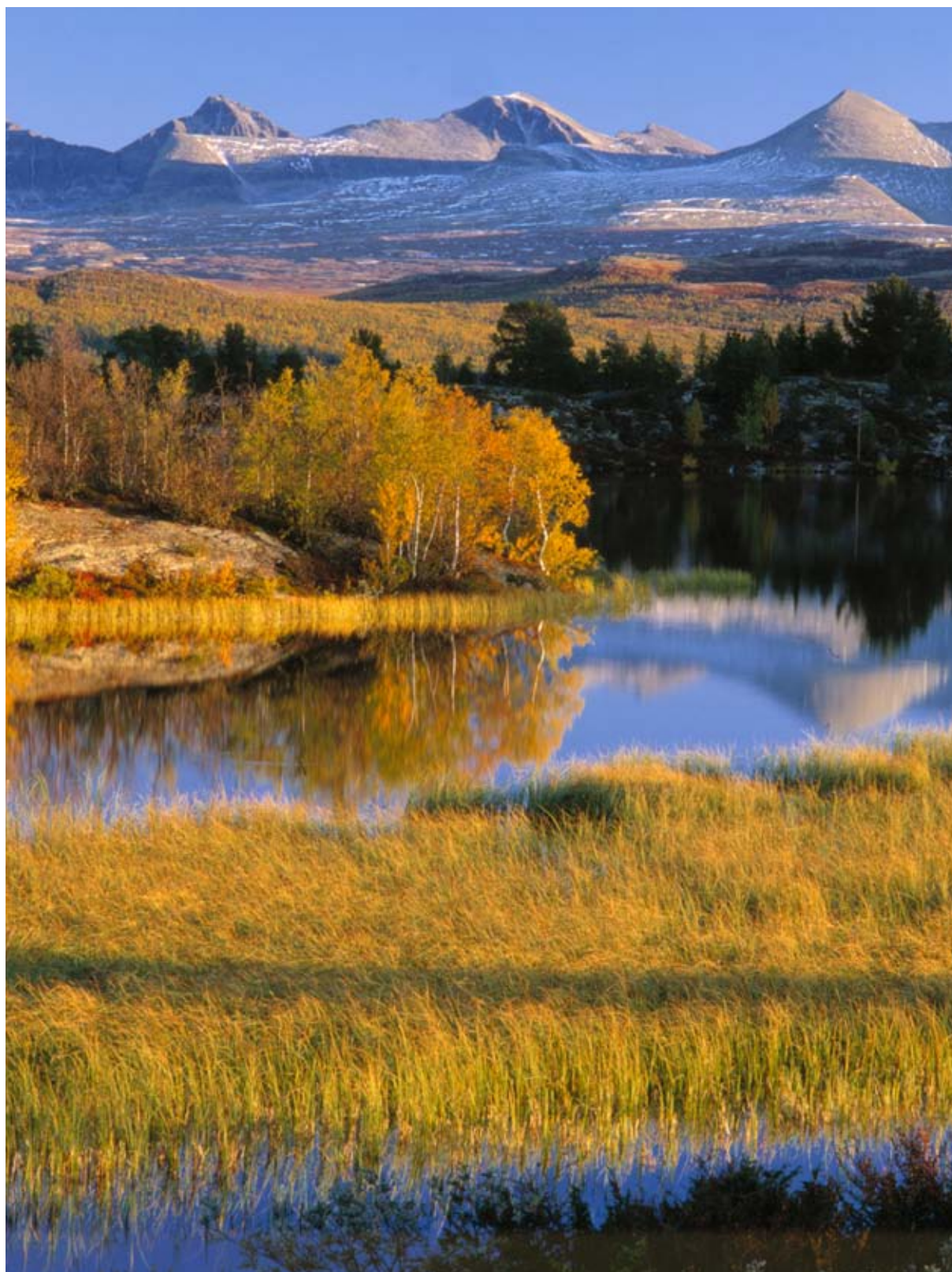


1 Naturvern



Mot Rondane, Norges første nasjonalpark. Foto: Torbjørn Moen

1 Naturvern

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. Mangfoldet av naturtyper og arter skaper en økologisk helhet. Samspeillet mellom organismer medfører en avhengighet dem imellom. Mennesket er en del av denne naturen. Vi har et særlig ansvar i kraft av vår sterke påvirkning på mange økologiske prosesser. Naturen har også en opplevelsesverdi, en verdi for menneskers helse og trivsel, gjennom friluftsliv har naturen verdi i egenskap av å skape forståelse for vern av natur, og den har en bruks- og nytteverdi.

1.1 Idè og intensjoner

Utviklingen i holdninger til naturen gjenspeiler i stor grad menneskets levesett og religiøse tradisjoner. Nærhet til naturen og avhengighet av naturens ressurser har vært viktig for det rådende natur-

syn 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. Bruks- og nytteverdien gjør også at det blir en viktig samfunnsoppgave å ta vare på naturen.

Naturen har en nedarvet verdi. Den gjør oss bevisste på at framtidige generasjoner også har rett til å utnytte og forvalte de bevarte ressurser. Dette medfører en moralsk og kulturell plikt til å videreføre verdiene til framtidige generasjoner. Formålet med vern etter naturmangfoldloven er *"at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur."*

I urørt natur har vi 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. Store deler norsk natur har gjennom generasjoner blitt påvirket av menneskets bruk. Dette preger både vegetasjon og



Naturen har en verdi i seg selv, en egenverdi, som gjør at all natur og alle arter har rett til å eksistere, f.eks. gullris og humle. Foto: Kristin S. Karlsen

landskap, og det har bidratt til utvikling av kulturmarker med økosystemer og artssammensetninger og med stort biologisk mangfold. Det er politisk enighet om å ta vare på kulturminner og kulturmiljøer som en del av vår kulturarv. På samme måte er det enighet om å bevare verdifulle naturområder som en del av vår naturarv.

Den historiske utviklingen innenfor naturvernarbeidet og det tilhørende lovverket 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. Dette gjenspeiles også i miljøloverket både i form av spesiallover (naturmangfoldloven, viltloven, lakse- og innlandsfiskloven, forurensningsloven o.a.), i form av egen miljøbestemmelse i Grunnloven § 110 b og en generalklausul i straffeloven § 152 b.

Lokalsamfunnets utnytting av naturressursene har i mange områder bidratt til å skape de verdiene en ønsker å ta vare på gjennom verneområdene. Det er derfor viktig at en i planprosessene sørger for å etablere arenaer for aktiv deltakelse fra de som har lokal kunnskap om verneverdiene og bruken av områdene. Gjennom forvaltningsplanarbeidet er det viktig å synliggjøre muligheter for fortsatt bruk, [jf. kap. 3.2 og 5.3.](#)

Stortinget behandlet våren 2003 spørsmålet om bærekraftig bruk av fjellområdene og bruk, vern og verdiskapning (St.prp.nr 65 (2002-2003), også kalt "Fjellteksten"). Gjennom Fjellteksten fremgår det at "Regjeringen mener likevel det er potensial for mer turistmessig bruk av våre verneområder, og vil åpne for økt miljøtilpasset turistvirksomhet som ikke kommer i konflikt med verneformålet i nasjonalparkene." Dette er senere fulgt opp gjennom Soria Moria-erklæringen i 2005. I denne sammenheng er det viktig å synliggjøre mulighetene som finnes for å utnytte verneområdene i forbindelse med naturbasert reiseliv, så lenge det ikke er i strid med det vi ønsker å ta vare på i disse områdene. Dette kan bl.a. gjøres gjennom klare retningslinjer for bruk av områdene gjennom forvaltningsplanene, [jf. kap. 5.3.](#)



På tur i verdensarvområdet, Vestnorsk fjordlandskap i Nærøfjorden. Foto: Marie Lier

1.2 Områdevern

Den første *lov om naturfredning* i Norge ble vedtatt 25. juni 1910. Det første naturvernet etter eget lovverk i Norge var vern av planteliv på Dovrefjell i 1911. Det var stort sett enkeltstående trær som ble vernet de neste tiårene, unntatt bl.a. Fokstumyra fuglereservat i 1923. Deretter fulgte vern av naturminner og av geologiske forekomster fra 1920-tallet og framover. I 1962 ble Norges første nasjonalpark, Rondane, vernet.

Den første landsplanen for natur- og nasjonalparker i Norge ble lagt fram i 1964 av Statens Naturvernråd. Planen foreslo opprettelse av 16 nye nasjonalparker. En ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder ble behandlet av Stortinget i april 1993. (NOU 1986:13, St meld nr 62 (1991-92)). Her ble det bl.a. vedtatt å utrede ca. 50 nye store verneområder.

Fylkesvise, tematiske verneplaner ble utarbeidet 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, våtmark, edellauskog, sjøfugl, kvartærgeologi og fra tidlig på 1990-tallet også barskog og rik lauskog. Denne formen for systematisk prioritering og gjennomføring av områdevern var unik da den ble igangsatt, og har satt Norge i et positivt lys internasjonalt når det gjelder bevaring av naturtyper. Når det gjelder Nasjonal marin verneplan ble det meldt oppstart av planarbeidet med 17 områder i september 2009. Naturvernloven av 1970 ble avløst av lov 19. juni 2009 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).

Utviklingen i naturvernet i Norge har gått

- fra vern av enkeltobjekter til vern av større arealer
- fra vern av enkeltarter til vern av økosystemer
- fra vern av enkeltområder til vern av komplekser av verneområder
- fra nasjonale til internasjonale forpliktelser

[Du kan lese mer om vernet natur i Norge på Miljøstatus.](#)

1.2.1 Sentrale begreper knyttet til forvaltningen av verneområdene

Våre naturvernområder er opprettet for å bevare områder av nasjonal verdi for biologisk mangfold, men også for å ta vare på naturverdier som opplevelses- og kunnskapsressurs. Dette er verdier som vi skal ta vare på i all overskuelig framtid. I mange verneområder vil det være sterke ønsker fra brukere, rettighetshavere og næringsliv om å kunne utøve ulike aktiviteter og om å få tillatelse til å foreta inngrep i ulik grad. Bl.a. derfor er det nødvendig å ha generelle prinsipper for den daglige forvaltningen av verneområdene for å ta vare på verneverdiene og for å sikre forutsigbarhet for både grunneiere, brukere, rettighetshavere, organisasjoner og næringsliv. Utarbeiding av forvaltningsplaner i samarbeid mellom disse aktørene og forvaltningen skal gi grunnlag for en god forvaltning av verneområdene.

Internasjonale forpliktelser

Naturvernområdene må forvaltes i et nasjonalt og internasjonalt helhetsperspektiv. Internasjonale forpliktelser for vern og retningslinjer for forvaltning må kombineres med videreføring av norsk tradisjon med forvaltning av verneområdene. Restriksjonsnivå og forvaltning av det enkelte verneområde avhenger bl.a. av verneformål, utstrekning, naturkvaliteter, sårbarhet, lokalisering, grad av inngrep og bruk. Se [kap. 2.3](#) for mer om internasjonale konvensjoner og avtaler.

Evighetsperspektivet

Forvaltningen av våre naturvernområder skal ha et langsiktig perspektiv slik at de kvaliteter som sikres gjennom vern skal opprettholdes for framtiden og framstå like verdifulle for våre etterkommere. Forvaltningen må ta utgangspunkt i de verneverdiene som omfattes av verneformålet og planlegge for neste år i budsjettssammenheng, neste 10 år i forvaltningsplansammenheng og neste 100 år i langtidsstrategier.

Kunnskapsgrunnlaget

Kunnskap er viktig for å kunne føre en forutsigbar og effektiv forvaltning av naturmangfoldet. Prinsippet er lovfestet i naturmangfoldloven § 8. Regelen om kunnskapsgrunnlaget vil gjelde både for beslutninger om inngrep i naturmangfoldet, og for beslutninger om vern. Den er en retningslinje for offentlige beslutninger. Regelen innebærer at offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet

så langt det er rimelig skal bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet. Erfaringsbasert kunnskap gjennom bruk, herunder samisk bruk, skal tillegges vekt.

Føre-var-prinsippet

Utgangspunktet er at forvaltningen skal bygge sine beslutninger på et så godt kunnskapsgrunnlag som mulig. Når det likevel er usikkerhet om konsekvensene for miljøet, skal forvaltningen i sin skjønnsutøvelse legge vekt på denne usikkerheten slik at beslutningen legger til rette for at vesentlig skade unngås. Føre-var-prinsippet kommer til uttrykk gjennom Rio-erklæringen fra 1992. Prinsippet er nå lovfestet i naturmangfoldloven § 9, både som retningslinje ved offentlig myndighetsutøvelse og som et generelt miljørettslig prinsipp ved anvendelse av naturmangfoldloven og andre lover.

Prinsippet innebærer at dersom man er i tvil om et tiltak får negative konsekvenser for miljøet i et verneområde, skal tiltaket som utgangspunkt ikke gjennomføres. Prinsippet kommer inn både ved vedtak som har betydning for naturmangfoldet og hvor det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet, samt når det er fare for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet. Forvaltningen skal kunne legge til grunn at et tiltak ikke vil ha umiddelbare eller langsiktige skadevirkninger på miljøet. Det innebærer at den som ønsker tiltaket gjennomført (tiltakshaver) må sørge for nødvendig beslutningsgrunnlag, f.eks. i form av relevant faglig dokumentasjon om at tiltaket ikke kan være til skade for miljøet. Dette knyttes ofte til prinsippet om omvendt bevisbyrde. Forvaltningen skal ikke bruke kunnskapsmangel som en begrunnelse for å la være å begrense eller hindre en risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet. Føre-var-prinsippet innebærer også at forvaltningen må legge inn en sikkerhetsmargin i vurderingene, også når det gjelder reversible inngrep. Det kan bety at et tiltak ikke kan tillates selv om risikoen for miljøskade vurderes å være forholdsvis liten i dag.

Kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaveren

Prinsippet er lovfestet i naturmangfoldloven § 11. Prinsippet innebærer at tiltakshaver må bære merutgiftene ved forebyggende tiltak og tilpasning til miljøet. Tiltakshaver er også ansvarlig for gjenopprettende tiltak ved eventuelle skader. Dette betyr for eksempel at kostnadene for restaureringstiltak etter et naturinngrep skal bæres av den ansvarlige for ødeleggelsene. Utgangspunktet er altså at tiltakshaveren skal dekke kostnadene ved forebyggende og avbøtende tiltak, med mindre dette er urimelig ut fra tiltakets og skadens karakter. Med tiltakshaver menes både den som faktisk utøver den skadevoldende handling og den som er ansvarlig for virksomheten, f.eks. en bedriftseier.

Biologisk mangfold

Biologisk mangfold i verneområdene skal bevares. Områdene skal kunne brukes, men menneskelig bruk som kan skade verneverdiene må unngås. Verneformålet spesifiserer gjerne enkelte arter eller naturtyper som er avhengig av en spesiell type bruk eller skjøtsel. Slike tiltak skal da prioriteres, selv om det går på bekostning av bevaring av det biologiske mangfoldet generelt i området.

Økosystemtilnærming og samlet belastning

I naturreservat som er opprettet fra midten på 80-tallet og senere, samt nasjonalparkene fremheves vanligvis bevaring av hele økosystemet i verneformålet, ikke bare bevaring av området av hensyn til enkelte arter eller naturtyper. I nasjonalparkene vil verneformålet også være knyttet til ivaretagelse av naturlandskapet. I forvaltningen av slike verneområder må vi søke å unngå aktiviteter og tiltak som påvirker de naturlige økologiske prosessene negativt.

Dette er lagt til grunn i naturmangfoldloven § 10 som lovfester prinsippet om økosystemtilnærming, samt prinsippet om samlet belastning. Det fremgår her at en påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for. Prinsippet om samlet belastning skal motvirke at naturverdier gradvis forringes fordi hvert enkelt inngrep vurderes isolert og ikke samlet.

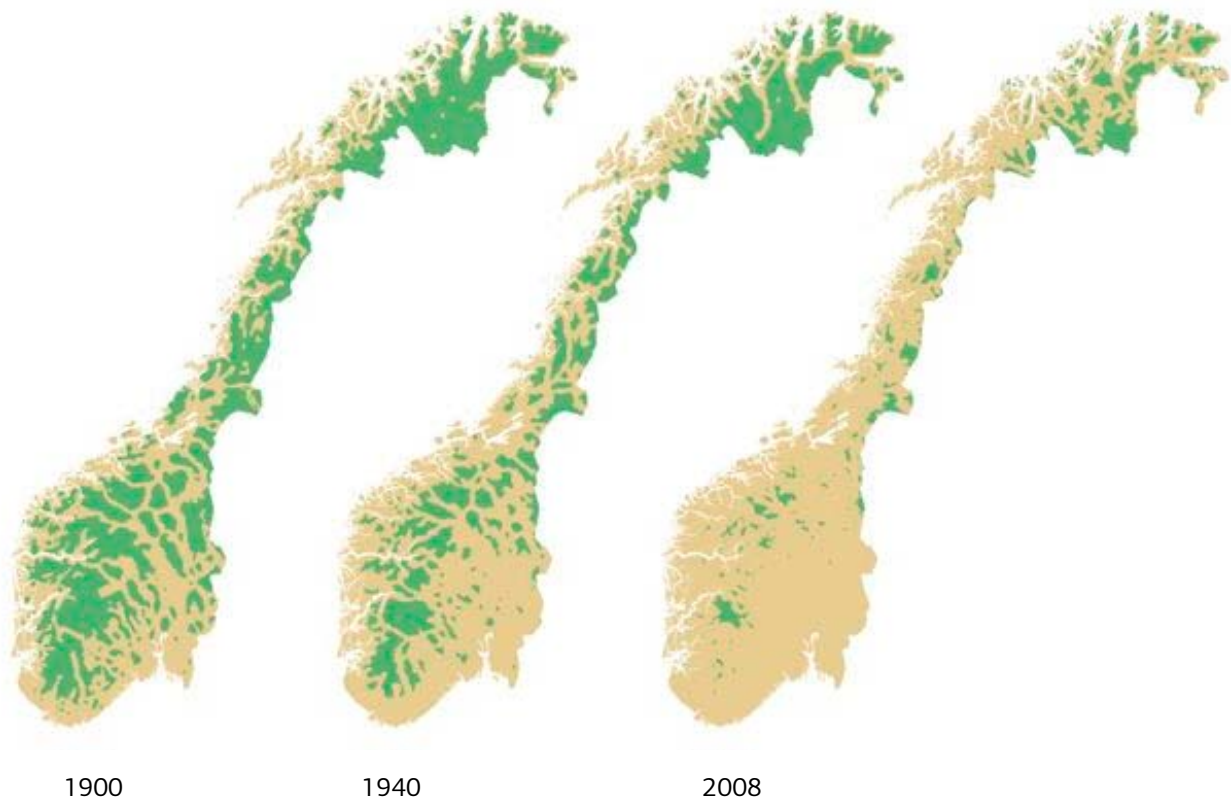
Inngrepsfri natur og villmarkspregede områder

Et viktig kriterium for å opprette nasjonalparker er å bevare store sammenhengende naturområder som ikke er berørt av tyngre tekniske inngrep som f.eks. større kraftlinjer, veger og vassdragsreguleringer. Slik inngrepsfri/urørt natur bør forvaltes med sikte på å bevare den naturlige utvikling av økosystemene. Villmarkspregede områder er områder som ligger mer enn fem kilometer fra tyngre tekniske inngrep. Figuren under viser reduksjonen av villmarkspregede områder i Norge fra 1900 til 2003.

Du kan lese mer om tyngre tekniske inngrep og inngrepsfrie naturområder på Direktoratet for naturforvaltnings internettsider [her](#).

Irreversible inngrep

Irreversible tiltak og inngrep er i utgangspunktet forbudt i verneområdene. Irreversible tiltak bør bare vurderes som aktuelle i områder hvor det av hensyn til verneformålet vil være behov for slike tiltak. Det menes her tiltak i forbindelse med skjøtsel eller tilrettelegging for å ta vare på verneverdiene. Irreversible inngrep i *strid med verneformålet* kan kun tillates dersom andre samfunnsinteresser av vesentlig nasjonal betydning gjør det nødvendig eller evt. i tilfeller der det er avgjørende for at for eksempel jordbruk eller reindrift skal kunne holde fram i området.



Villmarkspregede områder i Norge.

Kilde: Brun, M. NOU-1986. Geodatasenteret AS 2004. Redaksjonell bearbeiding og grafisk produksjon: Geodatasenteret AS.

Naturens opplevelsesverdi

Sikring av muligheter for naturopplevelse gjennom 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 tanke på 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. Spesielt gjelder det i de områdene der friluftsliv klart er uttrykt som en del av formålet med vernet.

Friluftsliv som kan skade verneverdiene (for eksempel slitasje på naturen) er likevel vanligvis forbudt. Aktiviteter som forårsaker støy og legger beslag på store landskapsrom, bør unngås.

Referanseområder

Et viktig motiv for vern av naturområder er å sikre særegne eller representative områder på regionalt, nasjonalt eller internasjonalt nivå, for å sikre variasjon av naturtyper og arter i de naturlige leveområdene. Ved vern av representative områder sikres samtidig referanseområder av stor verdi for vitenskap og forskning. Dette er det viktig å ta hensyn til ved utforming av verneforskrifter. Gjennom forvaltningen av områdene må vi videre sikre at referanseverdien ikke blir redusert eller skadet.

Kulturlandskap

Svært store deler av vårt landareal er i varierende grad menneskepåvirket og slik sett et kulturlandskap. I mange verneområder er også ivaretagelse av kulturlandskapet en del av verneformålet. Eksisterende bruk er som regel både tillatt og ønskelig i disse områdene, og vil være nødven-

dig for å opprettholde verneverdiene. Som regel vil for eksempel høsting av inn- og utmark være nødvendig for å opprettholde kulturbetingede vegetasjonssamfunn og et åpent landskap i slike områder. Bruksformer som har bidratt til områdenes verneverdi kan imidlertid ha opphørt. Dette kan ha sammenheng med effektivisering og modernisering, størrelse på driftenheter i landbruket, mekanisering, intensive dyrkingsmetoder o.l. I slike tilfeller er det viktig å stimulere til fortsatt bruk som bidrar til å opprettholde verneverdiene. Finansiering kan f.eks. søkes gjennom forvaltningsmidler til skjøtsel av verneområder.

Se [kap. 5.4](#) for mer om skjøtsel.

Overvåking

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, gjengroing, slitasje mv., må tiltak iverksettes. Se [kap. 5.7](#) for mer om overvåking osv.

Forvaltningsplaner

Det er nødvendig at vernevedtakene følges opp med en aktiv og forutsigbar forvaltning av verneområdene. Forvaltningsplanene skal være et hjelpemiddel til dette og de skal utdype og realisere formålet med verneområdene. Forvaltningsmyndigheten skal sørge for bred medvirkning fra grunneiere rettighetshavere og andre interesserte ved utarbeidelse av forvaltningsplaner. Åpenhet i forvaltningen er nødvendig og viktig. Det vil kunne bidra til en god dialog og medvirkning som skaper tillit og demper konflikter. Det vil samtidig sikre større innsikt i og forståelse for verneverdiene og selve vernet.

I [kapittel 5.3](#) kan du lese mer om forvaltningsplanlegging.