Naturvern

Naturvern bygger på opplevelse av, og kunnskap og bevissthet om kvaliteter og egenskaper i naturen. Norsk politikk og lovgivning baserer seg på at naturen har en verdi i seg selv, en egenverdi, som gjør at all natur og alle arter har en rett til å eksistere. Det biologiske mangfold av naturtyper og arter skaper en økologisk helhet. Samspillet mellom organismer medfører en avhengighet dem imellom. Mennesket inngår som en del av denne naturen med et særlig ansvar i kraft av sin sterke påvirkning på mange økologiske prosesser.
Naturen har også en opplevelsesverdi, en verdi for menneskers helse og trivsel, og gjennom friluftsliv en verdi for å skape forståelse for vern av natur.

1.1 Ide og intensjoner

Menneskets natursyn har endret seg gjennom historisk tid. Utviklingen har i stor grad avspeilet menneskets levesett og religiøse tradisjoner. Nærhet til naturen og avhengighet av naturens ressurser har vært viktig for det rådende natursyn til enhver tid. Tradisjonelt har man i tillegg til naturens egenverdi sett på den *eksistensielle verdi* naturen har for mennesket. Det kan være økonomiske, estetiske, etiske, moralske og kulturelle verdier. Det får betydning ved vurdering av vern og nytte av naturen. Naturens verdi som instrument eller redskap for mennesket gjør også at det blir en viktig samfunnsoppgave å ta vare på naturen.

Naturen har en *nedarvet verdi*. Den gir bevisstheten om at framtidige generasjoner også har rett til å utnytte og forvalte de bevarte ressurser. Dette medfører en moralsk og kulturell forpliktelse til å videreføre verdiene til fremtidige generasjoner.

I urørt natur har man mulighet til å studere og oppleve økologiske prosesser hvor mennesket selv ikke former hele miljøet. Kvalitetene i urørt natur har en sentral plass i naturvernet. Andre deler av naturen har gjennom generasjoner blitt påvirket av menneskets bruk og har utviklet kulturmarker med økosystemer og artssammensetninger og med stort biologisk mangfold. Det er bred politisk enighet om å ta vare på kulturminner som en del av vår kulturarv. Det er bred politisk enighet om å bevare verdifulle naturområder som en del av vår naturarv på samme måte som det er enighet om å ta vare på kulturminner som en del av vår kulturarv.

Den historiske utvikling innenfor naturvernarbeidet og det tilhørende lovverk har vært gjennom en prosess som viser vektlegging av nye argumenter og endring av innholdet i begrepet naturvern. Utviklingen viser også en større vektlegging av miljøverdiene generelt. Utviklingen har gått fra de første naturfredninger på begynnelsen av forrige århundre og fram til nasjonalparkstrategier, fylkesvise verneplaner og til internasjonale konvensjoner som Norge har undertegnet. Det er også naturlig å vise til at dette er gjenspeilet i miljølovverket både i form av spesiallover (naturvernloven, viltloven, lakse- og innlandsfiskloven, forurensningsloven o.a.) og i form av en egen miljøbestemmelse i Grunnloven § 110 b og en generalklausul i straffeloven § 152 b.

1.2 Internasjonale konvensjoner

I 1922 ble verdens første internasjonale naturvernorganisasjon dannet; Det internasjonale råd for fuglevern, ICBP. Naturvernarbeidet over grensene kom imidlertid først for alvor i gang ved opprettelsen av Verdens Naturvernunion IUCN i 1948. Siden har utviklingen gått raskt. Flere viktige organisasjoner har blitt stiftet, bla Verdens Naturfond (WWF) i 1960.

I en rekke tilfeller har det internasjonale samarbeidet resultert i vedtakelse av konvensjoner; det vil si avtaler som medfører bindende forpliktelser for de land som slutter seg til den enkelte avtale. Det internasjonale miljøsamarbeidet har også resultert i samarbeid over landegrenser om konkrete vernetiltak.

Nedenfor omtales enkelte internasjonale konvensjoner som har betydning for områdevernet i Norge.

Ramsar-konvensjonen trådte i kraft 21. desember 1975 og har som formål å beskytte våtmarksområder generelt og særlig som leveområde for vannfugler. Norge har hittil utpekt 37 verneområder som Ramsar-områder, hvorav 5 på Svalbard www.ramsar.org.

Bern-konvensjonen trådte i kraft 1. juni 1982 og har som formål å verne om europeiske arter av ville dyr og planter, samt deres levesteder. Den legges særlig vekt beskyttelsen av truede og sårbare arter www.nature.coe.int.

Bonn-konvensjonen trådte i kraft 1. november 1983 og gir beskyttelse av trekkende arter av ville dyr. Den omfatter bestander av truede og sårbare dyrearter som regelmessig svømmer, flyr eller vandrer over nasjonale grenser. Medlemslandene er forpliktet til å beskytte artene og deres levesteder gjennom ulike former for vernetiltak www.unep-wcmc.org/cms.

Konvensjonen om biologisk mangfold (Rio-konvensjonen) trådte i kraft 29. desember 1993 og er den første avtalen med globalt virkeområde som omfatter vern og bærekraftig bruk av alt biologisk mangfold. Biologisk mangfold kan kort forklares som jordens variasjoner av livsformer. Det vil si variasjonen av økosystemer, variasjonsrikdommen av planter, dyr og mikroorganismer og den genetiske variasjonen vi finner innen den enkelte art og det enkelte økosystem.

Konvensjonen er den mest vidtrekkende internasjonale avtalen om vern av naturmiljøet som er inngått. Den er spesiell i forhold til tidligere inngåtte avtaler om naturvern fordi den setter mangfoldet i sentrum for å sikre et effektivt vern. Tidligere konvensjoner har konsentrert seg om enkelte naturforhold. Disse konvensjonene er fortsatt like aktuelle, men bør ses i forhold til konvensjonen om biologisk mangfold. Konvensjonens innledning påpeker at biologisk mangfold har en verdi i seg selv, i tillegg til en økologisk, genetisk, sosial, økonomisk, vitenskapelig, utdanningsmessig, kulturell, rekreasjonsmessig og estetisk verdi. Det er ikke foretatt noen prioritering av disse verdiene. Bevaringen av det biologiske mangfold er anerkjent som "et fellesanliggende for menneskeheten".

Konvensjonen gir bl.a en bevaringsforpliktelse ved å stille krav til identifisering, overvåkning og iverksetting av nødvendige tiltak som truer det biologiske mangfold. Særlig viktig i denne sammenheng er artikkel 8 om "in-situ bevaring", dvs bevaring av det biologiske mangfoldet i sine naturlige omgivelser. Partene skal så langt som råd er blant annet:

> *"(a) etablere et system av beskyttede områder eller områder der særlige tiltak må settes inn for å bevare biologisk mangfold;*
>
> *(b) utvikle, der det er nødvendig, retningslinjer for utvelging, opprettelse og forvaltning av beskyttede områder eller områder der særlige tiltak må settes inn for å bevare biologisk mangfold;*
>
> *"(c) regulere eller forvalte biologiske ressurser som er viktige for bevaringen av det biologiske mangfoldet innenfor og utenfor beskyttede områder for å sikre deres bevaring og bærekraftig bruk;*
>
> *(d) fremme beskyttelse av økosystemer, naturlige habitater og opprettholdelse av levedyktige bestander av artene i deres naturlige omgivelser;*
>
> *(e) fremme miljømessig sunn og bærekraftig utvikling i områder som grenser opp til beskyttede områder;*
>
> *(f) rehabilitere og gjenopprette skadede økosystemer og fremme gjenopprettelse av truede arter."*

www.biodiv.org

OSPAR-konvensjonen om beskyttelse av det marine miljø i det nordlige Atlanterhav, fikk sommeren 1998 et eget vedlegg (Annex V) om marine vernetiltak.

www.ospar.org

1.3 Områdevern

1.3.1 Historisk utvikling

Verneplanarbeidet i Norge, bygger på det samme fundament som innholdet i begrepet biologisk mangfold. I tråd med det utgangspunkt som ligger til grunn for konvensjonen om biologisk mangfold, har områdevernet i Norge utviklet seg på følgende måte:

- fra vern av enkeltobjekter til områdevern av større arealer
- fra vern av enkeltarter til vern av større økosystemer
- fra vern av enkeltområder til større temaplaner
- fra nasjonale til internasjonale forpliktelser

Plantelivsfredning på Dovrefjell av 1911 var den første naturfredning etter eget lovverk (Lov om naturfredning av 25. juni 1910) i Norge. Det første området som ble fredet etter denne loven, var Fokstumyra som fuglereservat i 1923. Deretter fulgte naturminner, dyrelivsfredninger og fredning av geologiske forekomster fra 1920-tallet og framover.

I 1964 la Naturvernrådet frem den første landsplanen for natur- og nasjonalparker i Norge. Planen omfattet et forslag om opprettelse av 16 nye nasjonalparker. Norges første nasjonalpark var Rondane som ble vernet i 1962. En ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder (NOU 1986:13, St meld nr 62 (1991-92)) ble behandlet av Stortinget i april 1993. Her ble det bl.a. vedtatt å utrede ca 50 nye store verneområder.

Fylkesvise verneplaner ble gjennomført fra 1970-tallet og framover (etter lov om naturvern av 19. juni 1970). Disse tok for seg naturtypene tematisk gjennom vern av viktige områder med myr, edellauvskog, våtmark, sjøfugl, kvartærgeologi og fra tidlig på 1990-tallet også barskog. Denne form for systematisk prioritering og gjennomføring av vernetiltak var unik da den ble igangsatt, og har satt Norge i et positivt lys internasjonalt når det gjelder bevaring av spesielle naturtyper.

	Antall	Areal (km²) (landareal inkl. ferskvann)	% av Norges landareal *)
Nasjonalparker	18	13 868	4.28
Naturreservater	1 441	2 796	0.86
Landskapsvernområder	97	7 798	2.41
Naturminner	101 [1)]	2	0.00
Andre fredningsområder [2)]	75	93	0.03
Sum	1 732	24 557	7.58

*) Fastlandet ekskl. Svalbard (verneområder på Svalbard er opprettet i medhold av Svalbardloven av 1925)

1) 99 av disse naturminnene er geologiske. I tillegg er ca 190 trær/tregrupper fredet som botaniske naturminner

2) Gjelder plante-, fugle- og dyrefredningsområder (med biotopvern). Artsfredning uten biotopvern er innført på enkelte andre lokaliteter

Figur: Status vern i Norge pr 1.1.2001

1.3.2 Sentrale begreper knyttet til forvaltningen av verneområdene

Våre naturvernområder er opprettet for å bevare naturverdier av nasjonal betydning for bevaring av biologisk mangfold, men også som opplevelses- og kunnskapsressurs. Dette er verdier som vi skal ta vare på for all overskuelig framtid. I mange verneområder vil det være sterke ønsker fra brukere, rettighetshavere og næringsliv for å få dispensasjoner til ulike aktiviteter og inngrep. Det gjør det nødvendig med noen generelle prinsipper som gjør det lettere å se det overordnede perspektivet i den daglige forvaltningen av verneområdene.

Internasjonale forpliktelser
Naturvernområdene må forvaltes i et nasjonalt og internasjonalt helhetsperspektiv.

Internasjonale forpliktelser for vern og retningslinjer for forvaltning fra IUCN (Verdens Naturvernunion) www.iucn.org må kombineres med videreføring av norsk tradisjon med forvaltning av verneområdene. Restriksjonsnivå og forvaltning av det enkelte verneområde avhenger bl.a. av verneformål, utstrekning, naturkvalitet, lokalisering, grad av inngrep, bruk og brukeromland.

Evighetsperspektivet
Forvaltningen av våre naturvernområder må ha et langsiktig perspektiv slik at de kvaliteter som sikres gjennom vern skal opprettholdes for framtiden og framstå like verdifulle for våre etterkommere.

Forvaltningsansvaret går fra i dag til inn i evigheten. Forvaltningen må ta utgangspunkt i de verneverdiene som omfattes av verneformålet og planlegge for neste år i budsjettsammenheng, neste 10 år i forvaltningsplansammenheng og neste 100 år i langtidsstrategier. Her gir samfunnet rammer for den forvaltning som skal skje av type- og referanseområder for norsk natur og som bygger på naturgitte og kulturhistoriske kriterier.

Naturens egenverdi
Naturvernområdene forvaltes med utgangspunkt i at natur har en egenverdi.

Verneformålet gir uttrykk for de naturkvaliteter og verdier som vernet bygger på, og som skal opprettholdes og utvikles i tråd med formålet. Naturkvalitetene er dokumentert og gir naturområdene en verdi i seg selv. Mennesket har et etisk og moralsk ansvar for å bevare disse verdiene.

Føre-var
Føre-var prinsippet innebærer at:

> *dersom det er fare for alvorlig eller uomstøtelig skade, skal ikke mangel på full vitenskapelig sikkerhet bli brukt som grunn til å gjennomføre et naturinngrep eller utsette miljøvernpolitiske tiltak.*
>
> St meld nr 58 (1996-97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling

Det vil si at om man er i tvil om hvilke konsekvenser et tiltak kan få for miljøet, skal tvilen komme miljøet til gode.

Prinsippet har ofte betydning for forvaltningens bevisvurdering. For at forvaltningen skal kunne legge til grunn at et tiltak ikke vil ha umiddelbar eller langsiktig skadevirkninger på miljøet, må den som ønsker tiltaket gjennomført sørge for nødvendig beslutningsgrunnlag, f.eks. i form av relevant erfaring og faglig dokumentasjon. Dette knyttes ofte til prinsippet om omvendt bevisbyrde.

Føre-var prinsippet innebærer også at forvaltningen må legge inn en sikkerhetsmargin i vurderingene, noe som kan bety at et tiltak ikke kan tillates selv om risikoen for miljøskade vurderes forholdsvis liten i dag.

Biologisk mangfold
Det biologiske mangfold ivaretas innenfor verneområdene. Områdene skal kunne brukes, men menneskelig bruk som reduserer det biologiske mangfoldet må unngås. Dersom verneformålet spesifiserer enkelte arter eller naturtyper som er avhengig av en spesiell type bruk eller skjøtsel, må slike tiltak prioriteres, selv om dette går på bekostning av bevaring av det biologiske mangfoldet generelt i området.

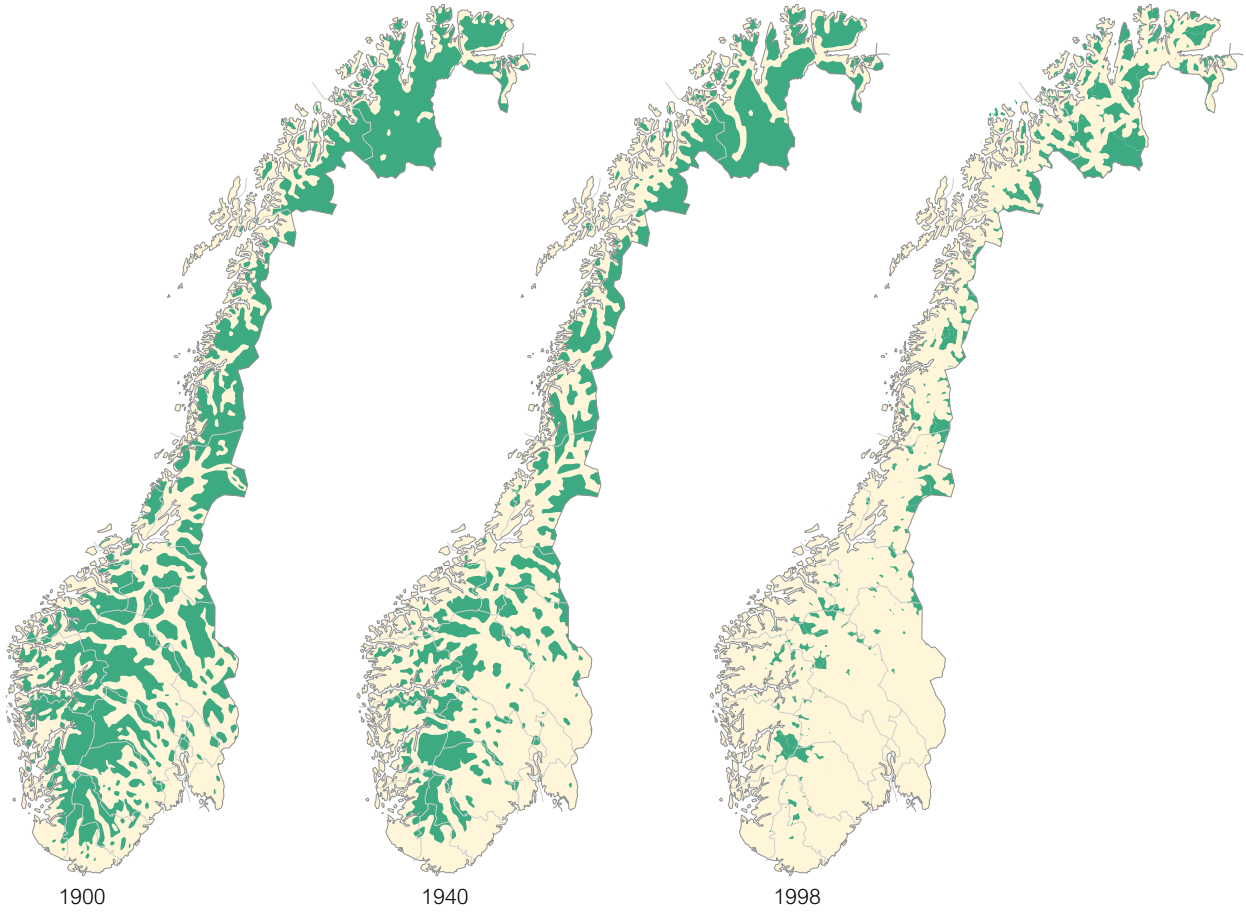
Økosystem
I naturreservater som er opprettet fra midten på 80-tallet og senere, fremheves vanligvis bevaring av hele økosystemet i verneformålet, ikke bare bevaring av området av hensyn til enkelte arter eller naturtyper. I forvaltningen av slike verneområder må man søke å unngå menneskelig bruk som i for stor grad påvirker de naturlige økologiske prosessene.

Urørte naturområder eller villmark.
Nasjonalparkene er i hovedsak opprettet for å ivareta store sammenhengende naturområder som ikke er berørt av tyngre tekniske inngrep. Slike områder bør forvaltes med sikte på å bevare den naturlige utvikling av økosystemene.

Irreversible inngrep
Irreversible tiltak/inngrep er forbudt i verneområdene. Slike tiltak bør bare vurderes som aktuelle i områder hvor det av hensyn til verneformålet vil være behov for tiltak i forbindelse med skjøtsel eller tilrettelegging.

Irreversible inngrep *i strid med verneformålet* kan kun tillates dersom andre samfunnsinteresser av vesentlig nasjonal betydning gjør det nødvendig.

Naturens opplevelsesverdi
Stortinget har understreket at sikring av muligheter for naturopplevelse gjennom et enkelt friluftsliv er et viktig motiv for etablering av verneområder. Områdene skal kunne bidra positivt til livskvalitet, helse og trivsel for svært mange mennesker. Naturvernområdene bør derfor forvaltes også med utgangspunkt i den betydning friluftsliv har for å skape forståelse for å ta vare på naturen. St.meld. nr. 39 (2000-2001) *Friluftsliv - Ein veg til høgare livskvalitet*, slår fast at kjennskap til natur gir kunnskap om og omsorg for natur og at det å "bli glad i" et naturområde skaper engasjement for å ta vare på det samme naturområdet. Dette bør legges til grunn for forvaltningen i våre naturvernområder, da spesielt i de områdene der friluftsliv klart er uttrykt som en vesentlig del av formålet med vernet.



Kilde: Brun, M. NOU-1986/Statens kartverk - Miljøenheten 1999. Redaksjonell bearbeiding og grafisk produksjon: Statens kartverk - Miljøenheten 1999.

Figur: Villmarkspregede områder i Norge. Områdene mer enn 5 km fra tyngre tekniske inngrep

Fritidsaktiviteter, hvor negativ påvirkning og slitasje på naturen ikke kan unngås, er likevel vanligvis forbudt. Det samme gjelder for aktiviteter hvor urørt natur ikke er et nødvendig grunnlag for utøvingen (para-/hanggliding, terrengsykling mv.). Aktiviteter som forårsaker støy og legger beslag på store landskapsrom, bør unngås.

Referanseområde
Et viktig motiv for vern av naturområder er å sikre særegne eller representative områder på regionalt, nasjonalt eller internasjonalt nivå, for på den måten å sikre variasjonen av naturtyper og arter i de naturlige leveområdene. Ved å verne representative områder vil en samtidig sikre referanseområder av stor verdi for vitenskap og forskning. Dette er viktig å ta hensyn til, både ved utforming av forskriftene for områdene, og gjennom at forvaltningen av områdene sikrer at referanseverdien ikke blir redusert eller ødelagt.

Kulturlandskap
I områder som er vernet for å ta vare på verdifulle kulturlandskap vil som regel tradisjonell bruk av området både være tillatt og ønskelig. Mange av de tradisjonelle bruksformene som har bidratt til områdenes verneverdi har likevel gått ut av bruk. Størrelse på driftenheter i landbruket, graden av mekanisering, intensive dyrkingsmetoder o.l. har betydning for de sider av landskapet som søkes sikret. I slike områder er det viktig at riktig bruk stimuleres ved hjelp av for eksempel tiltaksmidler innen landbruket eller midler til skjøtsel innenfor tilgjengelige forvaltningsmidler for verneområder.

Overvåkning
Det er nødvendig å overvåke naturmiljø og menneskelig aktivitet for å vurdere om verneverdiene er i ferd med å reduseres. Både miljøbelastninger og miljøendringer må overvåkes og legges til grunn for forvaltningsplanen for det enkelte verneområde. Hvis verneverdiene trues som følge av forurensning, klima, forstyrrelser, slitasje mv., må tiltak iverksettes.

Forvaltningsplaner
Det er nødvendig at vernevedtakene følges opp med en aktiv forvaltning i verneområdene.

Forvaltningsplanene skal være et hjelpemiddel til å utdype og realisere formålet med verneområdene. Forvaltningsmyndighet for området må gå aktivt ut for å innhente forslag fra brukere og interessert publikum under utarbeidelsen av forvaltningsplanen. Åpenhet i forvaltningen gjør at man etablerer en dialog som skaper tillit og demper konflikter. Det vil samtidig medvirke til en større innsikt i og forståelse for de naturverdier som er årsaken til områdets vernestatus. Se kap. 6 for mer om forvaltningsplanlegging.