisert i naturmangfoldloven, blant annet gjennom krav om offentliggjøring av begrunnelsen for vedtaket (§ 48 siste ledd). Ved den etterfølgende reformen ble plikten til å informere om vedtakene og klageadgang i begrenset grad spesifisert i standard vedtekter for verneområdestyrene.²⁵

Alt i alt innebar naturmangfoldloven og den etterfølgende reformen en viss styrking av de rettslige rammene for prosessen for vedtak om verneområder.

3) Den siste faktoren er hvilken rolle jurister spiller i vedtaksprosessen. Generelt kan juridisk kompetanse være nødvendig for forhånds- og etterfølgende kontroll av vedtaks og prosessers lovlighet, inklusive bruk av sanksjoner, og for å samordne regelverk og vedtak. Naturmangfoldloven kan i seg selv ha økt behovet for å involvere jurister gjennom styrkingen av de juridiske aspekter ved prosessene, som nevnt ovenfor. Forarbeidene indikerer imidlertid at dette ikke ble ansett som noen konsekvens av betydning.²⁶ Som antydnet ovenfor har de relevante endringene i det vesentlige kodifisert eksisterende praksis.

Ved lokalforvaltningsreformen ble behovet for formalisering av prosesser og muligheten for bruk av sanksjoner vektlagt i evalueringene av forsøksordninger og av Regjeringen.²⁷ Men dette har ikke blitt fulgt opp med noen styrking av juristers rolle.²⁸ Reformen har snarere medført en svekkelse av juristers rolle. Grunner til en slik konklusjon er den sterke vektleggingen

²³ Se standard vedtekter for verneområdestyrene punkt 8.1, fotnote 19.

²⁴ Argumenter i denne retning er at forvaltningsplanen ikke kan anses som et vedtak som formelt sett er bestemmende for rettigheter og plikter til private personer (selv om den nok reelt sett kan være det, se forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 2(a)), at forvaltningsplanen godkjennes av Direktoratet og derfor ikke bør kunne påklages av fylkesmennene (naturmangfoldloven § 62 tredje ledd), og referansen til ”vedtak som treffes av styret *som forvaltningsmyndighet*” (min utheving) i standardvedtektene punkt 12, fotnote 19.

²⁵ Punkt 8.6 og 12, fotnote 19.

²⁶ Se Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 359–362, de antatt viktigste juridiske konsekvensene var prosesskostnader ved beregning av erstatning til grunneiere.

²⁷ Det kongelige miljøverndepartement, Prop. 1 S (2009–2010), s. 221, 222 og 223.

²⁸ Behovet for å styrke juristenes rolle ble drøftet i utredningen som lå til grunn for reformen: Direktoratet for naturforvaltning, Lokal forvaltning av verneområder – en evaluering av delegering. Tilrådning til Miljøverndepartementet 2008, s. 13–15. Konklusjonen var imidlertid beskjeden (s. 44): ”Staten må ha juridisk kompetanse til å sikre at lover, forskrifter, statlig politikk og føringer blir etterlevd.”

av politisk representasjon i verneområdestyrene, den sterke forankringen på kommunalt nivå der det generelt er begrenset tilgang til juridisk kompetanse, og etableringen av Miljøverndepartementet som klageorgan basert på en tanke om at beslutninger av et politisk organ (verneområdestyret) bør klages inn for et politisk organ (Miljøverndepartementet). Disse synspunktene styrkes av at Norge har et svakt system for rettslig etterprøving av myndigheters vedtak på miljøområdet sammenlignet med de øvrige nordiske land.²⁹

Det generelt manglende fokuset på å ivareta juridiske aspekter i reformen gjenspeiles også i måten reformen ble vedtatt på. Den ble vedtatt som en del av Miljøverndepartementets budsjett for 2010³⁰ med de konsekvenser det hadde i form av manglende krav til saksbehandling (særlig konsekvensutredning og høringer), og manglende offentlig debatt. Gitt at budsjettet ble lagt fram av en flertallsregjering var også opposisjonens påvirkningsmuligheter begrensede.

Til tross for konklusjonene ovenfor om en viss styrking av rettsreglenes funksjon som rammer for materielle og prosessuelle aspekter ved beslutninger om verneområder, hovedsakelig som følge av naturmangfoldloven, medfører lokalforvaltningsreformen at juristers rolle i beslutningsprosessen blir svekket. Det har dermed oppstått en spenning mellom naturmangfoldlovens økte bruk av rettslige rammer og reformens fokus på lokale politiske organer og svekkelse av juristers rolle.

4 Dynamikken mellom jus og politikk

Når vi vurderer hvordan forholdet mellom jus og politikk i ferd med å utvikle seg i lys av naturmangfoldloven og lokalforvaltningsreformen må vi se på underliggende utviklingstrender. Her vil jeg trekke fram tre trender som er viktige for å forstå dynamikken mellom jus og politikk innen verneområdeforvaltning. Den første er utviklingen i naturforholdene. Mye tyder på at negative utviklingstrender, eksempelvis klimaendringer og tap av biologisk mangfold, vil fortsette og muligens aksellerere. Naturvitere legger stor vekt på utviklingsterskler ("tipping points"), ikke-lineære sam-

²⁹ Se H. Tegner Anker et al., *The Role of Courts in Environmental Law – a Nordic Comparative Study*, i *Nordisk Miljörättslig Tidskrift* 2009 s. 9–33 og O.K. Fauchald, *Environmental Justice in Courts – a Case Study from Norway*, i *Nordisk Miljörättslig Tidskrift* no. 1/2010 s. 49–67.

³⁰ Det kongelige miljøverndepartement, *Prop. 1 S (2009–2010)*, s. 218–226. Hovedutredningen som lå til grunn for reformen er omtalt i fotnote 28.

menhenger og kompleksiteten i økosystemene.³¹ Oversikter over forholdene i Norge viser et sammensatt bilde som alt i alt indikerer at det også i Norge må forventes betydelig og til dels uforutsett utvikling av naturforholdene.³²

Den andre trenden er utviklingen i vår kunnskapsbase. De siste 20 årene har bragt betydelig ny kunnskap om økosystemenes tilstand og utvikling i Norge. En milesten for denne kunnskapsutviklingen var publiseringen av naturindeksen for Norge i 2010.³³ Denne indeksen analyserer utviklingstrender for norske naturtyper basert på kunnskap om tilstanden i 1990, 2000 og 2010, og gir en oversikt over status for kunnskapsnivået. Naturindeksen viser at det fremdeles er store mangler ved kunnskapen om tilstanden i norsk natur og påvirkningsfaktorer, og at vi kan forvente oss en betydelig kunnskapsutvikling.

Den tredje trenden er internasjonale normer for forvaltning av verneområder. Det har tradisjonelt vært en spenning mellom tanken om det klassiske naturvern, der områder skal isoleres fra menneskers påvirkning, og tanken om vern av områder som et av flere verktøy for forvaltning av naturen til menneskenes beste. Mens det klassiske naturvern med et klart skille mellom forvaltning av verneområder og annen områdeforvaltning (særlig under plan- og bygningsloven) tradisjonelt har stått sterkt i Norge,³⁴ indikerer lokalforvaltningsreformen at dette skillet får redusert betydning. Internasjonalt ser trenden ut til å gå mot tettere kobling mellom forvaltningssystemet for verneområder og forvaltningssystemene for andre geografiske områder.³⁵ Dette henger nært sammen med et økt fokus på økosystemforvaltning³⁶ og økosystemtjenester.³⁷ Internasjonalt styrkes dermed fokuset

³¹ En oppdatert oversikt over og analyse av trender finnes i UNEP, GEO 5: Global Environment Outlook. Environment for the future we want, 2012.

³² Se S. Nybø, G. Certain og O. Skarpaas, Naturindeks, hovedresultater og kunnskapsbehov, i S. Nybø (red.), Naturindeks for Norge 2010, DN-utredning 3-2010, s. 9–24.

³³ S. Nybø (red.), Naturindeks for Norge 2010, DN-utredning 3-2010, se www.dirnat.no/naturindeks/.

³⁴ Se I.L. Backer, Naturvern og naturinngrep, Universitetsforlaget: Oslo 1986, s. 72–77, der det påpekes (s. 76) at ”slik loven [naturvernloven av 1970, forgjengeren til naturmangfoldloven] står i dag, har den fra et praktisk synspunkt nesten like sterkt preg av en fredningslov som loven av 1954.” Sammenligningen med lovgivning i Sverige og Danmark (s. 77) viste at naturvernloven var ”den lov som klarest har preg av en ren naturvernlov.”

³⁵ Se eksempelvis vedtak X/31 (2010, UNEP/CBD/COP/DEC/X/31), avsnitt 9–36 fra partsmøtet i Konvensjonen om biologisk mangfold som vektlegger bærekraftig finansiering, klimaendringer, verdsetting av kostnader og goder ved verneområder, samt styring, deltakelse og rettferdig fordeling av goder under overskriften ”issues that need greater attention”.

³⁶ Se prinsipp 10 av Malawi-prinsippene, UNEP/CBD/COP/DEC/V/6, Annex, para. 6.

³⁷ Begrepet ”ecosystem services” ble gjort til et element i IUCNs definisjon av ”protecte areas” i 2008, se N. Dudley, fotnote 11, s. 8–9. Se også rapportene utarbeidet under initiativet ”The Economics of Ecosystems and Biodiversity”, tilgjengelige på www.cbd.int/incentives/teeb/.

på verneområder som et virkemiddel for bærekraftig utvikling og bedring av menneskers velferd.³⁸

Gitt den spenningen som er antydnet ovenfor mellom økt rettsliggjøring i naturmangfoldloven og økt politisering gjennom lokalforvaltningsreformen, er det naturlig å spørre hvorvidt vi i overskuelig fremtid vil ha situasjoner der vedtak om verneområder vil være politisk preget eller om vi på sikt vil se en styrking av rettslige rammer og prosesser. De underliggende trendene beskrevet ovenfor gir ikke noe entydig svar. Den internasjonale trenden for verneområdeforvaltning peker i retning av en høy grad av politisering, mens trendene med endringer i naturforholdene og økt kunnskap kan peke i retning av klarere og mer detaljerte rettslige rammer.

En helt sentral faktor i den norske konteksten er hvilke typer beslutninger verneområdestyrene vil fatte. I den første fasen vil sentrale oppgaver for verneområdestyrene være å utarbeide nye eller oppdatere gamle forvaltningsplaner, samt å få på plass hovedelementene i forvaltningssystemet, slik som etablering av infrastruktur og rutiner, ansettelse av verneområdeforvaltere og oppnevning av rådgivende utvalg. Det er nærliggende at ordførere og andre sentrale politikere vil ha interesse av å delta i denne fasen av styrenes virksomhet.

På lengre sikt, når dagsordenen i større grad preges av rutinesaker, oppstår spørsmålet om det fremdeles vil være tilstrekkelig interesse blant sentrale politikere for deltakelse i styrene. Svaret på dette spørsmålet vil sannsynligvis avhenge av styrenes politiske handlingsrom. For verneområder defineres dette handlingsrommet av naturmangfoldloven og verneforskriftene. Hvis det politiske handlingsrommet holdes snevert, er det høy sannsynlighet for at sentrale politikere, særlig ordførere, etter hvert vil nedprioritere deltakelse i verneområdestyrene. Hvis handlingsrommet derimot utvides eller holdes bredt er det større sannsynlighet for at sentrale politikere vil prioritere deltakelse.

Naturmangfoldloven innebar en viss innstramning av de materielle rammene for vedtak om opprettelse av verneområder. Særlig setter forbudet mot ”varig påvirkning av naturmiljø eller kulturminner” i nasjonalparker en snever ramme for det politiske handlingsrommet. Men dette har hatt begrenset betydning fordi innstramningen allerede var gjennomført i praksis. Strengheten i vernet kan variere betydelig mellom verneområdekategoriene, her

³⁸ Se eksempelvis B. Lausche, Guidelines for Protected Areas Legislation. IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 81. IUCN, Gland, Switzerland, 2011, s. 16–17 og 22–23.

særlig aktuelt for landskapsvernområder og nasjonalparker. Variasjonen innenfor den enkelte verneområdekategori er imidlertid mye mer begrenset, selv om man i praksis skiller mellom nasjonalparker der det skal tilrettelegges for friluftsmål og der naturen i størst mulig grad skal beholdes upåvirket. De fleste verneområdeforskrifter angir detaljert hvilke tillatelser styrene kan gi. Gjennom forvaltningsplanene presiseres rammene for vernet, og når disse først er fastlagt vil det i de fleste tilfeller være igjen et snevert politisk handlingsrom. Avgjørelser innenfor klare og detaljerte rammer kan mest effektivt fattes av saksbehandlere, inklusive jurister, som har særlig kompetanse til å fatte slike avgjørelser.

En annen faktor av betydning er samvirket mellom verneområdene og aktiviteter utenfor verneområdene. Slikt samvirke er generelt ikke direkte regulert i verneforskriftene, og må håndteres på grunnlag av annen lovgivning anvendt i lys av verneformålet (se naturmangfoldloven § 49). Her er det uklare rettslige rammer og det kan være stort politisk handlingsrom. I slike saker, særlig der det foreligger kobling av aktiviteter innenfor og utenfor verneområder, vil kunne medføre stor politisk interesse i å delta i verneområdestyrene. En del slike temaer kan imidlertid bli avklart på generelt grunnlag i forvaltningsplanene. Videre vil ikke styrene være direkte ansvarlige for endelige vedtak om tillatelse til aktiviteter. Alt i alt må det likevel antas at styrenes mulighet til å påvirke vedtak om aktiviteter utenfor verneområdet generelt vil bidra til politisk interesse for deltakelse i styrene.

På denne bakgrunn er det nærliggende å anta at verneområdestyrene vil ha en sterk interesse i å opprettholde eller oppnå et bredt politisk handlingsrom også på sikt. For å oppnå dette kan styrene fremheve at uten et slikt handlingsrom vil styrene fungere på et minimumsnivå der det legges opp til få møter (minimum to per år i henhold til standardvedtektene) og at de fleste saker i praksis avgjøres av et arbeidsutvalg eller av verneområdeforvalteren. Videre kan de sentrale lokalpolitikere overlate deltakelse i styrene til lavere politisk nivå. En slik utvikling vil kunne undergrave Regjeringens mål om å sikre et sterkt lokalt engasjement i verneområdeforvaltningen.

Alt i alt er det derfor usikkert om vi i overskuelig framtid vil få en styrking av rettslige rammer og prosesser, eller opprettholdelse av et forvaltningssystem som i sterk grad er politisk preget. Det er stor sannsynlighet for at det vil bli et betydelig press for å opprettholde et bredt politisk handlingsrom for verneområdestyrene.

5 Hvilke virkninger kan utviklingen få?

Vedtak angående verneområder fattes i et spenningsfelt mellom naturfaglige prioriteringer, rekreasjonsinteresser og næringsinteresser. Hovedspørsmålet blir derfor hvilke virkninger utviklingen diskutert ovenfor kan få for forholdet mellom disse interessene. Den generelle bakgrunnen for denne drøftelsen er at det er anslått at verneverdiene er truet i mer enn ett av tre verneområder,³⁹ at evalueringen av forsøksordningene pekte på en rekke problemer som kunne medføre en tilsidesetting av naturfaglige prioriteringer,⁴⁰ samt at Direktoratet for naturforvaltning i hovedsak delte de synspunkter som ble fremlagt i evalueringsrapportene.⁴¹

Drøftelsen av virkningene vil bli foretatt på basis av to hovedscenarier:

1. Naturmangfoldloven og forvaltningsplanene vil på sikt styrke eller i det minste opprettholde de rettslige rammene for verneområdeforvaltningen og begrense det politiske handlingsrommet (tilbakevending til ”status quo” for forholdet mellom jus og politikk slik dette var før lokalforvaltningsreformen).
2. Reformen vil på sikt styrke det politiske handlingsrommet ved verneområdeforvaltningen og en svekke de rettslige rammene.

Begge disse scenariene har høy grad av sannsynlighet basert på drøftelsen under punkt 4 over. Støtte for det første scenariet kan hentes i forventningen om at det politiske handlingsrommet på sikt vil bli redusert. Dette scenariet vil neppe i seg selv medføre endringer av betydning i forholdet mellom naturfaglige prioriteringer, rekreasjonsinteresser og næringsinteresser. De underliggende trendene diskutert ovenfor vil imidlertid kunne medføre slike endringer. Eksempelvis kan endringer i naturforholdene og økt kunnskap medføre økt vektlegging av naturfaglige prioriteringer.

Støtte for det andre scenariet kan hentes i forventninger om at politikere vil arbeide aktivt for å opprettholde og øke det politiske handlingsrommet, samt i samvirket mellom verneområdeforvaltningen og aktiviteter som finner sted utenfor verneområdet. Styrking av de politiske aspektene og svekkelse av de rettslige rammene kan tenkes å få betydelige konsekvenser for forholdet mellom naturfaglige prioriteringer, rekreasjonsinteresser

³⁹ Det kongelige miljøverndepartement, Prop. 1 S (2009–2010), s. 219–220.

⁴⁰ E.I. Falleth og S. Hovik, Lokal forvaltning av store verneområder. Erfaringer fra fire forsøk, NIBR-rapport 2008:11, se særlig s. 5–7. Rapporten er elektronisk tilgjengelig på www.nibr.no/pub864.

⁴¹ Direktoratet for naturforvaltning, fotnote 28.

og næringsinteresser. Dersom vi forutsetter et bredt politisk handlingsrom, ligger det i sakens natur at ønsket om et slikt handlingsrom vil omsettes i en vekslende prioritering av disse interessene. Konsekvensen vil være en større variasjon mellom verneområdene – det som tillates i et verneområde kan forbyti et annet tilsvarende verneområde, og en større variasjon over tid – det som tillates av et verneområdestyre dominert av visse politiske synspunkter kan forbyti av et etterfølgende styre med andre politiske prioriteringer.

På grunnlag av en antagelse om økt variasjon kan det spørres om en slik utvikling forventes å favorisere visse interesser. Det er nærliggende å anta at prioritering av et bredt politisk handlingsrom vil medføre en nedprioritering av miljøinteresser og en styrking av rekreasjonsinteresser og næringsinteresser. Uansett om en slik antagelse slår til, vil en økt variasjon med nødvendighet føre til en svekkelse av målet om langsiktig og stabil forvaltning av verneområder, noe som i seg selv vil medføre en svekkelse av miljøinteressene. Den forvaltning vi til nå har hatt av verneområder i Norge, som i alle fall tilsynelatende har lagt stor vekt på miljøinteresser, har resultert i en dårlig ivaretagelse av verneverdiene. En svekkelse av miljøinteressene i en slik situasjon vil medføre et betydelig tap av biologisk mangfold på sikt.

Et bredt politisk handlingsrom forutsetter en frihet til å sette til side naturfaglige prioriteringer. Men det innebærer også en frihet til å styrke miljømessige interesser. Hvorvidt handlingsrommet i praksis vil bli benyttet til å ivareta miljømessige interesser kan det være ulike syn på. En styrking av lokal aksept for og støtte til verneområdene kan (mer enn?) kompensere for svekkelsen i den formelle plikten til å ivareta miljøinteressene. En helt sentral faktor for å kunne oppnå dette vil være om man gjennom naturmangfoldloven og reformen forbedrer kunnskapen om de naturmessige konsekvensene av ulike aktiviteter i eller ved verneområdet. Dette vil i stor grad avhenge av om man ansetter verneområdeforvaltere som er godt naturfaglig kvalifiserte, hvilke arbeidsoppgaver styrene gir forvalterne, om man opprettholder et godt naturfaglig arbeidsmiljø mellom områdeforvalterne og i fylkesmannsembetene, i hvilken grad man sikrer seg naturfaglig ekspertise i de rådgivende utvalgene, og i hvilken grad styrene lykkes i å bedre miljøsamarbeidet mellom kommune-, fylkes- og samepolitikere. Lokaliseringen av forvalterne på kommunalt nivå, faren for svekkelse av den naturfaglige kompetansen hos fylkesmennene på sikt, tilsynelatende svak representasjon av naturfaglig ekspertise i de rådgivende utvalgene som så langt er opprettet, samt erfaringen med svak ivaretagelse av naturfaglige prioriteringer i forsøksordningene er momenter som indikerer at man ikke ligger an til å opprettholde eller forbedre kunnskapen om naturmessige konsekvenser.

På denne bakgrunn er det etter min oppfatning en klar sannsynlighetsovervekt for at en styrking av de politiske aspektene ved verneområdeforvaltningen og en svekkelse av de rettslige rammene vil medføre en lavere realisering av miljøinteresser. Imidlertid kan en slike konsekvenser unngås med prosessuelle og institusjonelle tiltak basert på god kunnskap om miljømessige konsekvenser av foreslått aktivitet i og utenfor verneområdene. Det en underliggende trend at man får økt kunnskap om miljømessige forhold og konsekvenser av slike aktiviteter. Man må sikre seg at denne kunnskapen blir effektivt utnyttet i verneområdeforvaltningen.

6 Avsluttende merknader

Den vekselvirkningen mellom jus og politikk som vi har sett på i denne artikkelen viser at det kan være vanskelig å forutsi faktiske virkninger av å forskyve tyngdepunktet i en beslutningsprosess i den ene eller den andre retning. Til tross for at jurister flest vil mene at et styrket rettslig vern av miljøet med stor sannsynlighet vil medføre styrket faktisk vern av miljøet, påpeker denne artikkelen at det ikke nødvendigvis er gitt hvorvidt en rettsliggjøring av beslutningsprosesser vil medføre sterkere eller svakere ivaretagelse av miljøverdiene. Det finnes derfor ikke klare svar på spørsmålet om hvilken arbeidsdeling man skal ha mellom jus og politikk ved utformingen av virkemidler for å ivareta miljøverdier. Artikkelen synliggjør at en lav grad av rettsliggjøring med stor sannsynlighet vil medføre økte variasjoner i det faktiske vernet. Hvorvidt slike variasjoner medfører at de som lykkes med sterk ivaretagelse av miljøverdiene blir modeller for de som ender opp med svak ivaretagelse, eller om det blir en utvikling mot en svak ivaretagelse av miljøverdiene er i hovedsak et åpent spørsmål.

Innenfor norsk miljørett er et hovedinntrykk at det generelt oppstilles relativt få og lite strenge materielle rammer for vedtak, men at det legges stor vekt på utvikling av prosessuelle rammer. Sammenlignet med andre forvaltningsrettslige områder har miljøretten gått foran i å utvikle prosessuelle rammer gjennom regler om konsekvensutredninger⁴² og om tilgang til miljøinformasjon.⁴³ Videre ser det ut til at jurister i Norge spiller en relativt tilbaketrukket rolle ved vedtak på miljøområdet. På denne bakgrunn er det innenfor mange deler av norsk miljø store muligheter for økt rettsliggjøring.

⁴² Se kapittel 14 i plan- og bygningsloven (2008 nr. 71) med tilhørende forskrifter.

⁴³ Se kapittel 3 i miljøinformasjonsloven (2003 nr. 31). Se imidlertid O.K. Fauchald, *Effective access to environmental information in Norway?*, i L.L. Backer, O.K. Fauchald og C. Voigt, *Pro natura*. Festskrift til Hans Christian Bugge, Universitetsforlaget: Oslo, 2012, s. 170–188 om forvaltningens gjennomføring av loven.

På den ene side vil det, i lys av internasjonale og EU-rettslige trender og det økende behovet for langsiktig ivaretagelse av miljøhensyn, bli et sterkt press i retning av økt rettsliggjøring i norsk rett. Men det vil også være sterke argumenter for å utvide det politiske handlingsrommet.

Hvorvidt økt rettsliggjøring er nødvendig for å nå miljømål er et åpent spørsmål som bør besvares konkret for de ulike delene av miljøretten. For norsk verneområdeforvaltning er mitt syn at det er behov for en klargjøring og styrking av de rettslige rammene. Jeg mener også at det er stort behov for en grundig vurdering av jusens rolle innenfor andre deler av miljøretten, særlig i lys av den begrensede suksess virkemiddelbruken har hatt på dette rettsområdet. I denne artikkelen har jeg utviklet og anvendt en analytisk tilnærming som jeg håper kan være til nytte for fremtidige vurderinger av forholdet mellom jus og politikk innen miljøretten.

Referanseliste

- Anker, H. Tegner et al.: The Role of Courts in Environmental Law – a Nordic Comparative Study, i Nordisk Miljörättslig Tidskrift 2009 s. 9–33
- Aulie, C.: Vern av naturmangfold i EU og Norge: en sammenligning med vekt på myndigheters plikter og ansvar etter EUs naturverndirektiver og naturmangfoldloven, Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 3/2011, Miljørettslige studier nr. 35, Oslo 2011
- Backer, I.L.: Naturvern og naturinngrep, Universitetsforlaget: Oslo 1986
- Backer, I.L.: Innføring i naturressurs- og miljørett, Gyldendal: Oslo, 5. utg. 2012
- Bugge, H.C.: Lærebok i miljøforvaltningsrett, Universitetsforlaget: Oslo, 3. utg. 2011
- Chape, S., M. Spalding og M. Jenkins: The World's Protected Areas. Status, values and prospects in the 21st century, Prepared by the UNEP World Conservation Monitoring Centre. University of California Press, Berkeley, USA, 2008
- Dudley, N. (red.): Guidelines for Applying Protected Area Management Categories. Gland, Switzerland: IUCN, 2008
- Direktoratet for naturforvaltning: Lokal forvaltning av verneområder – en evaluering av delegering. Tiltrådning til Miljøverndepartementet 2008
- Eckhoff, T.: Innledning om ”jus” og ”politikk” i det norske statsliv, i E. Smith (red.), Jus og politikk i det norske statsliv, Universitetsforlaget: Oslo 1989, s. 151–158.
- Falleth, E.I. og S. Hovik: Lokal forvaltning av store verneområder. Erfaringer fra fire forsøk, NIBR-rapport 2008:11

- Fauchald, O.K.: Environmental Justice in Courts – a Case Study from Norway, i *Nordisk Miljörättslig Tidskrift* no. 1/2010 s. 49–67
- Fauchald, O.K.: Effective access to environmental information in Norway?, i I.L. Backer, O.K. Fauchald og C. Voigt, *Pro natura*. Festskrift til Hans Christian Bugge, Universitetsforlaget: Oslo, 2012, s. 170–188
- Fauchald, O.K. og L.H. Gulbrandsen: The Norwegian reform of protected area management: a grand experiment with delegation of authority?, *Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability*, 17:2, 2012, s. 203–222
- Heijnsbergen, P. van: *International legal protection of wild fauna and flora*, IOS Press: Amsterdam, 1997
- Lausche, B.: *Guidelines for Protected Areas Legislation*. IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 81. IUCN, Gland, Switzerland, 2011
- Nybø, S. (red.): *Naturindeks for Norge 2010, DN-utredning 3-2010*
- Nybø, S., G. Certain og O. Skarpaas: *Naturindeks, hovedresultater og kunnskapsbehov*, i S. Nybø (red.), *Naturindeks for Norge 2010, DN-utredning 3-2010*, s. 9–24
- UNEP: *GEO 5: Global Environment Outlook. Environment for the future we want*, 2012