



Nasjonal politikk utfordres

En studie av kystverneplanprosessen
i Nordland 1994-2002

Arild Buanes

Avhandling levert for graden doctor rerum politicarum

UNIVERSITETET I TROMSØ
Det samfunnsvitenskapelige fakultet
Institutt for planlegging og lokalsamfunnsforskning

Februar 2008

Nasjonal politikk utfordres

**En studie av kystverneplanprosessen
i Nordland 1994-2002**

Arild Buanes

Avhandling levert for graden doctor rerum politicarum

UNIVERSITETET I TROMSØ
Det samfunnsvitenskapelige fakultet
Institutt for planlegging og lokalsamfunnsforskning

Februar 2008

ISBN 978-82-91636-84-9

Forord

Dette arbeidet ble påbegynt i 1994, med finansiering fra Norges Forskningsråds program *Miljøvern i kommunal planlegging* (MILKOM). Min faglige veileder ved Institutt for samfunnsplanlegging og lokalsamfunnsforskning, Universitetet i Tromsø, har vært professor Nils Aarsæther. Han fortjener en spesiell takk, ikke minst for å ikke ha gitt opp håpet etter tidvis lange pauser i arbeidet.

Min arbeidsgiver de siste ni år, Norut Tromsø (tidl. Norut Samfunnsforskning), skal ha takk for de mulighetene jeg har fått til å fullføre prosjektet.

Tidligere kolleger ved institutt for samfunnsplanlegging og lokalsamfunnsforskning, og nåværende kolleger ved Norut Tromsø, skal ha takk for både det faglige og sosiale miljø som gjør det mye lettere å holde ut de prøvelser forskningsvirksomheten tidvis kan gi.

Den største takken går til de som betyr aller mest, og som virkelig har merket konsekvensene av dette langvarige arbeidet: Heidi, Jakob, Henning og Brynjar.

Tromsø 04. februar 2008

Arild Buanes

Innholdsfortegnelse

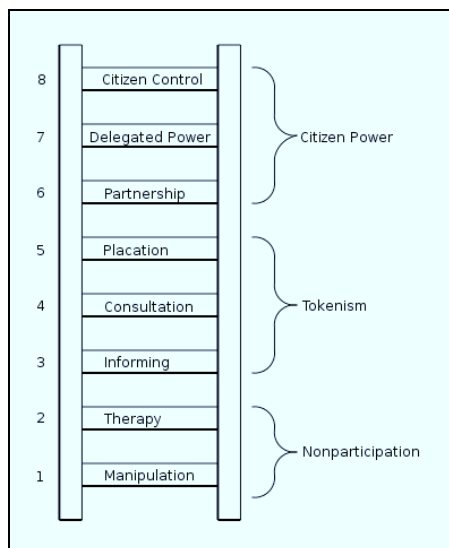
1	Innledning.....	5
2	Analytiske perspektiver.....	11
2.0	Innledning.....	11
2.1	Fagtradisjon og begrepsutvikling.....	12
2.2	Politikkfelt – fokus og struktur.....	13
2.3	Policy-typologier.....	17
2.4	Problemforståelse.....	18
2.5	Territoriell planlegging, forvaltning og politikk.....	21
2.6	Policy-diskurser: Gammel vin på ny flaske?.....	23
2.7	Et rammeverk for analysen: Policyarrangement.....	29
2.8	Områdevern: Fra areal til territorialisering.....	32
2.9	Fra teori til empiri.....	38
3	Metodisk tilnærming.....	41
3.0	Innledning.....	41
3.1	Krav til tekstanalyse.....	43
3.2	Arbeidet med eget datamateriale.....	44
3.3	Et eksempel: Kommunale høringsuttalelser.....	47
4	Kystverneplanforslaget i Nordland: hovedtrekk og plankontekst.....	51
4.0	Innledning.....	51
4.1	Utkast til kystverneplan: lansering og hovedtrekk.....	51
4.2	Nordlands vernehistorie – et retrospektivt blikk.....	54
4.3	Regional plankontekst.....	56
4.4	Statlige sektors konstruksjoner av kystsonens problematikk.....	63
4.5	Sammenfatning.....	77
5	Initiell respons og kommunenes høringsuttalelser.....	79
5.0	Innledning.....	79
5.1	De første motargumentene.....	79
5.2	Formalisert respons – kommunale høringsuttalelser.....	83
5.3	Gjennomgående hensyn i kommunenes argumentasjon.....	93
5.4	System- og forvaltningskritikk.....	97
5.5	Mangfold eller enhetlig kommunal front mot kystverneplanen ?.....	98
6	Kystverneplanforslaget sett fra kystnæringenes organisasjoner og fiskeriforvaltningen.....	101
6.0	Innledning.....	101
6.1	Fylkesmannen anklages for lovbrudd.....	101
6.2	Strategiske valg: Avvisning eller konstruktiv kritikk ?.....	103
6.3	Mobilisering for sektorens interesser og kystens fremtid.....	104
6.4	Felles front mot vernekategoriens tvang.....	106
6.5	Fra generell kritikk til konkrete områdevurderinger.....	109
6.6	Vern under evighetens perspektiv.....	110
6.7	Forskyvning av det institusjonelle tyngdepunkt for kystforvaltningen.....	111
6.8	Næringshensyn under ”en høyere himmel” ?.....	113

7	Fylkesmannen vurderer og reviderer.....	115
7.0	Innledning.....	115
7.1	Prosesskritikken: Fylkesmannens respons.....	116
7.2	Generell nedgradering av vernekategori ikke aktuelt.....	117
7.3	Åpning for mer oppdrett ?	121
7.4	De mange ”små” hensyn.....	124
7.5	Oppdrett igjen - konfliktbildet.....	126
7.6	Arealjusteringer og uttak av områder.....	128
8	Fra Nordlandskysten til Løvebakken.....	131
8.0	Innledning.....	131
8.1	Bastesen griper saken	132
8.2	Bastesen lærer spillereglene, men ikke fort nok.....	136
8.3	Fra den politiske randsone til sentrum.....	137
9	Regjering og Storting om vern og bruk i kystsonen.....	141
9.0	Regjeringens melding om kystverneplanene.....	141
9.1	Fylkeskommunalt innspill	147
9.2	Energi-og miljøkomiteens innstilling.....	149
9.3	Stortingsdebatten om St. meld. nr. 43	152
9.4	Flertallets pragmatisme.....	164
10	Gjennom forvaltningen til Kongen.....	167
10.0	Marsjordre til forvaltningen: Samarbeid mot slutføring	167
10.1	Fra mandatstrid til forvaltningsbasert pragmatisme	168
10.2	De problematiske områdene	170
10.3	Oppdrag (nesten) utført	172
10.4	De uforenlige hensyn.....	174
10.5	DN 2001: Salomonisk visdom og innstramming	176
10.6	Et innblikk i den interdepartementale prosess	179
10.7	Miljøverndepartementet viser kriterie-kortene.....	183
10.8	Kongen befaler	185
11	Kystverneplanens arrangementer	189
11.0	Innledning.....	189
11.1	Naturvernarrangementet	190
11.2	Fiskeri-/oppdrettsarrangementet.....	193
11.3	Planarrangementet	195
11.4	Tradisjonsdiskursen	197
11.5	Plandiskursen forsvinner	202
11.6	Prosess og sluttoppgjør.....	204
	Litteratur	207
	Vedlegg 1 Kart over verneområder (1994).....	215
	Vedlegg 2 Arealendringer	217

1 Innledning

Det norske landskapet er ikke bare natur. Det bærer større og mindre spor av menneskelig virksomhet, ikke minst av økonomiske praksiser. Ofte er disse praksisene så omfattende og varige at de ikke bare etterlater *spor* i et ellers ”naturlig” landskap – de sosiale og naturlige prosessene må sies å sam-produsere landskap. I tillegg *betyr* våre naturomgivelser noe for oss: som ressurs, som kulturlandskap og som materialisert uttrykk for historiske praksiser, eller som kilde til eksistensiell og åndelig berikelse. Mange av oss betrakter et gitt landskap primært som det ene eller andre, men de som lever og arbeider i landskapet har ofte en mer sammensatt opplevelse av det.

Selv om natur- og miljøvern hensyn har bred allmenn oppslutning i den norske befolkningen, så møter forslag om områdevern i medhold av Naturvernloven ofte lokal motstand (Teigland 1995; Glosvik 1996a, 1996b; Daugstad, Svarstad & Vistad 2006). Motstand mot vernetiltak er dokumentert fra alle verdenshjørner (Ghimire & Pimbert 2000; Brechin Wilshusen, Fortwangler & West 2003), og det er en slående parallellitet i konfliktdimensjonene: Statlig styring mot lokal kontroll; faglig ekspertise mot praksisforankret kunnskap; vern mot bruk. Internasjonalt har trenden fra tidlig 1980-tall vært en dreining i retning av sterkere lokal forankring av vernepolitikken, og også for det norske verneplanarbeidet har de formelle rammene endret seg (gjennom rundskriv) i retning av større vekt på samarbeid med kommuner, organisasjoner og andre berørte parter. Likevel har resultatet av disse prosessene i mange tilfeller blitt opplevd som lite tilfredsstillende for de som blir berørt. I forhold til Arnstein’s (1969) klassiske deltakelses-stige (figur 1-1) har medvirkningen av de berørte ofte blitt oppfattet som *konsultering*, uten at de innspillene de har kommet med har ført til vesentlige endringer. Disse aktørenes forståelse av, og forventninger til, *deltakelse* ligger åpenbart høyere på Arnstein’s stige. Et eksempel på slik skuffelse finner vi i en verneplanprosess hvor de ”foreløpige” områdeavgrensningene som lå til grunn for dialogen mellom naturvernmyndigheter og lokalbefolkning ikke ble vesentlig endret, til tross for at de angivelig bare skulle fungere som et utgangspunkt for diskusjonene (Skjeggedal 2007:6).



Figur 1-1 Nivåer av deltakelse (Arnstein 1969)

Vår faglige interesse for å følge kystverneplanprosessen i Nordland har to kilder. Med bakgrunn i et planforskningsperspektiv har vi lenge vært opptatt av forholdet mellom deltakelse, interesseartikulering og det institusjonelle rammeverket for den kommunale kystverneplanleggingen (Sandersen & Buanes 1995; Buanes 1996; Buanes, Jentoft, Karlsen, Maurstad og Søreng 2004 og 2005; Jentoft og Buanes 2005). Når statlig verneplanlegging i medhold av Naturvernloven også omfatter kystsonen i det omfang som skjer med kystverneplanen, reises noen nye problemstillinger også i forhold til det kommunalt forankrede kystverneplanarbeidet. Disse plantypene er forankret i hvert sitt institusjonelle rammeverk, og da blir det interessant å følge hvordan forholdet mellom disse institusjonelle sfærene utvikler seg. Den andre motivasjonen er for så vidt av samme art. Kystverneplanen er ikke kun et møte mellom to planregimer. Når vernet går ut i sjø møter det også næringsaktører i kystnæringene som i begrenset grad har måttet forholde seg til verneplanlegging tidligere. Og dette er ikke frittsvevende enkeltaktører, men organiserte interesser som fra før er aktive i institusjonaliserte prosesser innenfor fiskeri- og havbrukssektoren. I tillegg til næringsaktørene representerer dermed også fiskeriforvaltningen ytterligere en institusjonell sfære som verneplanarbeidet må forholde seg til.

Dette er de mer overordnede og analytisk relevante perspektivene, som kan gis en mer generell formulering: Når en forvaltningssektor utvider nedslagsfeltet for sin virksomhet, hvordan endres forholdet mellom forvaltningssektorer, og mellom forvaltningssektorer og kommuner? I

tillegg dreier det seg ikke kun om sektorer og kommuner, det dreier seg også om de som bor og henter sitt utkomme i og nær områdene.

Men denne studien er på et mer konkret plan motivert ut fra forbauselse. Da kystverneplanen ble lansert i januar 1995 ble det ganske umiddelbart høy temperatur rundt forslaget. Men var verneplanen så dramatisk?

Da vi registrerte den sterke motstanden mot verneplanforslaget, var vårt faglige spørsmål: Hvordan påvirker denne motstanden innholdet og innretningen på det verneplanforslaget Fylkesmannen i Nordland sender videre til Direktoratet? Vi var med andre ord interessert i institusjonell respons. Hvilke hensyn og krav blir vektlagt i etterkant av høringsrunden? Tar Fylkesmannen hensyn til innvendinger, til hvilken type innvendinger, og fra hvem?

Det første som skjedde var at høringsfristen ble forlenget, og det ble fort klart at de sterke lokale reaksjonene i prosessens tidlige fase ikke bare var for ”å lette på dampen”. Det var mer substans og permanens i kritikken. Vel to og et halvt år etter fremleggelse av det første planutkastet ble kystverneplanen, etter Storingsvalget i 1997, gjentatte ganger tatt opp i Stortinget. Dette endte med en interpellasjon i mars 1998, og, i forlengelse av den, fremleggelse av en Stortingsmelding, komite- og Storingsbehandling, før en ny forvaltningsforankret prosess skulle realisere Stortingets vilje. På denne måten ble standardprosedyrene for verneplaner iht. Naturvernloven avbrutt, (tabell 1-1)

Standard verneplanprosess i medhold av Naturvernloven ¹	Kystverneplanen for Nordland
Naturfaglige registreringer. Utvelgelse og prioriteringer av verneverdige lokaliteter. Fylkesmannen orienterer grunneiere, kommunale og fylkeskommunale myndigheter, statlige etater og andre som kan bli berørt av eventuelle vernetiltak (brev, annonser, møter, befaringer). Fylkesmannen utarbeider et utkast til verneplan. Direktoratet for Naturforvaltning foretar en faglig godkjenning av verneplanforslaget.	Samme som standardprosessen. I tillegg: <i>Utenfor, men relevant for, kystverneplanen gjennomføres det en interkommunal planprosess, Regional Kystsoneplan Helgeland i regi av kommunene på Helgeland, med støtte fra Nordland fylkeskommune. Dette planarbeidet er forankret i Plan- og bygningsloven.</i>
Utkastet til verneplan sendes av Fylkesmannen til alle berørte parter til uttalelse (lokal høring).	Fylkesmannen i Nordland sender utkast til kystverneplan på lokal høring. Lokal høringsrunde: Sterk lokal motstand
Fylkesmannen sammenfatter og vurderer de innkomne uttalelsene og utarbeider endelige	Utsatt høringsfrist medfører at det langer tid enn opprinnelig forutsatt før Fylkesmannens tilråding

¹ Kilde: Utkast til kystverneplan for Nordland 1994:8.

verneforslag som oversendes Direktoratet for Naturforvaltning.	oversendes Direktoratet for Naturforvaltning.
Direktoratet for Naturforvaltning sender verneplanforslagene på sentral høring til berørte departementer og sentrale instanser	Sentral høring i regi av DN
AVVIK: Prosessen stopper i påvente av Stortingsmelding og behandling	Kystverneplanen tas gjentatte ganger opp i Stortinget
	Interpellasjon i Stortinget om kystverneplanen.
	St. meld. nr. 43 (1998-99) <i>Vern og bruk i kystsona</i>
	Innst. S. nr. 168 (1999-2000)
	St. meld. nr. 43 behandles i Stortinget
	Direktoratet for Naturforvaltning ber regional statsforvaltning samarbeide for å slutføre verneplanprosessen
	Fylkesmannen i Nordland og Fiskeridirektoratet region Nordland oversender felles brev til DN
På bakgrunn av disse uttalelsene utarbeider direktoratet et forslag som sendes til Miljøverndepartementet til sluttbehandling og eventuelt vedtak av Kongen i statsråd”.	DNs tilråding til Miljøverndepartementet. Utkast foredrag Kgl.res.
	Fiskeridepartementet gir respons på utkast til foredrag til Kgl. Res.
	Kgl. Res. om Kystverneplan for Nordland vedtas i statsråd

Tabell 1-1 Standardprosess ved verneplaner kontra Kystverneplanen for Nordland.

Når Stortinget griper inn og stopper den ordinære gjennomføring av en av de verneplaner som er hovedinstrumentet for å oppfylle de internasjonale anbefalinger om områdevern som Norge har sluttet seg til, må vi i utgangspunktet anta at stortingspolitikerne ser behov for å endre kursen, og at gjennomføringen av verneplanen i etterkant av Stortingsbehandling vil medføre substansielle endringer.

Det spørsmål vi her søker å besvare er: **Hvorfor kom prosessen rundt kystverneplanen for Nordland til å bli et avvik i forhold til den standardiserte verneplangjennomføringen, og hvilke konsekvenser fikk denne avvikende prosessen for verneplanens innhold og innretning?**

Vi vil besvare denne problemstillingen gjennom (1) å foreta en teoretisk forankret perspektivering av det aktuelle politikfeltet. Deretter (2) følger en kort metodisk redegjørelse for arbeidet. Den mest omfattende delen (3) består av kapitler som beskriver og oppsummerer prosessens mange faser, og til slutt (4) besvares problemstillingen gjennom en analyse av prosessens forløp og konsekvenser.

Bak de korte overskriftene i tabell 1-1 ligger en gjentatt vekselvirkning mellom naturvernforvaltningens detaljerte arbeid med konkrete områder og forskriftsutforming, og mer

generell politisering av verneplanarbeidet. Den empiriske fremstillingen følger denne vekselvirkningen, og mye av dynamikken i prosessen ligger nettopp i forholdet mellom det konkrete og detaljerte på den ene siden, og det prinsipielle og overordnede på den andre.

2 Analytiske perspektiver

2.0 Innledning

Den virkeligheten som er samfunnsvitenskapenes studieobjekt rekonstrueres kontinuerlig gjennom endringsprosesser, og frembringer dermed nye fenomener (teknologier, aktører, strukturer). Dette gjør at de vitenskapene som tematiserer samfunnsmessige problemløsning eller oppgavehåndtering vanskelig kan stabiliseres innenfor faglige rammer som var utviklet for å adressere gårdsdagens spørsmål og problemer. Endringsomfanget og –hastigheten skal her selvsagt ikke overdrives. Dette er i stort en gradvis utvikling, også preget av betydelig kontinuitet (innenfor korte tidshorisonter). Faglige perspektiver er selvsagt også knyttet til hvilket abstraksjonsnivå analysen foregår på, og dette er igjen avhengig av forskningsspørsmålet. Når vi tar utgangspunkt i en refleksjon over en praksis: ”*Hvordan responderer aktører i regionen på et verneplanforslag ? Hvordan blir denne responsen møtt – tatt hensyn til, eller avvist – av forvaltningen ?*”, så har dette konsekvenser for hvilket begrepsapparat vi anvender, og for hvordan vi bruker det. Når vi tar utgangspunkt i aktørers vurderinger og handlinger, så vil begrepene og teoriens rolle ha en annen funksjon enn der hvor forskningsspørsmålet er knyttet til aggregerte effekter eller strukturelle forhold som så å si virker ”bak aktørenes rygg”. Et fokus på aktører innebærer også en erkjennelse av at de ikke handler i et vakuum – de inngår i uformelle og formelle sammenhenger som både gir muligheter og begrensninger, og en analyse av aktører og aktørstrategier må dermed settes inn i en samfunnsmessig og institusjonell kontekst.

Vi skal ikke gå inn i den vitenskapsteoretiske debatten om de relative styrker og svakheter ved ulike generaliserende og kontekstualiserende forskningsstrategier (se Bernstein 1976 og 1983; Doyal & Harris 1986; Flyvbjerg 1991). Tidligere tiders polarisering (jfr. ”positivismedebatten”) synes imidlertid å være nedtonet. Når for eksempel en ”*konkret kontekstualist*” som Bent Flyvbjerg (1991:144) i sin argumentasjon for case-studiet som metode sier at ”*der ikke eksisterer og sandsynligvis ikke kan eksistere forudsigende teori i studiet af menneske og samfund*”, forstår vi det som en forskningspolitisk motivert prinsipiell

kommentar til de mer deterministiske varianter av slik analyse². Dette underbygges også av at han betrakter generaliseringer (av ikke-predikerende art) som ”*uundværlig for et fagområdes utvikling*”³ (ibid.:158).

Vår tilnærming til teorier og analytisk begrepsapparat er basert på hvordan vi tolker deres bidrag til å gjøre undersøkelsesfeltet og våre faglige spørsmål forståelige og håndterlige, samtidig som vi blir i stand til å løfte frem **analytisk** viktige dimensjoner ved fenomener og prosesser. Det er bare gjennom det siste at studier bidrar til den faglige debatt, og ikke forblir rene historiefortellinger av større eller mindre interesse. Samtidig skal det sies at denne avhandling *også* er en historiefortelling. Den presenterer historien om en verneplanprosess som dekker mange år, som veksler mellom det lokale og det nasjonale, mellom det detaljerte og det generelle, mellom politikk og forvaltning, osv. Teorier og analytiske perspektiver vil med nødvendighet redusere slik kompleksitet, men samtidig har vi bestrebet oss på å presentere et analytisk perspektiv som er tilstrekkelig åpent til å kunne fange opp de hendelser og institusjonelle rammeverk som gir prosessen dens karakter og forløp.

2.1 Fagtradisjon og begrepsutvikling

Vi tar utgangspunkt i et fokus på aktørers aktivitet for å påvirke *innholdet* i et verneplanforslag, og dermed også på de handlinger, strategier og ikke minst rammer dette skjer innenfor. I utgangspunktet kunne man da tenke seg at ulike planleggingsteorier ville utgjøre en opplagt faglig referanseramme – det er jo en verneplan dette dreier seg om. Uten å foregripe for mye av den faktiske prosess, skulle det ganske tidlig i den empiriske fremstillingen bli klart at dette vil være en for snever tilnærming. Vi forankrer vårt perspektiv innefor rammen av det brede feltet policy-studier som den sentral rammen for det analytiske inntaket til studiet av politikk (qua policy). Vi har ikke ambisjoner om en samlet fremstilling og drøfting av denne tradisjonenes mange bidrag, men trekker på viktige innsikter herfra for å gjøre rede for hvordan vi forstår sentrale aspekter ved politiske prosesser.

² Jfr. “Jeg kritiserer ... ikke regler, logik, analytisk rationalitet og forsøg på teoridannelse i sig selv, men alene deres dominans i forhold til andre fænomener i det moderne samfund” (:66).

³ I *Knowledge and Human Interests* peker Habermas på at det som kan fremstå som (temporære eller mer stabile) invarianser i samfunnslivet også kan uttrykke “*frozen relations of dependence*” (siteret i Bernstein 1976:199), og man står dermed i fare for å beskrive som en nøytral faktisitet det som er resultat av sosiale dominansforhold.

Fagtradisjoner er preget av både kontinuitet og endring, og vi har vært vitne til en markant nyorientering innen studiet av politikk:

“During the last decade terms as ‘governance’, ‘institutional capacity’, ‘networks’, ‘complexity’, ‘discourses’, ‘trust’, ‘deliberation’ and ‘interdependence’ have captured the analytical imagination, whereas terms as ‘state’, ‘government’, ‘power’ and ‘authority’, ‘loyalty’, ‘sovereignty’, ‘participation’ and ‘interest groups’ have obviously lost their attractiveness.” (Hajer, sitert i Arts & Van Tatenhove 2005:339)

Vi er i store trekk enige i Hajers beskrivelse som uttrykk for en hovedtrend i denne forskningen. Men det er viktig å kvalifisere beskrivelsen ved å ta Hajers utsagn bokstavelig: At det ”gamle” analytiske begrepsapparatet er blitt mindre *attraktivt* er **ikke** det samme som at det er blitt mindre *presist, anvendbart og fruktbart* for å forstå sentrale sider ved politisk-administrative beslutningssystemer. Begrepsendringene på dette studiefeltet er knyttet til opplevde vanskeligheter med å bruke det gamle vokabularet i forhold til fremveksten av nye beslutningsarenaer, nye aktørkonstellasjoner, nye prosessformer, etc. Det er neppe tilfeldig at disse tendensene kommer særlig sterkt til uttrykk i en europeisk kontekst (men ikke kun der), hvor rammeverket for beslutningsfatning i EU har gitt opphav til en rekke nye samarbeidsformer og aktørkonstellasjoner som overskrider gamle kategorier. Nettopp i slike situasjoner vil et nytt vokabular artikulere nye, og reformulere kjente, perspektiver som i større grad fanger opp endringene. Men samtidig: Politiske systemer og subsystemer varierer sterkt i hvilken grad de er preget av slike endringer, og det er en fare for at analytiske moteretninger bidrar til at man glemmer og overser sentrale vektlegginger og innsikter som fanges godt av det ”gamle” perspektivet⁴. En viss analytisk konservatisme er slik sett ikke å forakte.

2.2 Politikkfelt – fokus og struktur

Politikkfelt har en utviklingshistorie. Det er åpenbart at omfanget av det politisk-administrative systemets virksomhet ikke er konstant. Den generelle tendensen er her ekspansjon. Det offentlige skal gjennom politikk og forvaltning ivareta stadig flere hensyn eller saksområder,

⁴ Jfr. Arts & Van Tatenhove (2004:340): *“[P]ower [is] often neglected in the governance literature”*. Samtidig kommer de i skade for å si at makt er et av de tema som er *“so well analyzed by the old vocabulary.”* I og med at deres bidrag nettopp er en reformulering av maktanalyse-tematikken innenfor rammen av ”det nye vokabularet”, må deres kommentar forstås dit hen at mens vektleggingen av analysetema (her:makt) ofte nedtones i nyere bidrag, så gir det nye vokabularet viktige innspill til fruktbare analytiske reformuleringer av velkjente begreper.

men dette skjer selvsagt ikke automatisk. Det skjer på basis av oppkomsten (eller erkjennelsen) av nye problemer, og aktørers målrettede arbeid for at det offentlige skal ha ansvar for løsningen (eller i det minste håndteringen) av disse problemene. Dette mangfoldet - som kommer til uttrykk både i saksfelt/tematikk, virkemidler, så vel som strukturelt/organisatorisk - krever en ytterligere spesifisering, og det er derfor nødvendig å klargjøre noen faglige begreper og distinksjoner.

Vår tematikk kretser rundt en verneplan utarbeidet i medhold av Naturvernloven. Dette gir i første omgang anledning til å plassere verneplanen innen et bredere felt av verneplaner og –tiltak, med andre ord innen et politikkkfelt (naturvernfeltet). Avgrensning av slike politikkkfelt er ofte intuitivt gjenkjennbare, og er i stor grad et speilbilde av det politisk-administrative systemets funksjonelle organisering (for eksempel departementsstruktur). Velkjente eksempler er landbrukspolitikk, helsepolitikk, kulturpolitikk og miljøvernpolitikk – funksjonelt avgrensede felt som ikke har *geografi som ordningsprinsipp, men et sett av (...) delproblemer eller interesser.*” (Strand 1979:79, jfr. også Strand 1978; Burstein 1991: 327).

Det er altså sakene, eller tematikken, som er strukturerende for politikkkfelt. Med dette som utgangspunkt viser Burstein (ibid.) til 3 analytiske hovedtilnærminger til studiet av politikkkfelt: **substansiell/funksjonell** avgrensning, avgrensning på basis av **feltets organisatoriske basis** og avgrensning på basis av **kultur**. Disse tre tilnæringsmåtene er ikke gjensidig utelukkende; og må snarere forstås som supplerende perspektiver (ibid.)⁵.

At politikkkfelt struktureres rundt saker eller problemkomplekser sier imidlertid lite om hvordan denne strukturen er, og hvordan den dannes og endres. Det analytiske perspektiv på politikkkfelts struktur kommer tradisjonelt til uttrykk i vurderinger av **feltets institusjonaliseringsgrad**; styrken i (og karakteren til) relasjonene mellom aktørene på politikkkfeltet, stabilitet i lover og annet rammeverk, tilslutning til de dominerende verdier innen feltet⁶, felles forståelsesrammer⁷, og at man også følger de mer uformelle forventninger og

⁵ ”Kultur”-tilnærmingen legger vekt på aktørers definisjon av politikkkfeltet, og dets substansielle fokus er ”strongly influenced by cultural theories about how society works” (Burstein 1991:328), Denne tilnærmingen kan synes vanskelig å skille fra den første (substans). Distinksjonen mellom dem blir først meningsfull dersom man under den første tilnærmingen mener å kunne identifisere en felles tematikk eller substans med en ”indre logikk” på en objektiv(erende) måte, og slik skille dette fra en mer kulturell eller konstruktivistisk tilnærming.

⁶ I den ”gamle” institusjonalismen formulert organisasjonsinternt som ”*infused with value beyond the technical requirements of the task at hand.(...) Whenever individuals become attached to an organization or a way of doing*

”rules of the game”⁸. Beslutningsprosessenes struktur og åpenhet vil variere mellom saksfelt og kontekster. På veletablerte politikkområder med rolige (”benign”) omgivelser vil beslutningsprosessene typisk være godt strukturerte og ha et klart oppgavefokus (Cobb & Elder 1981:399). Her finner vi veletablerte og aksepterte kanaler for både formell og uformell informasjonsutveksling blant en stabil konstellasjon av aktører. I den norske konteksten gjenkjenner vi dette i segment-begrepet:

”en spesiell type beslutningsmuligheter [vil] være knyttet til en spesiell type deltakere, problem og løsninger. Velkjente løsninger vil bli anvendt på velkjente problemer, ved hjelp av standard-prosedyrer og anerkjente eksperter, og under velkjente handlingsbetingelser... Problemer, løsninger og deltakere som faller utenfor dette mønsteret vil bli avvist.” (Olsen 1978:88, se også Egeberg et al 1978:122)

Dette er strukturen for den veletablerte rutine-politikk, og er et produktivt og ”godt sted å være” for de tålmodige på innsiden. For aktører på utsiden fremstår imidlertid denne type struktur som uttrykk for det Schattschneider kalte *”mobilization of bias”*: *”Some issues are organized into politics while others are organized out.”* (sitert i Clegg 1989:76). Gudmund Hernes (1975:147) gjorde denne type mekanismer til et sentralt poeng i sin definisjon av avmakt:

”Institusjonelle ordninger (...) kan skape systematiske skjevheter i de interesser som registreres, sorteres ut, presenteres og handles på basis av. Denne filtreringen gjør at de saker som kommer opp og handles på basis av ikke er representative for de interesser som finnes i samfunnet. Spilleregler kan utelukke grupper som kunne ønske å delta”

Men ikke alle politikfelt er veletablerte innenfor stabile og vennlige omgivelser. På nye policy-områder, eller der hvor (deler av) omgivelsene er konfliktfylte, vil beslutningsprosessene typisk være mindre strukturerte og ha et løsere fokus. Aktørenes deltakelse vil være mindre stabil, men hvem som er tilstede i viktige beslutningsstadier vil kunne ha store konsekvenser:

*“Decisions are likely to be the product of who **happens** to communicate what to whom and how. Decisions may often be delayed, postponed, or not made at all.”* (Cobb & Elder 1981:399, original uth.)

things as persons rather than as technicians, the result is a prizing of the device for its own sake.” (Selznick [1957] 1984:17, original uth.).

⁷ Med ny-institusjonalismens fokus på det vi kan kalle kognitiv stabilisering, gjennom *”taken-for-granted scripts, rules and classifications”* (DiMaggio & Powell 1991:15).

⁸ Se Saunders (1976).

I sin ekstreme form vil denne type anarkiske policystruktur og –prosess være så formløs at man knapt kan tale om et distinkt politikfelt. Ifølge Olsen (1978:89) vil denne type prosesser nettopp være typiske: ”i perioder hvor nye saksområder, verdisystem, forståelsesformer og deltakelseskrav bryter fram, og maktgrunnlaget kommer i bevegelse”, altså nettopp under fremveksten av nye, distinkte politikfelt, eller under så radikale reformuleringer og restruktureringer at den etablerte strukturen er ”i spill”. Med henblikk på struktur danner disse formene (segment og anarki) ytterpunktene i policyprosessers struktur, og mellomliggende former vil ofte være mer interessante for empiriske studier. Eksempler på dette er det litteraturen kaller ”policy networks” og ”policy communities” (Atkinson & Coleman 1992:159)

Her som ellers er det slik at begrepsbruken varierer: politiske nettverk og politiske fellesskap er ikke entydig definert og brukes dermed noe forskjellig, men det opptar oss ikke her. Poenget er å understreke at begrepene fanger variasjoner i strukturingsgrad mellom ulike felt og over tid. Det siste er ikke minst viktig. At et politikfelt er svakt strukturert i dag betyr ikke at det er det i morgen.

Vi har allerede brukt policy-begrepet gjentatte ganger, men det har ingen entydig og god norsk oversettelse. Det norske begrepet politikk skiller ikke mellom prosess og innhold (å drive politikk vs. å utvikle/vedta en politikk) slik det engelske språk sonderer mellom policy (innhold) og politics (politisk aktivitet eller prosess). Vår forståelse av policy-begrepet er verken ny eller kontroversiell, men vi skal likevel tydeliggjøre hva vi legger i det. I en klassisk formulering understreket Hugh Heclo (1972) det målorienterte ved policy-begrepet, samtidig som han løftet begrepet opp fra et fokus på enkeltbeslutninger:

”...policy is a course of action intended to accomplish some end.” (Heclo 1972:84)

Heclo angir med andre ord en generell målorientering i en integrert handlingsrekke (course of action) som en definatorisk kjerne i policybegrepet. Dette innebærer en viss varighet og permanens i så vel problemforståelse som løsningsforsøk. Denne definisjonen omfatter også den faktiske iverksettningen av slike uttalte intensjoner, og en policy vil dermed også preges av trekk ved iverksettingsorganisasjonen, dens type og grad av institusjonalisering, aktørers/organisasjoners mobilisering for å påvirke den detaljerte iverksettningen, osv. :

”..policy should be defined, not by its goals, but by the actual behavior attempting to effect the goals.” (Heclø 1972:85)⁹.

Vi har sett at politikfelt typisk defineres substansielt. Slik sett kan naturvernpolitikk (som områdevernpolitikk) identifiseres som et underfelt innen den bredere miljøvernpolitikken. Politikk (policy) er i tråd med Hecløs definisjon å forstå som mer enn enkeltbeslutninger, og er samtidig en ”course of action”. *En enkeltstående verneplan er i tråd med denne terminologien ikke synonymt med policy, men ett av flere elementer (andre verneplaner) i iverksettingen av en nasjonal naturvernpolicy.* En verneplan kan heller ikke betraktes som noe som kommer etter policy, i og med at den er en del av den samlede handlingsrekke, og prosessen rundt den er nettopp et inntak til å studere *”the actual behavior attempting to effect the goals”*.

2.3 Policy-typologier

Selv om vi her anvender et substansielt politikfeltbegrep, er en sentral faghistorisk linje innen studier av offentlig politikk knyttet til forsøk på å etablere analytisk begrunnede policy-typologier. Denne forskningsstrategien knytter an til ambisjoner om å overskride det typologitalsmennene oppfattet som begrensningene i mer deskriptive gjennomganger av policy-prosesser. Hensikten var å gi studiefeltet en sterkere teoretisk forankring (Kjellberg & Reitan 1995:13). Eksempler på slike typologier (Waste 1989:71ff) er Theodore Lowis skille mellom ”distributive”, ”redistributive” og ”regulatory” policies; Paul Petersons inndeling i ”developmental”, redistributive” og ”allocational” policies; og James Q. Wilsons nytte-kostnadsbaserte typologi. Et sentralt element i alle disse typologiene er et fokus på ”Hvem oppnår hva – og på hvems bekostning (om noens)?¹⁰”.

Det ligger viktige innsikter i denne tilnærmingen, men den er blitt kritisert særlig for tre forhold. For det første fordi slike analytisk forankrede typologier bygger på statiske ”snapshots” av en policy på et gitt tidspunkt, og dreier fokus bort fra dynamikken på feltet (Kjellberg & Reitan 1995:127). For det andre fordi aktører kan fortolke en gitt policy ulikt, og

⁹ Selv om Hecløs gjennomgang er klargjørende, og i tråd med den dominerende forståelse og bruk av begrepet, har han ikke ambisjoner om å ha gitt en edelig og entydig definisjon som kan få full tilslutning: *”..policy does not seem to be a self-defining phenomenon; it is an analytical category, the contents of which are identified by the analyst rather than by the policy-maker or pieces of legislation or administration. There is no unambiguous datum constituting policy and waiting to be discovered in the world.”* (Heclø 1972:85). Det er således symptomatisk at Turnbull (2006:6) poengterer at *”defining a ‘policy’ is often very difficult”*

¹⁰ Og hos Wilson supplert med et fokus på godenes omfang og karakter.

de handler på basis av sine fortolkninger. Deres fortolkninger av en policy kan vektlegge andre aspekter enn det typologien tar som basis for sin abstraksjon. Og for det tredje fordi fordelingen av goder og byrder kan komme til uttrykk på ulikt aggregeringsnivå og til ulik tid, noe som gjør sammenhengen mellom dem vanskelig å få øye på (Hansen 2000:128).

I forhold til vernepolitikk vil typologi-baserte forventninger på et nivå lett kunne bli trivielle: Verneområder vil gi restriksjoner på naturbruk lokalt, mens godene kan betraktes som allmenne (området blir vernet for ”nasjonens” eller ”menneskehetens” eller ”vår felles natur” beste). At vi da kan forvente lokal motstand mot vern trenger vi knapt typologier til. Men hvis vi vrir fokuset mot fordelingen av goder og byrder lokalt, er det åpenbart at slike typologier kan hjelpe oss å nyansere denne forventede udifferensierte ”lokale” motstanden ut fra hvem i lokalsamfunnet som vil oppleve hvilke restriksjoner (type og omfang), og motsatt: hvem i lokalsamfunnet vil få sine hensyn ivaretatt gjennom vern. Men det analytiske og ”objektiverende” ved typologitradisjonen vil fremdeles ikke kunne fange opp hvordan ”goder” og ”byrder” fortolkes av aktørene, og det er disse fortolkningene og forståelsene som danner grunnlag for handling.

2.4 Problemforståelse

Det å identifisere problemer som legges til grunn for policyutvikling kan synes trivielt, men som Kingdon (1984:95) påpeker er det verdt å reflektere over hvordan dette skjer¹¹. Problemer, på miljøvernfeltet og ellers, er ikke noe som finnes ”der ute” i verden. Der, kan vi si, er det kun tilstander. Når en aktør omtaler noe som et problem er det uttrykk for en diskrepans mellom (hva aktøren oppfatter som) dagens situasjon og det (han/hun oppfatter som) det ønskelige. En tilstand er et problem fordi den er annerledes enn vi ønsker den var. I en policykontekst må det også understrekes at diskrepansen må kunne oppheves gjennom handling, og videre at slik oppgavehåndtering betraktes som et offentlig anliggende (dagsordenfunksjon). En annen måte å etablere en problemforståelse på er knyttet til sammenligning. Hvis en tilstand (som vi ikke

¹¹ Allerede i 1928 formulerte W.I.Thomas sitt kjente diktum: *“If men define situations as real, they are real in their consequences.”* Jfr. også: *“Since the seminal works of Lindblom, Wildavsky, and Cohen, March & Olsen, we have been aware of the role of perceptions, social interpretations and the politics of problem definition in policy controversies. (...[T]he door for social constructivism is not just ajar – it’s fully open.”* (Schmidt & Radaelli 2004:194)

har funnet grunn til å problematisere) viser seg å være negativt annerledes enn tilsvarende forhold andre steder, vil opplevelsen av å være ”under-achiever” (Kingdon 1984:117), eller at vi med Walkers (1981:88) uttrykk opplever ”performance gaps”, kunne medføre at tilstanden brått kan oppfattes som (mer) problematisk. Slik komparasjon er åpenbart en viktig kilde til mobilisering i politikken¹².

Problemidentifisering er også en (foreløpig) problemdefinering, og i situasjoner hvor ulike aktører har forskjellige verdier og interesser knyttet til håndteringen av problemet, vil defineringsprosessen kunne ta karakter av en interesse- og verdimotivert forhandlingsprosess. En rekke forfattere oppfatter nettopp konflikt over problemdefinisjonene som det sentrale i politisk konflikt (Steinberger 1980:190-1; Burstein 1991:333; Hilgartner & Bosk 1988:56-7). Stone (1989) gjør et poeng av at det å etablere ”kausale teorier” om fenomener er et sentralt element i prosessen med å omforme tilstander til politiske problemer. Og videre at problemdefinisjoner i det vesentlige er av politisk karakter snarere enn uttrykk for en sober vitenskapelig analyse:

*“Problem definition is a process of image making, where the images have to do fundamentally with attributing cause, blame and responsibility (...) political actors **deliberately portray** [conditions, difficulties or issues] in ways calculated to gain support for their side.”* (Stone 1989:282, original uth.)

Problemdefinisjonene, i Stones perspektiv, er instrumentelle i den forstand at de anvendes som en retorisk eller argumentativ ressurs for å få vedtatt en bestemt policy, men Opie & Elliot (1996:34) minner oss på at *“rhetoric is frequently either evocative or implementational in strategy”* (men, vil vi hevde, ofte begge deler). Den instrumentelle og iverksettingsorienterte forståelsen av problemdefinisjonenes konnotasjoner må slik suppleres med et alternativ som kan uttrykke identitet, kultur og tilhørighet: *“Evocative rhetoric is close to the human lifeworld, celebrating the concrete”* (ibid.) Selv om en slik retorikk ikke alltid er umiddelbart handlingsorientert, så vil den kunne ha effekter i forhold til å symbolisere fellesskap og stedstilknytning, og dermed danne basis for fremtidig felles handling. Men ofte er mobiliserende politisk retorikk nettopp en vellykket kobling av elementer som uttrykker kultur og identitet så vel som handlingsorientering.

¹² Når resultatene fra den siste PISA-undersøkelsen om norske skoleelevers prestasjoner i forhold til andre OECD-land ble offentliggjort, fremsto brått norsk skole som mer problematisk fra den ene dagen til den andre, uten at skolens virkemåte hadde endret seg. Det ikke-realiserede forskningspolitiske målet om å heve norsk FoU-innsats til gjennomsnittet for OECD landene er et annet eksempel på hvordan internasjonale rankinger eller gjennomsnitt fungerer som kriterium for å definere problemer.

Dette fokuset på de grunnleggende språklige og kommunikative aspekter ved politikk og planlegging har fått betydelig oppmerksomhet de siste to tiår (Majone 1989; Fischer & Forester 1993)¹³, og har funnet stor anvendelse innen den samfunnsfaglige forskningen på natur- og miljøvern i bred forstand (herunder ressursforvaltning) (se Cantrill & Oravec 1996; DuPuis & Vandergeest 1996, Macnaghten & Urry 1998). Denne nyorienteringen trekker på bidrag fra mange fagtradisjoner: bl.a. klassisk retorikkanalyse (Throgmorton 1993), sosial konstruktivism, sosial interaksjonisme (Weigert 1997), og ulike former for diskursanalyse (Hajer 1993;1995). På ulikt vis gir disse bidragene en sentral modifikasjon av Stone's argument. At policy-aktører formulerer problemer på en bestemt måte (intensjonalt) **for å** plassere skyld og ansvar (Stone), blir her supplert med det perspektiv at **en gitt forståelse av problemet**, så vel som av den praktiske og institusjonelle kontekst¹⁴, har den **effekt** at noen aktører eller organer fremstår som særlig relevante i forhold til både årsaker og løsningsmuligheter.

Et sentralt aspekt ved denne utviklingen er en forskyvning bort fra å se policy-relaterte handlinger som motivert ut fra stabile preferanser og individuell nyttemaksimering, og et økt fokus mot hvordan konkurrerende fortolkninger av problemer knyttes til "verdensankuelser" og identitet (Cobb & Ross 1997:13). Og nettopp et slikt fokus på argumentative og symbolske prosesser gir oss et inntak til å forstå:

"the commitment and perceived threats that characterize bitter conflicts and puzzle outsiders, who see relatively little at stake." (Cobb & Ross 1997:13)

Dette siste er særlig relevant for vår analyse. Et "objektivt" utenfra-blikk som ser "*little at stake*", for eksempel fordi arealet til et foreslått verneområde oppfattes som "begrenset", vil ikke kunne fange ikke opp den kommunikativt formidlede betydningen området kan ha som element i historisk forankrede lokale praksiser og verdsettinger¹⁵, og ei heller den nære koblingen det kan være mellom situasjonsforståelse, problemoppfatning og institusjonell

¹³ Samtidig har vi sett at Johan P. Olsen allerede i 1978 fokuserte på nye *forståelsesformer* som viktig element i politiske endringsprosesser. Tematiseringen av dette er altså ikke ny (jfr. også Edelman 1967/[1985]), men kommunikasjon, argumentasjon, retorikk og diskursive aspekter står mye mer sentralt i nyere bidrag (se for eksempel Fischer & Forester 1993)

¹⁴ "Not only do [policy actors] see things differently, they have different interpretations of the way things are, support conflicting courses of action concerning what is to be done, by whom, and how to do it." (Fischer 2003:143)

¹⁵ Det er viktig å understreke at vi ikke påstår noen "essensiell" kobling mellom sted og identitet, og er svært oppmerksom på "*the dangers of the fetishization of the links between people and place whereby these linkages are seen as 'natural' rather than conditioned via a variety of social, economic and cultural processes.*" (Storey 2001:19)

forankring. Motstand mot en verneplan kan også være uttrykk for misnøye med prosessen, eller mistro til naturvernmyndighetene mer allment. Et annet aspekt er at argumentasjonsprosesser i dette perspektivet ikke kun er et redskap for å *uttrykke* meninger, forståelser og identiteter, men også bidrar til å (re-)konstituere disse som en effekt av kommunikasjon. Læring og re-fortolkning kan foregå både substansielt (i forhold til ”objektet”/verneområdet); relasjonelt (i forhold til andre samfunnsaktører); og institusjonelt (i forhold til forvaltningssystemer og -aktører), men også i forhold til forståelsen av egen posisjon og rolle. Hvorvidt aktørenes forståelse av en verneplan faktisk koples til disse dimensjonene ved sted, identitet og praksiser er selvfølgelig et empirisk spørsmål, men det analytiske rammeverket må kunne fange dette inn når og hvis det viser seg relevant.

Situasjons- og problemsforståelse er imidlertid ikke bare knyttet til hverdagserfaringer, interesser, verdier og kulturelt forankrede verdensanskuelser. Vitenskapelig kartlegging og analyse danner i økende grad grunnlag for politikk og forvaltning på mange saksfelt, ikke minst innen natur- og miljøvern og naturressursforvaltning. Vi skal gjøre nærmere rede for et aspekt ved dette i kap. 2.10, men vårt fokus i denne studien er ikke på innholdet i vitenskapelige bidrag til å beskrive problemer, men på hvordan aktører slutter seg til eller bestrider det kunnskapsgrunnlaget som brukes argumentativt av aktørene som er aktive i forhold til verneplanen, og hvilke følger dette får for den videre prosess.

2.5 Territoriell planlegging, forvaltning og politikk

Det ”gamle” vokabularet forsøker å skille mellom politikk, forvaltning og planlegging, et prosjekt vi betrakter som stadig vanskeligere å holde fast gjennom empiriske studier. Likevel gir de klassiske analytiske distinksjonene et nyttig inntak til å tydeliggjøre vårt perspektiv.

Et sentralt trekk ved lokal og regional planlegging i medhold av Plan- og bygningsloven (PBL 1985) er at den må forstås som bred, inkluderende og **territorielt orientert samfunnsplanlegging**, hvor ingen funksjonelt avgrensede hensyn i utgangspunktet er gitt en privilegert plass. Planlegging er konsekvensorientert, noe som også medfører at den må være kunnskapsbasert. Samtidig gjør det territorielle og multifunksjonelle fokus at ingen kunnskapsform (fagfelt, disiplin) er gitt forrang som den faglige basisen for

planlegging¹⁶.(Aarsæther 1992a). Planlegging etter Plan- og bygningsloven er eksplisitt og gjennomgående politisk – for det første ved at kommunestyret er planaktør. For det andre ved at medvirkningsparagrafen i loven (§16) åpner for og inviterer til bred deltakelse (typisk gjennom folkemøter, arbeidsgrupper, osv.) fra en tidlig fase i planforberedelsen og frem til politisk vedtak. Det territoriale planperspektivet¹⁷ er relevant i vår analyse av to grunner; for det første fordi foreslåtte verneområder båndlegger areal (og vedtatte verneområder avsetter areal) som inngår som en premiss i kommunenes planlegging etter PBL, og for det andre fordi den territoriale planleggingen er en institusjonalisert arena som, gjennom bred deltakelse og avveining av mange hensyn, er en kontrast til verneplanlegging med forankring i forvaltningen.

Forvaltningen er inndelt etter et funksjonelt prinsipp, typisk i tråd med avgrensningen av politikkkfelt.. Dette gir et klart oppgavefokus, og (i varierende grad) klare grenser mot andre sektorer. Et slikt fokus gjør også at kunnskapsgrunnlaget for et sektorforvaltningsorgan er mer entydig definert. Et annet klassisk kjennetegn er at forvaltning som virksomhet er preget av regelorientering og subsumpsjonlogikk (kontra planleggingens konsekvens-orientering) (Dahl Jacobsen 1970). I vår kontekst gjør et slikt utgangspunkt at det ikke uten videre er i tråd med de analytiske skillelinjene å omtale en verneplan som en plan, altså som uttrykk for planlegging som aktivitet:

”Dersom vi godtar en slik terminologi, blir det tvilsomt om planleggingsbetegnelsen kan opprettholdes for mye av den virksomhet som går under dette navn. (...) I den grad planer administreres på samme måte som et lovverk, kan slik virksomhet ikke kalles planlegging.” (Dahl Jacobsen 1970:17)

Dahl Jacobsen peker på at de beslutningsmodeller som preger forvaltningsatferd er regelorienterte og rettet mot fortiden i den forstand at regeloppfølgingen tar sikte på å være tro mot en politikk som er vedtatt i nær eller fjern fortid. Selv om denne politikken har et fremtidsrettet formål, så er denne koblingen erstattet av en forvaltningsmessig ”automatisering”: etablering og etterlevelse av lover og regler antas å føre til måloppnåelse gjennom at forvaltningsaktøren følger regelverket. Det analytiske poenget er her noe stilisert, da karakteren til det aktuelle lov- og regelverk vil kunne gi variasjon i omfanget av konsekvensrettet skjønnsutøvelse i det aktuelle forvaltningsorgan¹⁸.

¹⁶ Den territoriale orienteringen innebærer også at planleggingen må forholde seg aktivt til alle relevante sektororganer (som både har rett og plikt til å delta), jfr. Plan- og bygningsloven.

¹⁷ Vi skal senere sette territorialitet inn i et annet analytisk perspektiv.

¹⁸ Jfr. her Rundskriv H-03/07 fra KRD (om statlig tilsyn med kommunesektoren) : ”Noen ganger vil

Politikk (og da ikke som policy, men som aktivitet – å drive politikk) forstår vi her som i det vesentlige (men ikke utelukkende, og ikke alltid direkte) instrumentell (Elster 1989). I et demokrati er politikken den sfære hvor aktører legitimt kan handle for å påvirke fordelingen av byrder og goder i samfunnet, hvilke verdier og målsetninger det offentlige skal søke å realisere, osv. I vår vurdering deler politikk som virksomhet flere fellestrekk med planlegging¹⁹: Begge er fremtids- og målorienterte, og politikk er også i økende grad kunnskapsbasert²⁰.

Men politikk dreier seg også om å artikulere identitet, å ”ta pulsen på” samfunnsdebatten, og bruke symboler som virker mobiliserende så vel som samlende. Politikk dreier seg også om splittelse, om å etablere skiller mellom ”oss” og ”dem” for å vinne oppslutning.

I og med at vi knytter politikk til målrettede handlinger for å påvirke fordelingen av goder og byrder i samfunnet, vil alle aktiviteter som er rettet mot å påvirke kystverneplanforslagets innhold betraktes som politisk aktivitet (politics). Om dette skjer i politiske fora eller internt i forvaltningen er et empirisk spørsmål. Her gir policy-litteraturen et analytisk inntak til de mange dimensjonene i slike prosesser, og den politiske virksomheten kan rette seg mot alle disse.

2.6 **Policy-diskurser: Gammel vin på ny flaske?**

Som nevnt står språkbruk og argumentasjon sentralt i ulike argumentative, retoriske, og diskursive tilnærminger til policy-studier. Hajer & Versteeg (2005:176, vår uth) fremhever at den diskursanalytiske tilnærmingen går videre enn å fokusere på den politiske diskusjon qua diskusjon:

*“Environmental discussion can lead to the revision of rules, the enactment of laws or the creation of institutions – but underlying these visible changes, there is the creation, thickening or discarding of **meaning**.”*

skjønnsfriheten fremgå direkte i loven eller av lovens forarbeider, andre ganger vil man ikke ha slike holdepunkter. Som et utgangspunkt antas det at forvaltningen vil ha en større frihet når det gjelder subsumpsjon under vage begrep som krever utpreget faglig eller politisk vurdering, enn når ordlyden i bestemmelsen påkaller en vurdering av mer moralsk eller politisk karakter.” (pkt. 3.2.1).

¹⁹ I forhold til forvaltning er politikk regel-konstituerende, ikke regelfølgende.

²⁰ Tydeligst ser vi dette på nasjonalt nivå med ekspert- og partssammensatte utvalg som utreder problemer og løsningsforslag (NOU) i forkant av vedtak og lovgivning, men også regionalt ser vi hvordan flere fylkeskommuner aktivt involverer kompetansemiljøer i forhold til regionale utviklingsspørsmål. Hele policy analysis-tradisjonen (i betydningen ”analysis for policy”) er også uttrykk for dette.

Og nettopp den betydning mening – forstått som aktørers forståelse av problemer, situasjoner, identiteter, prosesser og aktører – har i politiske prosesser, er sentralt i den diskursive tilnærming til politikkstudier:

*“Discourse is here defined as an ensemble of ideas, concepts, and categories through which meaning is given to phenomena²¹(...) **Social constructs do not “float” in the world; they can be tied to specific institutions or actors.**”* (Hajer 1993:45,46, vår uth.)

En sentral utfordring her er hvordan slike *ensembles* identifiseres. Diskurser er slik sett parallelle til Hecløs poengtering av policy-begrepets analytiske karakter (Heclø 1972:85): Også diskurser må **avgrenses analytisk**. Samtidig er diskurser mer omfattende enn en policy, i den forstand at diskursbegrepet også omfatter den mening aktørene tillegger de naturlige, sosiale og institusjonelle omgivelsene knyttet til en policy (eller policy-felt). Nå kan man imidlertid si at i forhold til en allerede etablert policy, vil slik mening allerede være ”bakt inn” som grunnlaget for policyen og den institusjonelle struktur den utføres igjennom. I tråd med en mer klassisk institusjonell tilnærming vil disse meningsbærende forutsetningene i stor grad fremstå som ”tatt-for-gitt”, og et av diskursanalysens bidrag vil være å løfte slike forutsetninger frem i lyset. Dette er også en videreføring av faglige tradisjoner i både kunnskapssosiologi og ideologikritikk. Det er derfor viktig å understreke at denne varianten av diskursanalyse **ikke skal betraktes som et brudd med institusjonell analyse²²**, noe også Hajer (1995:264) understreker: *“Discourse analysis is not to be counterposed with institutional analysis, but is rather a different way of looking at institutions.”*

Noen ganger kan en dominerende diskurs identifiseres på et helt politikkkfelt, andre ganger knyttet til en bestemt problematikk (sur nedbør, områdevern). Samtidig trekker en diskursiv tematisering av for eksempel sur nedbør på elementer fra vitenskapelige, økonomiske, teknologiske diskurser, så vel som politiske overlegninger (Hajer 1993:46). Faglig uenighet innenfor den vitenskapelige diskursen medfører at man også her kan identifisere flere diskurser, og tilsvarende for de økonomiske og teknologiske diskursene, osv. Denne

²¹ Hajers språkbruk er i varierende grad presis. Her synes det som om han sonderer mellom en initiell identifisering av et fenomen, og deretter en diskursiv prosess hvorved aktører individuelt eller i fellesskap gir mening til det. Jfr. også Hajer & Versteeg (2005:176, vår uth.): *“It is not an environmental phenomenon in itself that is important, but the way in which society makes sense of this phenomenon.”* I et mer konsekvent diskursanalytisk og konstruktivistisk perspektiv bryter distinksjonen mellom et fenomen og dets mening sammen. Det er kun gjennom den meningsbærende konstruksjonen av fenomenet som nettopp det fenomenet vi tar det for å være, at vi kan identifisere det.

²² Selv om graden av kontinuitet vil variere alt etter om vi snakker om ”klassisk” institusjonalisme, ny-institusjonalisme, rational choice institusjonalisme, eller historisk institusjonalisme.

uoversiktligheten kan synes problematisk, men her er Hajers poeng å etablere **rammer for et analytisk perspektiv** på studiet av hvordan policy utvikles. Den konkrete identifisering av - og dermed sontring mellom - slike diskurser kan kun skje i møtet med et empirisk materiale, på bakgrunn av en konkret faglig problemstilling.

For å tydeliggjøre forskjellen mellom en tematisk eller saksavgrenset diskurs og de elementer av andre, ofte mer funksjonelt definerte, diskurser som denne trekker på, lanserer Hajer begrepet ”*story lines*”:

*“In the actual discussion of specific problems different discursive elements are presented as a narrative, or story line, in which **elements of the various discourses are combined** into a **more or less coherent whole** and the discursive complexity is concealed.”* (Hajer 1993:47, vår uth.)

Denne karakteren av å være både samlende og differensiert gir story lines et betydelig mobiliserende potensial. For analytiske formål er vi avhengige av å kunne identifisere hva det er som binder elementer fra ulike diskurser (kunnskapsmessige, økonomiske, osv.) sammen, og dette identifiserer Hajer (1993:47) som **diskursiv affinitet**: ”*arguments may vary in origin but still have a similar way of conceptualizing the world.*” Dette må ikke forstås som at elementene i en *story line* er bundet sammen logisk (Hajer 1995:66). Som sosiale og politiske aktører bedriver vi ikke logisk analyse. ”Limet” i den diskursive affiniteten er av en betydelig mer uformell og impresjonistisk karakter enn streng logisk konsistens. Diskursive elementer har en karakter som ”*suggests that they belong together*”, og aktørene som hører utsagn som har slik affinitet til den diskursen de er en del av, vil gi sin tilslutning fordi ”*det høres rimelig ut*” (Hajer 1995:67).

Som vi har vært inne på, vil det velkjente institusjonsbegrepet i stor grad kunne ramme inn den type fenomener Hajer her omtaler, ikke minst når det gjelder de story lines som er bygd inn i rutiner, regler, kunnskapsgrunnlag og samhandlingsmønstre på veletablerte politikkkfelt:

*“If a discourse is successful –that is to say, if many people use it to conceptualize the world – it will solidify into an institution, sometimes as organizational practices, sometimes as traditional ways of reasoning. This process is called **discourse institutionalization**.”* (Hajer 1993:46, vår uth.)

Det er nettopp slik institusjonalisering som foregår når nye verdier og problematiseringer vokser frem og gjennom aktørers målrettede innsats etableres som politikkkfelt. Dette er en

velkjent tematikk i policystudier. Allerede for 44 år siden definerte Knut Dahl Jacobsen dette som det sentrale ved politikk:

”Politikk kan oppfattes som en virksomhet som går ut på å formulere problemstillinger, forsøke å få problemstillingene akseptert som bindende og eventuelt få organisert kontinuerlig problemløsende virksomhet rundt dem.”
(Dahl Jacobsen 1964:45, sitert fra Jansen 1991:12)

Når en diskurs har ”suksess” blir den altså institusjonalisert. Men selv stabile institusjoner utfordres, med varierende styrke og hyppighet. At noen hensyn ikke er ivaretatt, eller grupper opplever seg ekskludert/underpriviligert, er ofte spørsmål som lar seg håndtere uten at det reises krav om en redefinering av politikkfeltets grunnleggende diskurs og virkemåte. Hajer er ikke opptatt av denne type politikk, men retter oppmerksomheten mot det som skjer når institusjoner blir stilt overfor problemer som er kvalitativt nye eller så annerledes at de rutiniserte standardprogram ikke kan håndtere den nye situasjonen. eller når krav om endrede spilleregler når en viss ”kritisk masse”. Det er i slike situasjoner at den institusjonaliserte struktur utfordres²³.

Dette skjer typisk gjennom radikalt annerledes fortolkninger (diskursive konstruksjoner) av sentrale elementer på problemfeltet. Hajer (1993:46) bruker begrepet **diskurs-strukturering** for å beskrive det som skjer når en ny *story line* vinner oppslutning²⁴. Strukturingsbegrepet gir da et inntak til å studere hvordan en fremvoksende aktør-konstellasjon (”koalisjon”) artikulere sine konstruksjoner av problemer, løsninger og spilleregler institusjonalisert på det aktuelle politikkfeltet, eller alternativt få et saksfelt løftet over på et annet politikkfelt som er mer mottakelig for disse aktørenes diskursive konstruksjoner.

Og nettopp hvordan aktører i den politiske prosess samles og kan identifiseres rundt diskurser (hvilken mening de gir til fenomener, aktører, prosesser knyttet et saksfelt), er det definerende trekk ved **diskurskoalisjoner**:

“A discourse coalition is basically a group of actors who share a social construct [which] give meaning to ambiguous social circumstances (Hajer 1993:45)

²³ Selv om vi her har referert til *stabile* institusjoner, så er de selvsagt ikke statiske. Gradvis endring skjer kontinuerlig, og slike justeringer kan akkumuleres slik at feltet over lengre tidsrom kan bli grunnleggende forandret.

²⁴ Hajers makrofokus på de store, grunnleggende policy-shifts kommer til uttrykk ved at han definerer dette som ”when a discourse starts to dominate the way a *society* conceptualizes the world” (Hajer 1993:46, vår kursiv).

En av de fordelene Hajer (1993: 48) ser ved begrepet om diskurskoalisjoner er at det retter blikket mot hvordan aktører og institusjoner reproducerer selektiv oppmerksomhet ("bias") uten aktiv koordinering, og uten nødvendigvis å dele verdier på et dypere nivå. I vår lesning tenderer Hajer mot å betrakte koalisjoner rundt story lines som sterkt konkurrerende. Dette henger sammen med hans analysenivå og empiriske fokus: Han deler med mange et fokus på de store, paradigmatiskke "policy shifts", hvor to konkurrerende diskurskoalisjoner²⁵ kjemper i noe som har karakter av å være et politisk og institusjonelt null-sum spill: Vinner den ene diskurskoalisjonen, så er den andre plassert på "historiens skraphaug", i det minste for en lang periode.

Vi må være forsiktige med å bygge slike forestillinger inn i selve det analytiske perspektivet. I tråd med policystudie-tradisjonens perspektiver (og empiriske funn) vil vi hevde at endringer i problemforståelse; i kunnskapsgrunnlag; i formell struktur og regelverk, etc. kan være mer eller mindre omfattende, og dermed: policydiskurser kan være mer eller mindre gjensidig ekskluderende. Det finnes *story lines* og "koalisjoner" på forskjellige detaljeringsnivå, forvaltningsnivå og geografisk nivå, og vi kan ikke *a priori* anta at en ny *story line* med nødvendighet må erstatte den etablerte – her finnes et kontinuum fra avvisning via modifisering til radikal refortolkning.

I Hajers tidlige bidrag er den koalisjonen som utfordrer etablerte institusjoner med nødvendighet målrettet og pro-aktiv. Men inkrementell utvidelse (tematisk, geografisk, sosialt) av et sterkt institusjonalisert felt preget av rutinepolitikk kan "fremprovosere" motstand. Med Hajers terminologi ville dette uttrykkes som **strukturering av en "mot-diskurskoalisjon"**, som i utgangspunktet ikke hadde noen pro-aktive ambisjoner. Reaktive og blokkerende koalisjoner er velkjente fra policy-litteraturen, og det analytiske perspektivet må ta høyde for slike muligheter. I slike situasjoner argumenterer Hajer for at nettopp kontroversielle plan- eller policy-forslag kan fungere som en "*stage for reflection on the preferred future for a particular region*" (Hajer 2003:95, original uth. fjernet):

"It is likely that it is the confrontation with a particular policy programme that first provides the shared basis for discussion, that first brings together the range of individuals in a particular region." (Hajer 2003:95, original uth. fjernet)

²⁵ Se Hajer 1993:53-4.

Hajers eksmplariske case er som nevnt knyttet til endringer i forståelse av sur nedbør²⁶, et fenomen som fremstilles som:

”a typical example of the new generation of environmental issues that, more than their predecessors, depend on their discursive creation.” (Hajer 1995:6, vår uth.)

Men hva vil det si at **nye** problemområder er mer avhengige av diskursive konstruksjoner enn tidligere problemområder? Hvis det diskursive perspektivet, som det foregir, bygger på at vi som sosiale aktører forstår våre omgivelser ikke ut fra ”rene” fakta, men innenfor et meningsunivers som er kommunikativt konstituert og formidlet, så skulle vi vel anta at dette gjelder allment, og ikke mer nå enn før. Hajers syn på dette er imidlertid knyttet til den økende betydning vitenskap har som kilde til problemidentifisering og –definering, eksemplifisert ved miljøvernpolitikken:

“[I]n the case of environmental politics, the natural sciences constitute a particularly powerful and legitimate form of discourse. This scientific set of concepts and categories dominates the way that meaning is given to the phenomena.” (Hajer 1993:46)

Dette illustreres godt gjennom Ulrich Beck’s velkjente formulering i relasjon til høyteknologiske risiki²⁷, en formulering som tydeliggjør vår alles økte avhengighet av vitenskapelig kunnskap. Vitenskap er i denne konteksten viktig ikke bare for å produsere kunnskap for å løse opplevde problemer, men for å kunne overvåke utvalgte parametere (for eksempel radioaktivt strålingsnivå), og dermed være i stand til å identifisere risiki/problemer overhodet. Det er slående hvordan dette står i kontrast til Matthew Crensons beskrivelse av hvordan luftforurensing ble identifisert som et politisk problem i East Chicago i 1948: Når stålverkene i byen rutinemessig slapp ut store mengder røyk og støv, mobiliserte byens husmødre, og krevde møte med byens politiske ledelse. En av disse husmødrene sa om datteren sin: *“She was on the porch...on her way to church, and in just a matter of a few seconds the dress was dirty.”* (Crenson 1971:44) Fenomenet trengte ingen konstruksjon²⁸ – og slettes ingen vitenskap, men ble straks subsumert under den allerede etablerte, og sterkt normative, kategorien “ødelagte søndagsklær”.

²⁶ I caset fra Nederland er tematikken økologisk modernisering mer allment, men også der med et sterkt fokus på sur nedbør (Hajer 1995)

²⁷ *”the degree, the extent, and symptoms of people’s endangerment are fundamentally dependent upon external knowledge (...) The affected parties are becoming incompetent in matters of their own affliction.”* (Beck 1992:53). Jfr. også Giddens 1990:27ff; 1991:18) om den generelt økte avhengigheten av ekspertsystemer.

²⁸ Jfr. her Schmidt & Radaelli, som betegner sitt eget perspektiv for *’diskursiv institusjonalisme’*, men hvor de samtidig forstår dette i en pragmatisk og empirisk sammenheng: *”Discourse, just as any other factor, sometimes matter, sometimes does not in the explanation of policy change.”* (Schmidt & Radaelli 2004:184).

Poenget vårt her er at det er den økte ekspertiseavhengigheten som gjør det rimelig å snakke om en **økt** diskursivitet slik Hajer gjør. Men selv om vitenskap tendensielt blir viktigere som basis for både identifisering, forståelse og løsning av problemer, vil politiske problemer og saksfelt variere med hensyn på hvor viktig innslaget av (evt. konkurrerende) vitenskapelige bidrag er, og en diskursanalytisk tilnæringsmåte må også være åpen for slik variasjon.

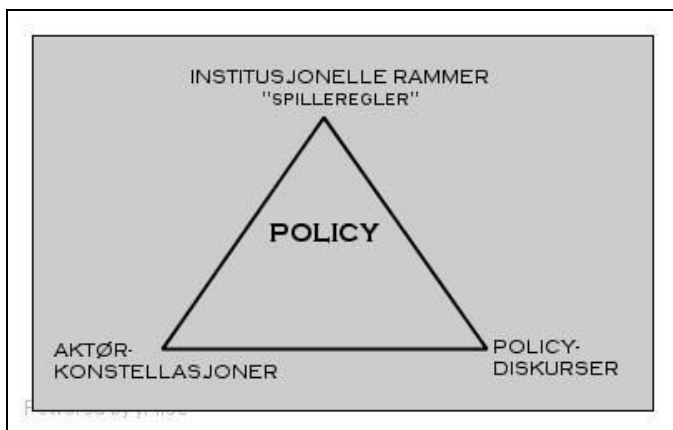
Denne form for politologisk diskursanalyse er ikke markant forskjellig fra tidligere institusjonelle perspektiver. Det er mer snakk om en reformulering og økt vektlegging av de fortolkende prosessene som del er bygd inn (ofte som ”stivnede” premisser) i institusjoner, og dels er løsere forankret i politiske og administrative praksiser, så vel som i aktørers hverdagsliv. Slik kontinuitet betrakter vi som en ubetinget styrke ved nydanning i det samfunnsvitenskapelige begrepsapparatet. Fagtradisjoner har gitt os vesentlige innsikter som nye perspektiver ikke må overse.

Diskursbegrepets analytiske funksjon i denne analysen er å være et inkluderende (men ikke altomfattende) begrep for å gripe nettopp **koblingene** mellom aktørenes selvforståelse slik den er forankret i praksiser (identitet); deres forståelse av andre aktører (samarbeid og motstand); deres forståelse av verdier og trusler, problemer, handlingsrom og mulige løsninger i den relevante situasjonen; og deres forståelse av de(t) institusjonelle rammeverk som er, eller forsøkes gjort, relevant, i dette tilfellet i forhold til verneplanprosessen. Som vi har sett understreker Hajer samtidig at slike forståelser ”*do not float in the world*”, men er knyttet til konkrete institusjoner, aktører og praksiser. Og her gir de klassiske perspektivene på variasjonene i institusjonaliseringsgrad (over tid og på ulike politikkkfelt) et viktig korrektiv til Hajers noe dikotomiserte fremstilling.

2.7 Et rammeverk for analysen: Policyarrangement

Alle nyere perspektiver på policy-studier er, som hos Hajer, å betrakte som en dialog med tidligere fagtradisjoner, og hos Arts & Van Tatenhove (2005) finner vi nok en reformulering av de sentrale elementer i både klassiske og nyere perspektiver på studiet av politikk. Styrken ved deres perspektiv er at det hjelper oss å systematisere de tema den foregående gjennomgangen

av policylitteraturen har identifisert. Balansen mellom systematikk og inkluderende dimensjoner gir etter vår vurdering både fokus og åpenhet for empirisk variasjon. De reformulerer et institusjonelt perspektiv, og løfter frem de diskursive aspektene som er relevante for politikkfelt og policyutvikling. Dette gjør de ved å tydeliggjøre de analytiske skillene mellom institusjonelt rammeverk ("rules of the game"), aktør-konstellasjoner ("actor coalitions"), policy diskurser ("policy discourse"), og ressurser²⁹, innefor rammen av et "policy arrangement" (figur 2.2).



Figur 2-1 Policyarrangementets tre dimensjoner

Her settes sentrale aspekter ved Hajers diskursanalytiske bidrag inn som identifiserbare elementer i en analytisk ramme, snarere enn som et totaliserende perspektiv som også inkluderer (omslutter og konstituerer) de andre dimensjonene. Dette gjør for eksempel at de uformelle og formelle spillereglene *kan* analyseres separat fra den substansielt rettede diskursen mot problemer og løsninger på et politikkfelt. Dette tror vi er viktig: Spillereglene kan ikke uttømmende forstås med utgangspunkt i diskursen på et felt, For eksempel vil generelle standarder (hjemlet i for eksempel Offentlighetsloven, Miljøinformasjonsloven eller politiske føringer om "meroffentlighet") kunne endre spillereglene på tvers av politikkfelt uten at dette er knyttet til (og langt mindre konstituert gjennom) diskursene på det enkelte felt.

Spillereglene etablerer både muligheter og begrensninger for aktørenes handlinger, både formelt og uformelt, normativt og regulativt (jfr. Scott 1995). Reglene setter rammer for hva "spillet" er og hvordan det skal spilles. De definerer hvilke typer saker som faller innenfor

²⁹ Ressurs-dimensjonen hos Arts & Van Tatenhove er eksplisitt knyttet til en reformulering av Stewart R. Cleggs makt-dimensjoner (Clegg 1989), men dette er særlig relevant i en analyse som også omhandler de større samfunnsstrukturelle endringer politikk utvikles innenfor. For våre mer avgrensede formål betrakter vi ressurser som aspekter ved de tre andre elementene.

denne institusjonelle konteksten; hvilke normer som er legitime, hvilke formelle prosedyrer som skal følges; rammer for hvordan interesser kan artikuleres, beslutninger fattes og iverksettes; og også fordelingen av formell kompetanse (ansvar og myndighet) – både mellom denne institusjonen og andre, og mellom aktører og enheter innenfor institusjonens ramme. (Arts & Van Tatenhove 2005:342). Et sentralt spørsmål i forhold til policyendring er hvor mostandsdyktige spillereglene er for endring. Her viser Jentoft (2004:139-40) til Jan Kooimans poengtering av at institusjoner når de betraktes ”ovenfra” (for eksempel fra nasjonale politiske organer) kan fremstå som manipulerbare instrumenter for å virkeliggjøre spesifikke mål. Sett ”nedenfra” er imidlertid institusjonene i mye større grad ”gitt” som rammer for så vel individer som organisasjoner. Dette innebærer selvfølgelig også at endring av spillereglene ”nedenfra” vil kreve betydelig mobilisering. Institusjoner er også innvevd i hverandre både horisontalt og vertikalt, noe som kan være kilde til både stabilitet og endring.

Policy-koalisjoner defineres som aktører som deler ressurser og/eller en story-line³⁰ innenfor den konteksten som spillereglene etablerer. Institusjoner er sjeldent monolittiske, og vi kan således skjelle mellom systembevarende (”supporting”) og utfordrende (”challenging”) koalisjoner. (Arts & Van Tatenhove 2005:342). I vår vurdering forskutterer imidlertid koalisjonsbegrepet, hos både Hajer og Arts & Van Tatenhove, noe som er et empirisk spørsmål. I tråd med vanlig språkbruk betrakter vi en koalisjon som et villet samarbeid av to eller flere parter om et (sett av) felles formål. Og i tråd med Lindblom’s velkjente argumentasjon fra *Muddling Through* er det at to parter møter hverandre i enighet på avgrensede tema ofte tilstrekkelig for å endre en policy: ”*agreement on policy ...remains possible even when agreement on values is not*” (Lindblom 1959, her sitert fra Faludi 1973:159). Lindblom formulerer dette på policy-nivå, men ofte vil slikt samarbeid finne sted i forhold til mer avgrensede enkeltsaker, men dette kan likevel være saker som har effekter på den mer omfattende policy. Ofte vil aktører kunne møtes i motstand mot en foreslått policy, og vil kunne bevirke endringer selv om de vanskelig kan sies å inngå i en mer varig koalisjon. Skulle man bruke koalisjonsbegrepet på dette, ville saks- (”issue”-) koalisjoner være mer presist enn policy-koalisjoner. Vi vil her foretrekke begrepet *aktør-konstellasjoner*, og hvorvidt de skal karakteriseres som et nettverk, fellesskap (community) eller koalisjon må i stor grad være et empirisk spørsmål.

³⁰ Arts og Van Tatenhove bruker termen ”*interpretation of a policy discourse*”, ikke ”*story line*”.

Policy-diskurser har vi allerede omtalt, og skal her begrense oss til å si at defineres med basis i Hajers konseptualisering som ”*dominant interpretative schemes, ranging from formal policy concepts to popular story lines, by which meaning is given to a policy domain*” (Arts & Van Tatenhove 2005:343).

I dette rammeverket blir ikke prosessdimensjonene i policyutviklingen spesifisert, men den analytiske rammen gir et utgangspunkt for å identifisere prosessene *empirisk*. Dette er i tråd med den velkjente kritikken av de tidligere stadiemodeller for policyendring (se Kingdon 1984, Turnbull 2006).

2.8 Områdevern: Fra areal til territorialisering

Vi har kort omtalt hvordan områdevern forstått som restriksjoner på bruk av arealer og ressurser fordeler goder og byrder i berørte lokalsamfunn. Men for studier av områdevern tror vi det er analytiske gevinster å hente ved å reflektere over det første leddet i uttrykket områdevern. Å regulere virksomhet gjennom å regulere *områder* er så velkjent at vi ofte ikke tenker hva dette innebærer i et analytisk perspektiv³¹.

Verneplanarbeid etter Naturvernloven er i en grunnleggende forstand areell planlegging. De sentrale virkemidler i slik planlegging er etablering av ulike kategorier verneområder: Nasjonalparker, naturreservater, landskapsvernområder og artsfredningsområder. Areell planlegging er, som annen planlegging, fremtidsrettet, og areal(bruks-)kategoriene er således ikke primært beskrivelser av hva områder *er*, men av hva de skal *bli*: De er preskriptive. Arealbrukskategoriene i planleggingen er dermed uttrykk for sentrale romlige aspekter ved de prosjekter – i vid forstand - som søkes realisert gjennom planleggingen. Det er imidlertid grunn til å reflektere over ”areal” som begrep og fenomen i denne sammenhengen. Den leksikalske definisjonen av areal er **flateinnhold**, og kartografisk fremstilles dette ved at et utsnitt av det tredimensjonale landskap projiseres ned på et plan (planlegging som ”å legge i plan”). Denne abstraksjonen er nødvendigvis selektiv³², og gjennom linje- og fargebruk homogeniseres områder gjennom kartografisk representasjon:

³¹ Det perspektivet vi utvikler her *ligger til grunn* for den senere analyse.

³² Seleksjonskriteriene er ikke alltid transparente for alle kartbrukere, og selv noe så tilsynelatende ”upolitisk” som

*”Modern maps have the unique feature of representing complex realities as **sets of homogenous areas** (forests, soil classifications, etc.) defined by their borders.”*
(Vandergeest 1996:160, vår uth.)

Kart må nødvendigvis abstrahere bort en rekke dimensjoner som uttrykker kvaliteter i et landskap. Sentrale (dvs. selekterte på basis av et formål) aspekter kan så reintrodueres på kartet ved hjelp av linjer, farger, skravur og symbolbruk (høydekoter, havdyp, etc.). Så langt er områder/areal/natur her omtalt i naturgeografiske termer. Om ”areal” er en abstraksjon i denne sammenhengen, så blir dette ytterligere forsterket når vi introduserer aktørers individuelle og kollektive bruk og opplevelse av områder og ressurser i disse områdene. På denne bakgrunn må ”areal” betraktes som en **tynn beskrivelse** (Geertz 1973) av det fenomen som er omtalt.

De prosjekter som den areelle planleggingen legger rammene for realiseringen av, er forankret i **hensyn** eller **funksjoner** som skal prioriteres gjennom denne areelle avgrensningen: Det avsettes derfor ikke blott og bart areal, men areal til et eller flere formål. Sentrale formål eller hensyn angitt i Naturvernloven er å bevare ”urørte eller i det vesentlige urørte... naturområder” (§3) som nasjonalparker, eller områder ”som har urørt, eller tilnærmet urørt natur” (§8) som naturreservater. For disse vernekategoriene kan den romlige avgrensning dermed også forstås som sivilisasjonens, sosialitetens eller kulturens grense mot den uberørte natur (uten mennesker og menneskelig påvirkning³³), men en slik grense er ikke uproblematisk:

“The boundaries to protected areas are ... more than simple lines of division between different spaces (...). Rather than creating unproblematic ‘natural’ spaces, the definition of boundaries in the landscape formally reifies the modernist duality of nature and culture.” (Fall 2002:243)

Fall betrakter etablering av verneområder som uttrykk for ”territorielle ideologier” (ibid.), og nettopp territorialitetsbegrepet synes egnet for å gripe sentrale analytiske dimensjoner ved fenomenet.

projeksjonstekniske valg kan ha klare ideologiske og maktpolitiske overtoner. Mercator-projeksjonen forstørrer f.eks. areal nær polene, noe som fører til at (de tidlig industrialiserte) land på den nordlige halvkule fremstår som vesentlig større enn land i sør (som ligger relativt nærmere ekvator), noe som har ført til politiske debatter i FN om noe så tilsynelatende teknisk som projeksjonsmetoder jfr. King 1996:37-38.

³³ I en epoke med langtransporterte forurensinger og antropogene klimaeffekter er selvfølgelig ”uberørt natur” en idealtypisk forestilling.

Når vi tidligere har omtalt territoriell planlegging, har vi gjort det slik begrepet vanligvis har vært brukt i planleggingsteorien, med referanse til Friedmann & Weavers bok "Territory and function" fra 1979, hvor hovedvekten legges på territorialitetens indre, integrative side: "*The territorial force derives from common bonds of social order forged by history in a given place.*" (Friedmann & Weaver 1979:7). Dette sitatet kondenserer nøkkelordene for dette perspektivet: felles bånd, orden, historie, sted³⁴, og tenderer mot et romantisierende og homogent begrep om lokalsamfunn. Implisitt i dette perspektivet ligger selvsagt også grensen mot 'de andre'; De som ikke deler disse felles bånd, denne felles historie, og ikke 'hører til' dette sted - de er utenfor den aktuelle territorialitet. Territorialitet kan dermed også forstås i relasjon til det som regulerer den romlige grensen mellom "oss" og "dem", og her blir maktaspektet sentralt:

"Territoriality [is] defined as the attempt by an individual or group to affect, influence, or control people, phenomena, and relationships, by delimiting and asserting control over a geographic area." (Sacks 1986:19)

Slike territorialiseringsstrategier kan være individuelle eller kollektive, men de kan også være institusjonelt forankret i planleggingssystemet. Arealplanlegging etter PBL og planlegging av verneområder etter Naturvernloven har nettopp den karakteren at noen aktiviteter eller tiltak forbyes (mens andre tillates og oppfordres) i lys av kriteriene for de ulike arealbruks- eller vernekategoriene. Selv om naturforvaltningen har lovhemmel i Naturvernloven vil også legitimiteten til denne form for institusjonalisert makt kunne utfordres i konkrete tilfeller.

Vandergeest & DuPuis (1996.1-2) understreker nettopp hvordan:

"separation – of country from city, improved land from wilderness, and human activity from natural process...may contradict the 'real' histories and lives of rural people whose everyday lives may not be governed by those boundaries or who may understand these categories in a way very different from those at the centres of power".

Heller ikke for Sacks dreier territorialitet seg om kontroll over abstraksjonen "areal", men er et sosialt fenomen som er forankret i **romlige praksiser, sosial organisering** og den **betydning** steder tillegges:

³⁴ Aarsæther (2002b:46) er en av flere norske planforskere som knytter eksplisitt and til territorialitetsperspektivet hos Friedmann & Weaver, men samtidig utvides forståelsen av lokale samfunn en i klart mer pluralistisk og heterogen retning: "*Det 'ubestemte' ved det territoriale grunnar seg for det første i det mangfaldet som vi vil finne i dei sosiale, kulturelle, økonomiske og fysiske vilkåra som eit ... kommunesamfunn vil vere prega av på eit gitt tidspunkt.*" (ibid.:48). Det territoriale blir hos Aarsæther således utvidet til "*at alle samfunnsområda potensielt kan omfattast av planprosessen*" (ibid.:49), men samtidig forankret i et områdeperspektiv.

“Territoriality is intimately related to how people use the land, how they organize themselves in space, and how they give meaning to place.” (2)

Her ser vi også hvordan territorialitet kobles til praksis, organisering og mening – tre sentrale tema i den diskursanalytiske tilnærmingen til politikkstudier. Som Fall understreket er grensene for verneområder *“more than simple lines of division between different spaces”*, og Sacks (1986:19) gjør et poeng av at mens grensetegning på f.eks. et kart identifiserer et område eller en region i dagligdags forstand, så er ikke dette nødvendigvis uttrykk for territorialitet som romlig maktstrategi. Slike avgrensede områder blir først territorier *“when its boundaries are used to affect behavior by controlling access.”*³⁵ Territorialitet har således to funksjoner: Regulere mobilitet over grensen, og regulere aktiviteter/atferd innenfor grensene.

Dagligdagse vendinger og ordtak som *“å banne i kirka”*, *“det er en tid og et sted for alt”*, *“du kan ikke gjøre slikt her”* vitner om at erkjennelsen av en kopling mellom sted og (tillatte eller forbudte) aktiviteter er dypt forankret og ofte uproblematisert i dagliglivet. Malmberg (1994:56) går så langt som å si at slike langvarige historiske territorielle effekter *“kan forekomme mystisk”*. Territorialitetens ofte uproblematiserte, *“tatt-for-gitt”* karakter gjør også at *“selv den kendsgerning, at territorialitet er vanskelig å observere, når alt er i orden og fungerer og først opdages, når systemet forstyrres, er meget karakteristisk.”* (ibid.).

I en analyse av romlig mot-makt har Tim Cresswell (1996) særlig interessert seg for slike forstyrrelser og brudd på hva samfunnet *“tar for gitt”* når det gjelder akseptable aktiviteter på gitte steder. Med referanse til etnometodologiens frontfigur Harold Garfinkel bruker han termen *“spatial garfinkeling”* som uttrykk for aktiviteter som utfordrer den alminnelige territorialitetsoppfattelse. Dette er ment som en analogi til etnometodologiens *“breaching experiments”*, hvor nettopp det å bryte dagliglivets uformelle (og ofte uerkjente) koder er en sentral forskningsmetodisk strategi.

I og med at denne tilnærmingen til territorialitet og territorialisering ikke er den som dominert planleggingsteorien, er det behov for å tydeliggjøre relevansen av et slikt perspektiv.

³⁵ Sacks utvider andre steder perspektivet til at atferdsregulering også foregår ved andre mekanismer enn ved å regulere *“aksess”* over grensen. Territorialitet utøves også ved å regulere eller forby spesifikke aktiviteter innenfor grensene, dels gjennom aksess - ikke over grensen, men til spesifikke ressurser eller makt – og dels gjennom *“molding behavior and thus the place becomes a territory”* (Sacks 1986:19, min uth.,AB)

Til tross for tidvise konflikter mellom myndighetene og målgrupper innad i sektorene, så oppfattes den enkelte sektor som den *relevante* politiske sektor for organisasjonene på feltet. Frem til kommunal planlegging i sjø ble hjemlet i Plan- og bygningsloven (PBL) i 1985 (og utvidet i 1989 til å gjelde sjøarealet ut til grunnlinjen), så var det **fiskerimyndighetene** som var den desidert mest relevante forvaltningsaktør i sjøområdene for det aller meste av kystbefolkningen³⁶. Fiskeriene har, til tross for all konflikt om kvoter og reguleringer, vært et anliggende for fiskerimyndighetene, og *det* har det vært lite konflikt rundt³⁷. **Kommunene** har siden Plan- og bygningsloven av 1985 hatt anledning til å planlegge i sjø. Denne ekspansjonen på planleggingsfeltet kan også forstås som uttrykk for økt gjensidig relevans og kontakt mellom kommuner og fiskeriforvaltningen (og de aktører hvis virksomhet inntil da hadde blitt regulert av fiskerimyndighetene alene), og dermed også som institusjonalisering av en ny kontaktflate for både samarbeid og konflikt. Tilsvarende, når **naturvernmyndighetene** begynner med et mer aktivt og omfattende vern i sjøområdene, så kan dette – fra kystsamfunnenes og kystnæringsaktørenes side – oppfattes som ”spatial garfinkeling”. Dette kan oppfattes som ”nye” og ”kystfremmede” planleggings- og forvaltningsformer som utfordrer de tatt-for-gitt-forståelser av areal- og ressurstilgang som dels er forankret i lokal tradisjon og hevd, og dels i reguleringene foretatt av de sjøbaserte kystnæringsenes ” eget ” og velkjente forvaltningssystem: fiskerimyndighetene lokalt, regionalt og sentralt. I begge tilfeller vil vi således måtte forvente turbulens, både hva gjelder disse planenes substansielle innhold, og konflikter og (reelle eller påståtte) uklarheter om hvordan lovverk og ulike typer aktører skal forholde seg til hverandre i disse prosessene.

2.8.1 Funksjonell territorialisering

I planleggingslitteraturen er forholdet mellom det funksjonelle og territorielle tradisjonelt utlagt som forholdet mellom ”enøyde” (funksjonelt differensierte) sektorer og ”holistiske” (potensielt territorielt integrerte) enheter (samfunn eller politiske institusjoner). Peter Vandergeest (1996) foretar en interessant kombinasjon av disse begrepene, og lanserer begrepet ”*funksjonell territorialisering*”. Dette referer til den økende kartlegging av områder ut fra vitenskapelige (funksjonelle) kriterier. Noen norske paralleller til dette vil være markslagsklassifisering i

³⁶ Kontinentalsokkelloven og petroleumsloven regulerer helt klart sentrale sjøbaserte aktiviteter, og også militære hensyn har hatt høy legitimitet – ikke minst under den kalde krigen.

³⁷ Selv om, som Mikalsen & Jentoft (2003) viser, det har vært flere initiativ for å øke representasjonen fra andre enn de ”tradisjonelle” aktørene *innenfor* fiskeriforvaltningssystemet.

økonomisk kartverk³⁸, eller LENKA-rapporten³⁹ som delte sjøområdene fra Nord-Jæren til den russiske grense i 320 soner med henblikk på areal- og resipientkapasitet, på basis av topografiske og hydrografiske egenskaper (Gulowsen, Mariussen, Kanstad 1991:24)⁴⁰. Også de tradisjonelle egnethetsanalysene i arealplanleggingen er eksempler på dette.

Funksjonell territorialisering deler noen trekk ved den subsumpsjonslogikken Dahl Jacobsen mener er typisk for forvaltningsorganer: Finnes art X eller biotop Y i et område, og X eller Y er sjeldne eller særegne, så aktualiseres spørsmålet om vern av arten/området: Området blir kandidat til en vernekategori. Denne strategien vil i mange tilfeller forutsette et betydelig kunnskapstilfang. I og med at sjeldenhet er at kriteriene i Naturvernloven, er det ikke tilstrekkelig med kunnskap om artens utbredelse i det aktuelle området, men også med kunnskap om artens (relative) fravær i andre områder nasjonalt så vel som internasjonalt. Kriterier som sjeldenhet og særegenhet forutsetter således en betydelig faglig basis.

Vandergeests generelle poeng er her at de funksjonelle seleksjonskriterier er vitenskapelig begrunnet (for eksempel bølgeeksponering, toleranse for organisk belastning, resipientkapasitet i LENKA), men i og med at de danner basis for egnethetsvurderinger mhp. ulike typer bruk (og også vern), har de også samfunnsmessige implikasjoner. Som LENKA illustrerer er de faglige klassifiseringene og **kategoriene ofte etablert nettopp med henblikk på forvaltningsutfordringer**, og det forvaltningsmessige formålet blir dermed en premiss for klassifiseringene. Gjennom dette blir de (i faglig forstand) funksjonelle aspekter ved et område satt i en relasjon til funksjonelt organiserte politisk-administrative systemer (sektorer) med forvaltningsansvar. Den funksjonelle territorialisering (som kartlegging) gir dermed opphav til en sektoriell territorialisering (som strategi). Dette må ikke fortolkes deterministisk, men som uttrykk for en tendens: Hvis man gjennom vegetasjonskartlegging identifiserer en sjelden art eller særegen biotop, så vil vern bli *aktualisert*. Naturvernmyndighetene vil slik tendere mot å territorialisere områder (gjennom områdevern) som karakteriseres med kategorier som er relevante for sektorens ansvarsområde ("urørt", "særegent", "representativt"). Og tilsvarende

³⁸ Denne bygger på sammenstilling av ulike funksjonelle kriterier som arealtilstand, potensiell skogbonitet, tilleggsopplysninger om skog, impedimentprosent i skog, jordklassifisering, myrklassifisering, og bygd areal. Jfr „Markslagsklassifisering i økonomisk kartverk“, NIJOS-dokument 16/01, Norsk Institutt for Jord- og Skogkartlegging (<http://www.nijos.no>)

³⁹ NOU 1990:22 Landsomfattende egnethetsvurdering av den norske kystsonen og vassdragene for akvakultur.

⁴⁰ Denne soneinndelingen ble imidlertid mye mindre brukt i kystsoneplanleggingen enn de grovere klassifiseringer i A-, B- og C-områder som ble gjort på basis av denne mer finmaskede soneinndelingen (ibid.:93)

vil fiskerimyndighetene tendere mot å territorialisere områder med særskilt betydning for virksomheten inne sin sektor (fiskefelt, gyte- og oppvekstområder, gode oppdrettslokaliteter). I Vandergeests (1996:168): formulering:

“functional territorialization’ involves remapping the ... lands according to scientific criteria, which then become the basis for laws prohibiting and prescribing specific activities.”

Vi tror at begrepet *funksjonell territorialisering* nettopp er egnet til å belyse sentrale aspekter ved områdevern som strategi, ikke minst i en kontekst hvor kunnskapsgrunnlaget for politikk og forvaltning vekselvis understrekes og bestrides av ulike aktører.

2.9 Fra teori til empiri

En verneplan følger i utgangspunktet prosesser fastlagt i Naturvernloven, og de forskrifter og veiledere som følger denne. Et verneplanforslag forberedes og utformes, legges ut til offentlig høring (først lokalt, og etter gjennomgang/revisjon på sentralt nivå) før Miljøverndepartementet utarbeider forelegg til Kgl.res. som vedtas i statsråd.

Et sentralt spørsmål som trenger avklaring (om den enn ikke blir helt entydig) er i hvilken forstand prosessen rundt en fylkesvis verneplan kan betraktes som en helhetlig policy-prosess, eller som en mer avgrenset iverksettingsprosess (gjennomføring av en policy). Svaret på dette avhenger av hvilket analytisk og empirisk nivå man fokuserer på. På nasjonalt nivå er det utarbeidet en rekke verneplaner for enkeltområder, samt tematiske verneplaner (myr, løvskog, våtmark, etc.). Disse planene og vernevedtakene er forankret i Stortingets behandling av flere meldinger om vern av norsk natur. På dette nivået vil det være rimelig å avgrense *policy-formulerings*prosessen fram til autoritativt vedtak (Stortingets beslutning). Arbeidet med den enkelte verneplan – gjennom ytre etater (Direktoratet for Naturforvaltning og miljøvern-avdelingene ved Fylkesmannsembetene) vil på dette nivået være å betrakte som *iverksetting*. I den klassiske idealmodellen for forholdet mellom politikk og forvaltning vil den enkelte fylkesvise verneplan da kunne betraktes som en forholdsvis teknisk og pragmatisk tilrettelegging og gjennomføring (innenfor akseptable rammer for skjønnsutøvelse) for å realisere de overordnede målsetninger som er nedfelt i nasjonal politikk.

Retter vi blikket mot det regionale og lokale nivå, vil vi argumentere for at bildet er annerledes. Etablering av verneområder representerer (i varierende grad etter verneform, arealavgrensning og forskriftsutforming) beskrankninger på bruk av arealer og ressurser. Fylkesmannens spillerom for skjønnsutøvelse (herunder i hvilken grad hun/han er ”fanebærer” for egen fagavdeling vs. ønsket om smidige kompromisser ift. andre lokale og regionale hensyn), omfang og kvalitet på bakgrunnsinformasjon, interne makt- og ressursulikheter mellom de som er opptatt av våtmarker vs. løvskog, etc, er alle faktorer som kan vippe en verneplans fordeling av goder og byrder til den ene eller andre siden, og slik sett ha en politisk effekt. Men en sterkere grunn til å betrakte den fylkesvise (og deretter den sentrale) prosessen rundt verneplaner som en form for eksplisitt politisk prosess rettet mot å påvirke en policy (innholdet i en verneplan), finner vi i den legalt foreskrevne og institusjonaliserte prosedyre for arbeidet. § 18. i Naturvernloven sier:

*1. Når et arbeid med vern etter denne lov starter opp skal det tas kontakt med berørte **fylkeskommuner** og **kommuner** for å drøfte avgrensning av området, innhold i vernebestemmelser og spørsmål for øvrig av betydning for kommunens og fylkeskommunens planarbeid.*

*Vernemyndigheten skal kunngjøre en melding, som regel i minst 2 aviser som er alminnelig lest på stedet, der det gjøres rede for det påtenkte vernetiltak og de følger det antas å få. Såvidt mulig bør **grunneiere** og **rettighetshavere** underrettes ved brev og gis en rimelig frist for å komme med merknader før forslag utformes.*

*På et tidlig tidspunkt i forberedelse av vernetiltaket skal det søkes samarbeid med **offentlige myndigheter, organisasjoner** m.v. som har særlig interesse i tiltaket.*

*2. Når verneforslaget er utarbeidet skal det kunngjøres i Norsk Lysningsblad og i minst 2 aviser som er alminnelig lest på stedet at forslag om vern er utlagt til offentlig ettersyn. Kunngjøringen skal beskrive området forslaget omfatter og gi en rimelig frist for uttalelse som ikke må settes kortere enn 6 uker fra kunngjøringen. Såvidt mulig bør **grunneiere** og **rettighetshavere** underrettes ved brev.*

*I samband med kunngjøringen skal saken legges fram for **fylkeskommunen** og **berørte statlige fagorganer** til uttalelse.*

*3. Før vedtak om vern treffes, skal forslaget forelegges **kommunestyret**. Det kan settes en frist for kommunestyrets uttalelse.*

Med andre ord: Denne prosessen har et betydelig innslag av *eksplisitt politiske aktører* (kommunestyre og fylkeskommuner), *interesseorganisasjoner* med ”særlig interesse” i planen, og *grunneiere/rettighetshavere*. Involveringen av andre statlige forvaltnings- /fagorganer kan betraktes som en teknisk samordning og avstemming av hensyn forankret i de ulike sektors policies, men samtidig kan sektors gradvise ekspansjon (i forhold til saksfelt/temaområder,

målgrupper eller områder) på et punkt medføre inter-sektorielle konflikter av klart politisk karakter, og som kan kreve overordnet politisk avklaring.

3 Metodisk tilnærming

3.0 *Innledning*

Dette er i det alt vesentlige en **dokumentstudie**. Den første begrunnelsen for dette er at en verneplanprosess er sterkt formalisert, og hvor skriftligheten på mange måter dominerer: Planforslag nedfelles i dokumenter, kart, og tabeller. Disse legges frem og sendes på høring, også høringsuttalelsene er skriftlige tilbakemeldinger. Offentlige planer er hjemlet i skriftlige lover, med ytterligere føringer i skriftlige policydokumenter og vedtak. Partene henviser også i sin argumentasjon til offentlige dokumenter, faglige rapporter, etc. Uttrykk for politiske organers vurderinger og standpunkter nedfelles i skriftlige vedtak, og på basis av skriftlige saksfremstillinger. På parlamentarisk nivå nedtegnes også de muntlige debattene stenografisk for publisering. Disse hendelsene er, eller blir, tekstlige. Og de er ikke bare *hendelser*, de er *handlinger - teksthandlinger*. Planer, tilslutning til planer, avvisning av planer, endringsforslag til planer, er alle å betrakte som **handlinger som søker å påvirke en situasjon eller et hendelsesforløp**, med andre ord (potensielt) policyrelevante handlinger. Også utsagn, brev, uttalelser som i første omgang kan synes mer deskriptive enn handlingsorienterte kan gi uttrykk for hensyn og identiteter som avsenderen mener bør vektlegges under den videre vurdering av planen. Aktører i en planprosess formulerer ikke høringsuttalelser for å sette sine vurderinger på utstilling, de har et instrumentelt formål.

En offentlig planprosess drives selvfølgelig frem av handlende aktører, og deres motiver og intensjoner, vurderinger, og refleksjoner *kan* være vanskelig å nærme seg gjennom en dokumentstudie. Men vi er i denne studien ikke opptatt av hvordan aktørene opplever verden, eller rettere: Vi er ikke opptatt av dette utover det som kommer til uttrykk, og forsøkes gjort gjeldende, innenfor den mer formaliserte rammen av kystverneplanprosessen. Dette skal vi vende tilbake til, men før vi går inn på en nærmere omtale av, og begrunnelse for, de konkrete metodiske valgene vi har foretatt, så vil vi presentere en oversikt over hva slags primærkilder og analyseform vi har brukt, og tydeliggjøre dette i forhold til kronologien og sentrale hendelser i verneplanprosessen (tabell 2.1.).

Tidsrom/intervall	Hendelse	Primære datakilder - <i>analysestrategi</i>
1994-1995	Regional Kystsoneplan Helgeland	Bakgrunnsmateriale fra Regional Kystsoneplan Helgeland - <i>dokumentanalyse</i> Deltakelse på møter – <i>observasjon</i> Intervjuer med politikere, planleggere, prosjektleder – <i>intervjuer/samtaler</i>
09.01.1995	Fylkesmannen i Nordland sender utkast til kystverneplan på lokal høring	Kystverneplanen: 7 bind - <i>dokumentanalyse</i>
Jan. 1995 – juni 1996	Lokal høringsrunde	Høringsuttalelser fra: 28 kommuner, Nordland Fylkes Fiskarlag, Fiskerisjefen i Nordland, Nordland Fiskeoppdretterlag; Møte- og konferansereferater - <i>dokumentanalyse</i> Deltakelse høringskonferansen "Vern gjennom bruk" Vega, sept. 95 - <i>observasjon</i>
14.03.1997	Fylkesmannens tilråding oversendes Direktoratet for Naturforvaltning.	Fylkesmannens reviderte forslag til kystverneplan - <i>dokumentanalyse</i>
01.07. - 01.11.1997	Sentral høring i regi av DN	Fiskeridepartementets høringsuttalelse - <i>dokumentanalyse</i>
Des. 97 – mars 98	Kystverneplanen tas gjentatte ganger opp i Stortinget.	Stortingsreferater fra odin.dep.no: spørretimen, Dok. 8-forslag - <i>dokumentanalyse</i>
05.03.1998	Interpellasjon i Stortinget om kystverneplanen.	Stortingsreferater fra odin.dep.: interpellasjonsdebatt og vedtak - <i>dokumentanalyse</i>
18.06.1999	St. meld. nr. 43 (1998-99) <i>Vern og bruk i kystsona</i> legges fram.	St. meld. nr. 43 (1998-99) Vern og bruk i kystsona - <i>dokumentanalyse</i>
10.05.2000	Energi- og miljøkomiteens Innst. S. nr. 168 (1999-2000)	Stortingsreferater fra odin.dep.no: innstilling og vedtak - <i>dokumentanalyse</i>
25.05.2000	St. meld. nr. 43 behandles i Stortinget	Stortingsreferater fra odin.dep.no: Stortingsdebatt og vedtak - <i>dokumentanalyse</i>
07.02.2001	Direktoratet for Naturforvaltning ber regional statsforvaltning samarbeide for å slutføre verneplanprosessen	Brev fra Direktoratet for naturforvaltning - <i>dokumentanalyse</i>
07.05 2001	Fylkesmannen i Nordland og Fiskeridirektoratet region Nordland oversender felles brev til DN	Referater fra arbeidsgruppemøter - <i>dokumentanalyse</i>
høst 2001	DNs tilråding til Miljøverndepartementet. Utkast foredrag Kgl.res.	ikke analysert annet enn gjennom senere referanse til denne (se neste)
2001 udatert	Fiskeridepartementet gir respons på utkast til foredrag til Kgl. Res.	Brev fra Fiskeridepartementet, udatert men F-depts ref 2001/1055 143 - <i>dokumentanalyse</i>
06.12.2002	Kgl. Res. om Kystverneplan for Nordland vedtas i statsråd	Regjeringsdokument fra odin.dep.no: Kgl.res. - <i>dokumentanalyse</i>

Figur 3-1 Sentrale hendelser i kystverneplanprosessen. Datakilder og metode.

Som sagt innledningsvis, dette materialet må forstås dels som handling gjennom skrift, og dels som skriftliggjorte talehandlinger. Og **her bryter også den klassiske distinksjonen mellom dokumentanalyse og observasjon sammen**. Når det å avgi en høringsuttalelse er en handling, og vi registrerer at noen har avgitt en høringsuttalelse, så har vi observert en handling. Men det er en handling som det ikke er meningsfullt å observere **idet** den finner sted. Det interessante er

ikke å observere når en høringsuttalelse sendes i posten – da vil vi observere mindre av **handlingen** enn når vi i ettertid nøye leser gjennom høringsuttalelsen, ser hvordan den forholder seg til den opprinnelige planen, hvilke argumenter og vurderinger som fremføres, og hvordan den evt. forholder seg til andre høringsuttalelser og utsagn som er relevante i forhold til planen eller den substansen planen berører. Her vil det typisk også henvises og argumenteres i forhold til hverdags- og næringspraksiser som selvsagt ikke i seg selv er skriftlige. Det er først når vi har foretatt en slik første identifisering av høringsuttalelsen *som* handling at vi nærmer oss en forståelse av **hva slag handling** uttalelsen er. Det er videre, vil vi hevde, først når uttalelsen får en respons – når vi kan se hvordan planmyndigheten omtaler og derigjennom besvarer høringsuttalelsen – at vi kan identifisere den som en relevant handling. Det er først da vi kan få øye på om uttalelsen for eksempel bringer et nytt hensyn inn i planen, eller om den kun *forsøker* å bringe dette inn. Vurderingen av uttalelsen som handling vil være forskjellig alt etter hvilket av disse to utfallene som blir resultatet.

Det vi ønsker å gjøre tydelig her, er at vi er interessert i **effektene** av kommunikasjonen om verneplanen. Når kystverneplanen sendes på høring i januar 1995 vil aktørene respondere på den på ulike måter. Noen vil vise til tidligere planer og aktiviteter, lovnader og det ”man trodde man var enige om”, og slik hjelpes vi til å kunne avgrense den forutgående konteksten planen introduseres i. Samtidig skaper verneplanforslaget en ny eller endret kontekst for de videre utsagn og uttalelser. Og det er gjennom å følge forløpet over tid at vi kan se hvilke hensyn som vektlegges av de ulike aktørene, og hvilke som ignoreres eller henvises til andre arenaer enn diskusjonen om verneplanen. Det er også kun i ettertid vi kan avdekke hvordan vektleggingen av ulike argumenter og hensyn varierer over tid, og i forskjellige institusjonelle settinger.

3.1 **Krav til tekstanalyse**

Ryghaug (2002:306) refererer tre grunnleggende krav til tekstanalyse: at man har forståelse for den **kontekst** dokumentet springer ut av og forholder seg til, at man **vet** hvem forfatteren er, og at man vet **hvorfor** det er skrevet. Når det gjelder konteksten til en offentlig plan, så kan den i utgangspunktet betraktes som så omfattende at den knapt lar seg avgrense. Men heldigvis blir vi her hjulpet av den videre debatt om planen, for som Michael Billig poengterer:

“To understand the meaning of a sentence or whole discourse in an argumentative context, one should also consider the positions which are being criticised, or

against which a justification is being mounted. Without knowing these counter-positions, the argumentative meaning will be lost.” (ref. i Hajer 1995:53)

Kontekstforståelsen og aktørenes formål med utsagn i en policy-prosess har vi redegjort for over. Det å identifisere *avsenderen/forfatteren* er på et nivå ganske lett, men det kan også være mer problematisk. Aktørene i verneplandiskusjonen er i det alt vesentlige noe annet enn enkeltpersoner. Det er kommuner, organisasjoner, regionale statsetater, direktorater, departementer, Kommunenes Sentralforbund, Stortinget, politiske partier, osv. Dette er dels komplekse organisasjoner, dels institusjoner hvor frembringelsen av standpunkter må forstås som resultat av indre prosesser. Mange av disse korporeerte aktørene lever kontinuerlig med indre spenninger som gjør at vedtak, uttalelser og forslag ofte søker å ivareta flere hensyn. Høringsuttalelser (og brev) fra disse aktørene er dermed tekster som kan være uttrykk for ganske komplekse produksjonsprosesser. Vi er klar over at disse prosessene kan ha klare innslag av tilfeldigheter. Uttalelser vil preges av hvem som blir involvert, hvilken kompetanse de har, hvilken oversikt de har over planens og prosessens formelle føringer; og over faglige bidrag og politiske signaler som kan gjøres relevant for å belyse de problemstillingene de er opptatt av. Arbeidslivets og politikkenes praktikaliteter som permisjoner, sykdom, arbeidspress kan føre til at saksforberedelser og vedtak håndteres av andre enn de som ”normalt” ville ha foretatt dem, osv. For vårt formål er det nok å si at vi erkjenner disse mekanismene, men vi legger ikke vekt på dem: Når et planforslag er fremlagt, så er det *det* som er planforslaget. Når et kommunestyre har fattet et vedtak, så er det *det* som er det politiske vedtaket, uavhengig av hvordan det er blitt til⁴¹ (med mindre det for eksempel foreligger saksbehandlingsfeil, som gjennom legalitetskontroll medfører at vedtaket suspenderes).

3.2 *Arbeidet med eget datamateriale*

Vi har ikke fulgt en streng metodikk med koding av alle utsagn i diskusjonen om kystverneplanen (jfr. tabell 2.1). Bare det samlede omfanget av materialet ville gjort det umulig. Vi ser her ingen grunn til å gå detaljert inn i hvordan vi har arbeidet med og tolket de ulike *typene* av tekster/dokumenter (planer, høringsuttalelser, Stortingsdebatter, Stortingsmeldinger/innstillinger, osv). Generelt har vi begynt med en første gjennomlesning av materialet parallelt med at det ble produsert (vi har i stor grad fulgt prosessen i ”sann tid”), hvor vi i første omgang

⁴¹ Samtidig kan mottakeren (her: naturvernmyndighetene) få et visst tolkningsrom hvis et kommunestyreflertall fatter et vedtak mot et stort mindretall.

merket oss de umiddelbart synlige skillelinjene (konfliktene) i forhold til både innhold og prosess. Her oppdaget vi hvor lett det er å ”bli fanget” av det aktørene er opptatt av, og det tok en stund før vi klarte å distansere oss fra det sterke engasjement som verneplanen frembrakte. Deretter lot vi oss en periode overmanne av omfanget og detaljrikdommen i materialet: *Hvordan i all verden kan vi velge ut og tilrettelegge dette mangfoldige materialet for analyse?* Det første og mest opplagte svaret på dette, var å velge bort. Så langt vi kunne se fikk ikke den sentrale høringsrunden noen umiddelbare konsekvenser i og med at Stortinget engasjerte seg i saken, og vi bestemte oss for å legge den delen av prosessen ”på vent”. Det andre valget ble i stor grad tatt for oss, ved at en rekke av dokumentene i og mellom departementene ikke var tilgjengelig før Sivilombudsmannens vedtak i sak 2002-1517 (saken gjaldt en klage på manglende innsyn i saksdokumentene ifm. Kystverneplanen). På dette tidspunkt var det imidlertid ikke ressurser til å samle og analysere det materialet som ble gjort tilgjengelig⁴².

Det resterende materialet er utsatt for gjentatt nærlesing med parallell skriving av kapittelutkast. Det er vanskelig å argumentere for egne tolkningers ”riktighet”, og her viser Fischer (2003:154) til forsøk på å etablere troverdighet (”credibility” og ”trustworthiness”) som et kriterium for fortolkende analysers kvalitet. Problemet er at hvis man oppnår at *”the description developed through inquiry in a particular setting ’rings true’ for those persons who are members of that setting”* (ibid.), så behøver ikke det bety mer enn at analysen bekrefter disse aktørens situasjonsoppfattelse. Grunngivelsesproblematikken rundt fortolknings gyldighet har, så langt vi kjenner til, ikke noen definitiv løsning, og Bent Flyvjerg (1991:144) finner støtte for å akseptere denne ”mangelen” i et sitat fra Donald Campbell: *”common-sense naturalistic observation is [not] objective, dependable or unbiased. But it is all that we have. It is the only route to knowledge – noisy, fallible, and biased though it may be”*. Her skal vi likevel trekke frem en fordel ved dokumentanalyse til forskjell fra mange andre typer kvalitative studier, og det gjelder ikke minst når dokumentene, som her, er offentlige. Den kritiske leser har full anledning til å gå til kildene, både for å sjekke at kildene sier det som her påstås *at* de sier, og at disse utdragene - som nødvendigvis er selektive - ikke er tatt ut av sin sammenheng⁴³.

⁴² I denne fasen i prosessen inngår kun et svarbrev fra Fiskeridepartementet i vårt datamateriale.

⁴³ Samtidig er det forskjell på den *konkrete sammenhengen* et utsagn inngår i en tekst på, og den *analytiske sammenhengen* som forskerblikket leter etter.

Dokumentstudier er ofte en *del* av en samfunnsvitenskapelige analyser, og blir ofte kombinert med intervju eller spørreundersøkelser. Et nærliggende spørsmål er da om ikke denne analysen hadde vunnet på også å bruke for eksempel intervjuer. Det er klart at vi gjennom intervjuer kunne ha fått et innblikk i aktørenes mer uformelle vurderinger av saksforhold, andre aktører, kjennskap til deres alliansebygging, osv., og slik sett fått et rikere materiale.

Men det som har vært den avgjørende analytiske begrunnelsen for å avgrense oss til dokumentanalyse, er at **det er de skriftlige utspill og innspill som fremmes i slike formelle prosesser som er kommunikasjonsgrunlaget for den videre prosess**. Vi påstår ikke at dette materialet omfatter hele prosessen, men det er et rikt materiale som er tilstrekkelig for å belyse vår faglige problemstilling.

Dette dokumentfokuset har et unntak⁴⁴: Vi var til stede på konferansen ”Vern gjennom bruk” på Vega i september 1995. Konferansens tema var verneplanforslaget, og ble avholdt i forbindelse med høringsfristen. Gjennom kommentarer og innlegg fra lokale politikere, næringsaktører og andre interesserte ga denne konferansen et inntak til å forstå hvordan argumenter for og mot verneplanen settes inn i en bredere lokal kontekst. Som en metodisk *en passant* kan nevnes at undertegnede satt iherdig og tok notater på denne konferansen, ikke minst under miljøvernminister Berntsens innlegg, bare for å vende tilbake til kontoret og registrere at innlegget (men ikke hans respons på spørsmål etterpå) var lagt ut på departementets hjemmeside (odin.dep.no). Berntsen er, som kjent, ikke skåret for tungebåndet, så det er knapt overraskende at hans muntlige fremstilling tidvis var atskillig mer uformell og ”direkte” enn manuskriptet tilsa.

Dette har vært en langvarig faglig prosjekt, hvor vi i flere år fulgte en langvarig kystverneplanprosess. Planprosessen ble likevel avsluttet lenge før denne studien nå foreligger. I tilbakeblikk er det mange valg vi kunne ha gjort annerledes, også metodisk. Men så langt vi kan se ville disse valgene kommet i tillegg til, og ikke erstattet, det metodiske fokus vi har valgt. Prosessens dokumenter er uomgjengelige for å både følge og forstå prosessen. At den siste gjennomskrivning av materialet i tid er skilt fra selve verneplanprosessen er nok, til tross for de vanlige slutføringsfrustrasjonene, en fordel. Som vi har vært inne på, lot vi oss fascinere

⁴⁴ I tillegg var jeg med kollega Håkan Sandersen og intervjuet planleggere og politikere ifm. kommunal kystsonerplanlegging på Helgeland (Lurøy) og Lofoten (Vestvågøy) da verneplanen ble lansert. Verneplanen ble selvfølgelig brakt på bane i disse intervjuene, men dette har i forhold til denne studien fungert mer som bakgrunnsinformasjon.

av engasjementet og temperaturen i debatten om verneplanen. Vi er overbevist om at denne analysen har tjent på å se tilbake på prosessen i ettertid, med et ”kjøliger” blikk.

3.3 Et eksempel: Kommunale høringsuttalelser

Vi vil gjennom våre refleksjoner rundt kommunale høringsuttalelser vise hvordan vi konkret vurderer denne typen skriftlig datamateriale som kilde for analysen. Det er litt andre hensyn som vektlegges ved vurderingene av policy-rettede tekst-handlinger fra et folkevalgt politisk organ enn for en del av de andre datakildene, men vi avgrensner oss likevel til dette.

Høringsuttalelser er en institusjonalisert form for tilbakemelding på en rekke ulike offentlige forslag og planer - i denne kontekst med juridisk hjemmel i Naturvernloven og dens forskrifter. Naturvernlovens § 18-3 sier at:

“Før vedtak om vern treffes, skal forslaget forelegges kommunestyret. Det kan settes en frist for kommunestyrets uttalelse.”

Loven setter med andre ord ingen form- eller innholdsmessige krav til hvordan høringsuttalelser skal bygges opp. Dette innebærer ikke at det enkelte plan- eller forvaltningsorgan som sender et foreslått tiltak eller en plan på høring ikke har forventninger til hva høringsuttalelser bør inneholde, og hvordan de bør formuleres. Slike forventninger vil imidlertid ofte være implisitte, basert på en institusjonalisert (“taken-for-granted”) forståelse av det som oppfattes som “spillets regler”. Slike forventninger er basert på både hjemmelsgrunnlag og de hensyn som gjennom det søkes ivarettatt, overordnede politiske styringssignaler for angjeldende sektor og de øvrige sektorer som berøres, samt historiske erfaringer med interaksjon med relevante aktører av både offentlig og privat karakter. Dette vil si at noen former for tilbakemelding gjennom høringsuttalelser vil oppfattes som mer relevante og konstruktive enn andre. De som ikke oppfyller disse forventningene vil kunne ha mindre muligheter for å påvirke planforslagets videre forløp.

Høringsuttalelser som er behandlet og vedtatt i ett eller flere lokale politiske organer gir oss et inntak til hvordan **det bredere politiske miljø** i den enkelte kommune vurderer konsekvensene verneforslaget. Politisk behandling skjer som regel på basis av en faglig vurdering fra administrasjonen. Gjennom en analyse av høringsuttalelser vil vi få et bilde av hvordan

kommunale politiske organer oppfatter verneplanforslagets konkrete forslag til vernekategorier, områdeavgrensninger og verneforskrifter. Gitt den generelt sterke kritikk av kystverneplanen i den tidlige fasen etter fremleggelsen vil det også være interessant å se om kommunene i sine høringsuttalelser begrenser seg til å omtale forhold kun i egen kommune, eller om det samlede verneplanarbeid (prosess, omfang og innhold) også tematiseres.

Verneplankritikken i prosessens *første fase* ble dels fremført av lokalpolitikere i muntlige fora. Vedtatte høringsuttalelser lar seg ikke avfeie som uttrykk for enkeltpersoners eventuelle “kjepphester”, og må betraktes som **det formelle politiske uttrykk** for kommunesamfunnets samlede vurderinger og intensjoner, uansett om dette uttrykket er et resultat av reell enighet, kompromiss eller flertallsavgjørelse.

Skriftlige høringsuttalelser skal behandles av Fylkesmannens miljøvernavdeling, og danne basis for eventuelle revisjoner av planutkastet før det sendes videre til Direktoratet for Naturforvaltning og Miljøverndepartementet. Dette gjør at de rimeligvis **er grundigere forberedt og mer forpliktende enn utsagn i media og på ulike møter**. Muntlige utsagn er lettere å refortolke i ettertid, mens en skriftlig høringsuttalelse i større grad ligger der som “bevis” på hva som er uttrykt av vurderinger og intensjoner.

I sum må høringsuttalelser betraktes som **autoritative** i den forstand at de er det forpliktende institusjonelle uttrykk for de lokalpolitiske vurderingene av verneplanforslaget. Med forpliktende menes ikke her juridisk bindende, men at den enkelte høringsuttalelse, sammen med det opprinnelige verneplanforslag, vil danne den sentrale basis for videre kommunikasjon mellom den enkelte kommune og Fylkesmannen. Muntlig kommunikasjon vil kunne utdype og supplere høringsuttalelsene og sette dem inn i en kontekst, men høringsuttalelsene er uomgjengelige i den videre håndtering av verneplanforslaget – især som grunnlag for eventuelle revisjoner før planforslaget sendes videre til DN og sentral høring. Et annet moment er at offentlige dokumenter og politiske vedtak ofte ikke har bare én adressat. Kommunalpolitiske vedtak om verneplanen er i konkret forstand rettet til Fylkesmannen, men de må også forstås som rettet mot innbyggere og velgere, og denne konteksten er viktig for tolkningen av slike vedtak, og også av dokumenter som er produsert for et mangeartert publikum.

For de andre dokumentkildene som er brukt (plandokumenter, meldinger, innstillinger, referater) vil det være variasjoner i relevansen av de refleksjoner vi her har gjort i forhold til kommunale høringsuttalelser, men dette skulle gi tilstrekkelig innsikt i den type overveielser vi har gjort i forhold til materialet. Det er imidlertid ett tilleggsmoment vi vil vektlegge. Vi refererte kort til arena-effekter under presentasjonen av det analytiske perspektivet, og dette er selvfølgelig relevant også i forhold til metode. Aktører (organisasjonsrepresentanter, ordførere og andre) kan i sin direkte interaksjon med andre, for eksempel Fylkesmannens miljøvernavdeling, nedtone formuleringer i en høringsuttalelse, og evt. vise til at de ble vedtatt etter en spesielt opphetet diskusjon, at ”det ikke var sånn ment”, osv. Vår dokumentbaserte tilnærming vil ikke kunne fange opp alle slike mulige variasjoner. Likevel, ved å følge handlingsforløp og kommunikasjon over tid vil vi identifisere de mer bestandige argumenter og hensyn som gjentatte ganger dukker opp under prosessens forløp.

4 Kystverneplanforslaget i Nordland: hovedtrekk og plankontekst

4.0 Innledning

I dette kapittelet vil vi presentere hovedtrekkene i det utkast til kystverneplan som ferdigstilles høsten 1994. Dernest vil vi kort skissere hvordan denne verneplanen er fasett inn i forhold til andre verneplaner i Nordland. Hoveddelen av kapittelet er imidlertid viet en annen form for areell planlegging i fylket: planlegging i sjø (kystsonoplanlegging) etter plan- og bygningsloven. Dette er gjort dels for å tydeliggjøre et sentralt trekk ved den eksisterende plankontekst når kystverneplanen lanseres, men primært fordi statlige sektormyndigheters respons på et interkommunalt kystsonoplanprosjekt på Helgeland viser oss posisjoner, standpunkter og argumentasjonsstrategier som senere utdypes og forsterkes i diskusjonen rundt kystverneplanen.

4.1 Utkast til kystverneplan: lansering og hovedtrekk

15. november 1994 ferdigstiller Fylkesmannens miljøvernavdeling i Nordland "Utkast til kystverneplan for Nordland fylke"⁴⁵, og fylkesmann Åshild Hauan og fylkesmiljøvern sjef Ola Bjerkaas skriver i forordet:

"Hovedmålsetningen er å fremme forslag om spesielt vern av de mest verdifulle naturområdene langs Nordlandskysten. Utredningen er på denne måten et viktig bidrag til å oppfylle Stortingets målsetning om vern av norsk natur, jfr. St.meld.nr.68 (1980-81). Arbeidet med verneplanen tok til så tidlig som først i 80-årene, med omfattende befaringer og flere naturvitenskapelige registreringsprosjekter. Utarbeidelse av planforslaget startet i 1988 (...).

***I planfasen er det lagt stor vekt på kontakt med grunneiere, kommuner og andre berørte parter. De bruksinteresser som er fremkommet gjennom denne kontakten er forsøkt vektlagt så langt det har vært mulig innen planutkastets målsetning. (...)** Fylkesmannen mener ... det er på høy tid å forsere prosessen med å ta stilling til videre bruk og vern av disse naturressursene, og **håper på en konstruktiv høringsrunde.**" (vår uth.)*

⁴⁵ Forkortet UKVP i noteverket.

Verneforslaget innebærer at 70 områder foreslås vernet (63 nye naturreservater, 4 nye landskapsverneområder, og 4 nye fuglefredningsområder)⁴⁶. Bakgrunnen for det høye antallet foreslåtte områder er at miljøvernavdelingen gjennom de befaringer og registreringer forordet viser til har søkt å finne områder hvor flest mulig av verneinteressene (zoologiske, ornitologiske, botaniske og kvartærgeologiske) er representert⁴⁷. Verneplanutkastet tar med andre ord sikte på å danne basis for en **fler-tematisk verneplan**. Etablering av verneområder er hjemlet i Naturvernloven, en lov som omhandler formålet med vern etter loven, generelle innholdsmessige krav til kvaliteten på verneområder, forvaltning av etablerte verneområder, og prosessuelle krav til arbeidet med verneplaner. Prosessens stadier ble presentert i tabell 1-1. Vi har her tatt utgangspunkt i fremleggelsen av utkast til Kystverneplan i januar 1995, men for å forstå mange av de elementer som senere blir sentrale i prosessen rundt verneplanen, er det viktig å også ha en forståelse av de tidligere stadier. De innledende naturfaglige registreringer (fase 1) er viktige for å forstå hva slags kunnskapstilfang som ligger til grunn for planen, og relasjonene til berørte parter i planforberedelsen (fase 3) er av betydning for å forstå planarbeidets prosess-legitimitet⁴⁸.

4.1.1 Verneplanutkastets områdebeskrivelser og kunnskapsgrunnlag

Kystverneplanforslaget ble fremlagt i 8 regionvise bind, hvor omtalen av de foreslåtte verneområdene utgjør 360 sider, eller rett i overkant av 5 sider pr. område i gjennomsnitt.

Omtalen utgjøres typisk av:

1. Beskrivelse 1- 3 sider

- referanse til kartblad/koordinater, naturgeografisk region, berørte kommuner og grunneiere, samt angivelse av totalt areal (og andel i sjø) som foreslås vernet
- en områdebeskrivelse
- en faglig beskrivelse

⁴⁶ Summen av dette blir 71 nye områder, men for et av dem (Bliksvær naturreservat) dreier det seg om en utvidelse av eksisterende verneområde. Når aktører sitert i denne avhandlingen referer til antall områder, varierer tallet noe. Dette skyldes dels at noen aktører gir omtrentlige anslag, dels at antall verneobjekter overstiger antall områder (enkelte naturreservater ligger inne i foreslåtte landskapsvernområder), og dels at antallet endrer seg noe i løpet av prosessen. Verneplanforslaget kart over foreslåtte områder finnes i vedlegg 1.

⁴⁷ Jfr. "Kort sammendrag av rapporten", tittelark (ikke paginert), samt UKVP s. 4: "Primært har vi ønsket å få med større og heller færre områder, hvor det er verneverdier fra flere fagfelt".

⁴⁸ Vi går ikke inn på de avveininger som er gjort internt i naturvernforvaltningen mhp. hvilke kriterier som er lagt til grunn for utvalget av *hvert enkelt* område som foreslås vernet gjennom planen (stadium 2). De overordnede eller generelle prinsipper for dette er fremstilt i UKVP:5-6. Relasjonene til berørte parter i planforberedelsen kommer vi tilbake til gjennom høringsrundens referanser til dette.

- omtale av verneformål
 - angivelse av kjente interessekonflikter
 - eventuelle forslag til skjøtseltiltak
 - referanser til det faglige grunnlagsmateriale som er relevant for det enkelte område.
2. Kartpresentasjon 1-2 sider
 3. Forslag til verneforskrift 2 sider.

Områdeavgrensning og foreslått verneformål er som tidligere referert basert på ”*omfattende befaringer og flere naturvitenskapelige registreringsprosjekter*”. Registreringene og de naturfaglige analysene fremgår av litteraturlisten i verneplanforslaget, og denne gir et inntak til planforslagets faglige basis: Av de 32 referansene dreier 15 seg om fugl (tellingene, hekke- og myteregistreringer, rovfuglbiotoper), 5 omhandler botaniske verdier, og de øvrige er dels verneplaner/NOU om verneplaner, geologiske beskrivelser og mer tverrtematiske område- eller lokalitetsbeskrivelser i naturfaglig perspektiv. Det er også referert et notat om eggssanking og jordeierforhold på Bleik i Andøy kommune. Dette er det eneste siterte arbeid som i sin tittel angir *sosial organisering ift. naturressurser* som et tema, (og dette har et svært begrenset geografisk fokus).

Det er altså – ikke overraskende - naturfaglige kunnskapsbidrag som danner den faglige basis for verneplanforslaget. Naturfaglige registreringer gir oss kunnskap om hvilke arter/forekomster som er tilstede, og også innblikk i prosesser som bidrar til variasjon i bestander/forekomster over tid. På den annen side vil vi forvente at et kunnskapsgrunnlag som er begrenset til naturfaglige aspekter i mindre grad vil kunne belyse de samfunnsmessige effekter tiltaket har. Men i og med at den aktuelle planinstans/forvaltningsmyndighet har virket i regionen over tid, vil den gjennom sine relasjoner til ulike aktører ha erfaringsbasert kunnskap om en rekke relevante forhold av samfunnsmessig og politisk art. I tillegg har vi sett at Fylkesmannen forventet at bruksinteresser som ikke var oppdaget ville bli synliggjort i høringsrunden.

5 av de 32 tekstene som er presentert som planforslagets formelle kunnskapsgrunnlag (litteraturliste) er datert på 1970-tallet, 7 er fra perioden 1980-1984, 18 fra 1985-89, 1 er udatert (men er periodevis oppdatert over perioden 1984-1994). Hovedtyngden av de faglige arbeidene er – som også nevnt i planutkastets forord - sammenstilt i løpet av 1980-årene. Kun et av arbeidene er (delvis) datert i løpet av de fem siste årene før verneplanforslaget ble fremlagt.

Dateringene alene gir et inntak til å stille spørsmål ved om det kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn for planforslaget er tilstrekkelig oppdatert. Fylkesmannen og miljøvern sjefen erkjenner også i forordet at ”*datagrunnlaget er ikke så komplett som ønskelig*”. Ønsket om et komplett datamateriale skal neppe tolkes bokstavelig, men vi registrerer at den regionale statlige naturvernforvaltning **erkjenner mangler** i kunnskapsgrunnlaget for den fremlagte kystverneplanen.

Naturvern er imidlertid ikke kun (og kanskje ikke primært) et spørsmål om kunnskap, men uttrykk for en *verdi*. Den verdi vi individuelt eller kollektivt tilskriver et fenomen kan ikke restløst føres tilbake til den **faglige** kunnskapen vi har om fenomenet. De overordnede verdier knyttet til områdevern er uttrykt i Stortingets behandlinger av lovverk og relevante meldinger. Kystverneplanen er hjemlet i Naturvernloven, og her heter det i formålsparagrafen (§1):

”Naturen er en nasjonalverdi som må vernes. Naturvern er å disponere naturressursene ut fra hensynet til den nære samhørighet mellom mennesket og naturen, og til at naturens kvalitet skal bevares for fremtiden. Enhver skal vise hensyn og varsomhet i omgang med naturen. Inngrep i naturen bør bare foretas ut fra en langsiktig og allsidig ressursdisponering som tar hensyn til at naturen i fremtiden bevares som grunnlag for menneskenes virksomhet, helse og trivsel.”

Naturvernlovens virkemiddel er vern av områder (kap II) i form av nasjonalparker (NP) (§§3-4), landskapsvernområder (LVO) (§§5-7), naturreservater (NR) (§§8-10), og naturminner (§§11-12); fredning av planter og dyr (§§13-14) i ”*hele landet eller i bestemte områder*”, samt vern av landskapsbilde og naturmiljø (§15)⁴⁹. I det alt vesentlige er **Naturvernlovens primære instrument ulike former for områdevern**, og som areell – eller territorialiserende - planlegging har den klare paralleller til arealplanlegging etter Plan- og bygningsloven (PBL).

4.2 Nordlands vernehistorie – et retrospektivt blikk⁵⁰.

I tilbakeblikk er det mulig å plassere arbeidet med kystverneplanen i en fylkesvis vernehistorie. Pr. januar 2006 var det registrert 201 områder i Nordland fylke som er vernet i medhold av

⁴⁹ Fram til lov av 8. juni 1990 nr. 16 om Statens naturoppsyn inneholdt loven også en paragraf om Statens naturvernråd (§17).

⁵⁰ Kilde: Miljøstatus i Norge, ”Tematisk oversikt over verneområdene i Nordland”

(http://www.miljostatus.no/nordland/tema/naturromrader/naturvern/verneomradene_i_nordland/tematisk.htm, aksessert 19.01.2006). Tidspunkt for opprettelse er hentet fra denne kilden. Ett åpenbart tilfelle av feildatering er korrigert med henvisning til dato for vedtatt forskrift for området (Bekkenesholmen naturreservat (verneplan for barskog) er i oversikten oppgitt å være opprettet 24.02.1928, mens forskriften er vedtatt 21.12. 2000)

Naturvernloven. Før 18 områder (14 naturreservater, 4 landskapsvernområder) ble vernet i henhold til verneplan for myr i desember 1983, hadde kun 4 områder i fylket blitt vernet: **Børgfjell nasjonalpark** (Grane og Hattfjelldal kommuner i Nordland, Røyrvik og Namsskogan i Nord-Trøndelag, etablert 1963, utvidet i 1971 og 2003); **Alterhaug naturreservat** (edelløvsskog, Rana kommune, etablert 1969); **Rago nasjonalpark** (Sørfold kommune, etablert 1971); og **Semska-Stødi naturreservat** (våtmark, Saltdal kommune, etablert 1976). I 1986 ble innstillingen til ny nasjonalplan for nasjonalparker (NOU 1986:13) lagt frem, og samme år vedtok Stortinget ”Samlet plan for vassdrag”. Som et resultat av de prioriteringer og avklaringer som dette ga, ble Gåsvatnan LVO⁵¹, Saltfjellet LVO og Saltfjellet-Svartisen nasjonalpark etablert i september 1989. Samtidig ble Storlia naturreservat (barskog) vernet.

Ved inngangen til 1990-tallet var 26 områder i Nordland fylke vernet. 175 (87%) av de 201 verneområdene i fylket pr. 01.01.2006 er med andre ord opprettet i perioden 1992-2005.

I løpet av 1990-tallet ble en rekke verneplanprosesser gjennomført i Nordland, og slutført mellom 1997 og 2002. Tidspunkt for *etablering* av disse verneområdene og deres planmessige forankring fremgår av tabell 4.1

<i>Vern vedtatt</i>	<i>Antall verneområder</i>	<i>Forankring i plan- og styringsverk⁵²</i>
- 1983	4	Enkeltstående vernetiltak
1983	20	verneplan for myr
1986	4	NOU 1986:13 og ”Samlet plan for vassdrag”
1989	1	barskogvern
1992	13	barskogvern
1995	1	verneplan for våtmark
1997	24	verneplan for våtmark
2000	8	verneplan for våtmark
2000	27	verneplan for rike løvskoger
2000-01	20	opptrappingsplan for barskogvern
2002	74	kystverneplanen
2003-4	4	Nasjonalparker og andre større verneområder
2005	1	opptrappingsplan for barskogvern
Sum	201	

Tabell 4-1 Tidspunkt for opprettelse av verneområder i Nordland fylke. Antall og planmessig forankring.

⁵¹ Følgende forkortelser for verneområder brukes: NR=naturreservat, LVO=lanskapsvernområde, FFO=fuglefredningsområde.

⁵² Kilde: Miljøstatus i Norge, ”Tematisk oversikt over verneområdene i Nordland” (http://www.miljostatus.no/nordland/tema/naturomrader/naturvern/verneomradene_i_nordland/tematisk.htm, aksessert 19.01.2006)

Vårt formål her er ikke å sammenligne prosess og resultat for de ulike verneplanene, men for å understreke at **kystverneplanen ble lansert i det tiår hvor områdevern-politikken har vært mest ekspansiv i Nordland**. Som vi skal se setter en rekke av de aktører som forholder seg aktivt til kystverneplanen den nettopp inn i en sammenheng hvor flere ulike tiltak og planer begrenser mulighetene for å bruke arealer til andre formål. Sett fra dette perspektivet er ikke kystverneplanen en enkeltstående plan, men en del av det samlede lovverk og plan-batteri på areal- og naturvernfeltet som vekselvis skaper muligheter og begrensninger for forskjellige aktiviteter⁵³.

4.3 Regional plankontekst

4.3.1 Lokale planerfaringer – en viktig premis for verneplanprosessen.

Det er verdt å merke seg at kystverneplanforslaget ble sendt på lokal høring i en fase hvor 18 Helgelandskommuner var midt oppe i et regionalt kystzoneplanprosjekt (1993-95). Dette er selvfølgelig ikke den eneste kontekstuelle variabel som er relevant for å forstå responsen på kystverneplanforslaget, men vi fokuserer på denne av følgende grunner:

1. Gjennom arbeidet med kystzoneplanlegging har en rekke enkeltaktører, organisasjoner, bygdelag, kommuner og forvaltningsorganer forholdt seg bevisst til kystsonens samlede problematikk i et planperspektiv. Dette innebærer at disse har (eller var i ferd med å tilegne seg) kunnskaper og erfaringer, både i forhold til å håndtere de substansielle utfordringene knyttet til avveining av ulike typer bruk og vern, og når det gjelder forholdet mellom lokale krav og ønsker, kommuneinstitusjonen og statlige sektormyndigheter. Disse erfaringene er samlet innenfor planprosesser som tematiserer de lokalpolitiske vurderinger av utviklingen i sjø- og kystområdene.

2. Sektormyndighetenes opptreden i forhold til den kommunale kystzoneplanlegging viser relasjoner og posisjoner som blir ytterligere aksentuert etter lanseringen av kystverneplanen. Som vi vil vise kan sektormyndighetenes forhold til den kommunale

⁵³ Dette plan-batteri omfatter ikke kun verneplaner etter Naturvernloven, men også arealplanlegging etter PBL, og vernetiltak etter annet lovverk, rikspolitiske retningslinjer m.v..

kystsoneplanleggingen⁵⁴ også leses som uttrykk for disse myndighetenes posisjon i en historisk fase hvor sjøområdene i økende grad blir objekt for flere sektoriserede politikkkfelt (og også for tverrsektoriell planlegging)⁵⁵. På denne bakgrunn blir det viktig å vise utviklingen/kontinuiteten i deres opptreden.

4.3.2 Kommunal planlegging i sjø (kystsoneplanlegging).

Kommuner er territoriale enheter med mange og diffuse mål knyttet til allmenne velferdsverdier, og den negative avgrensing av lokalstyret innebærer at kommunen som politisk institusjon er adressert for en lang rekke ønsker og behov. Dette gjelder også kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven (PBL) av 1985. Denne mangesidigheten innebærer også at intet enkelt kunnskapsgrunnlag er utpekt til å være dominerende i politikktutforming og planlegging⁵⁶. Det er få begrensninger på hvilke saksområder som kan tematiseres innenfor den kommunale planlegging.

Det er særlig gjennom introduksjonen av begrepet **kystsoneplanlegging**⁵⁷ i medhold av PBL i 1985 (og utvidelsen til å gjelde ut til grunnlinjen i 1989) at kommunene har fått et planinstrument som potensielt setter dem i stand til å foreta en samlet tematisering av kystens utfordringer og problemer. Kystsoneplanlegging ble tidlig definert som:

”en planlegging som ser bruken av de nære land- og sjøområdene i sammenheng. Kystsoneplanlegging representerer ingen ny planleggingsform, men vil si å innarbeide nye hensyn til den økte bruken av sjøområdene i den oversiktsplanlegging som kommuner og fylkeskommuner skal gjennomføre i medhold av planleggingslovgivningen.” (Rundskriv T-9/85, Miljøverndepartementet)

Og det instrument kommunene kan anvende til dette formål, er en tilpasset variant av de arealbrukskategorier den kommunale arealplanlegging har anvendt for landområdene. I PBL § 20-4. punkt 5 heter det således at kommunen på plankartet kan angi **områder** for:

⁵⁴ Plan- og bygningsloven hjemler også planlegging på fylkeskommunalt nivå, men denne planleggingen har ikke direkte rettsvirkninger for arealbruken på samme måte som for den kommunale planlegging, og vektlegges ikke her. Fylkes(del-)planer kan imidlertid gi grunn for å fremme innsigelse mot kommunale planer, så indirekte kan også slik planlegging ha virkning for arealbruk.

⁵⁵ Jfr. ”funksjonell territorialisering”, kap 2.8.

⁵⁶ Dette utelukker ikke at en gitt plan kan være mer preget av en type kunnskapstilfang enn andre typer. Dette vil avhenge bl.a. av sammensetningen av kompetanse i kommuneorganisasjonen, og hva kommunene faktisk ønsker å prioritere.

⁵⁷ Dette er den allment brukte termen for det PBL omtaler som “*planlegging i sjø*”

”særskilt bruk eller vern av sjø og vassdrag, herunder ferdsel-, fiske-, akvakultur-, natur- og friluftsområder hver for seg eller i kombinasjon med en eller flere av de nevnte brukskategorier.”⁵⁸

Kommunene **plikter imidlertid ikke** å planlegge i sjø. De er anbefalt å ikke planlegge i sjø utover det som følger av kommunens eget planleggingsbehov (Rundskriv 7-5/89, Miljøvern-departementet). Avgrensningen av eget planbehov er således nøye knyttet til den konstruksjon av kystsonens problemer og utfordringer som dominerer hos den kommunale planmyndigheten (kommunestyret), men også påvirket av de forvaltningsorganer som har rett og plikt til å bidra i denne planleggingen. Som vi senere skal se er det flere juridiske uklarheter og konflikter rundt ulike forvaltningsorganers kompetanse i kystsonen, så det er ikke uproblematisk for kommunene å håndtere lokalt opplevde behov innenfor kystsoneplanleggingen.

4.3.3 Bakgrunnen for det regionale kystsoneplanarbeidet

Helgelandskysten er Norges største arkipel, med tusenvis av øyer, holmer og skjær omgitt av store grunne havområder. Området vurderes som et av de mest verneverdige kystområder i landet på grunn av sine fuglebestander (hekke- myte- og trekkområder for sjøfugl, våtmarksfugl og rovfugl). Området er samtidig en stor økonomisk ressurs med rike og varierte fiskebestander, samt naturgitte forhold som gir gode lokaliteter for oppdrettsnæringen. I tillegg er området blitt stadig mer attraktivt i reiselivssammenheng. Turisttrafikken har hatt en kraftig vekst, og har etter hvert et betydelig økonomisk omfang. I det bakgrunns materialet⁵⁹ som finnes fra Ytre Helgeland Regionråd fremstår følgende tre faktorer som samvirkende når det gjaldt å utløse et interkommunalt kystsoneplanprosjekt:

Fiskesykdom og endrede arealbehov. Sommeren 1990 var Nordlandskysten plaget med utbrudd av fiskesykdommene furunkulose og ILA (infeksiøs lakseanemi), noe som nødvendiggjorde flytting av anlegg fra de opprinnelig tildelte lokaliteter. Som følge av disse flyttingene oppsto konflikter både i og mellom kommuner når det gjaldt hvilke lokaliteter som var klarert for

⁵⁸ I praksis benevnes disse hhv, som F, F, A, N og F – områder (med angivelse av hva den enkelte F betyr). Et FFNF-område (uten A) er med andre ord et område hvor kommunen **ikke** ønsker akvakultur. (Kommunen har anledning til å planlegge områder som FFANF-områder, men vår vurdering er at da abdiserer kommunen fra planmessig styring, og overlater utviklingen i sjøområdene til brukere, tiltakshavere og sektormyndigheter.)

⁵⁹ Brev fra Ytre Helgeland Regionråd til Helgelandskommunene, datert 08.01.1993. Denne kilden er supplert med materiale fra udatert ”søknad – regional kystsoneplan for Helgeland” fra Ytre Helgeland Regionråd og Sør Helgeland Regionråd.

oppdrettsvirksomhet. Konfliktene utspilte seg i en situasjon hvor nye/andre lokaliteter var tvingende nødvendig for en rekke oppdrettere.

Oppdrettsnæringens ekspansjonsmuligheter og den kommunale planlegging. På Sør-Helgeland (Bindal, Sømna, Brønnøy, Vega, Vevelstad) hadde man utarbeidet en "Tiltaksplan for havbruksnæringen" som avdekket et betydelig utviklingspotensiale i næringen⁶⁰. Denne tiltaksplanen var imidlertid ikke forankret i lovverk som kunne sikre planmessige grep for å realisere dette potensialet. Tiltaksplanens manglende instrumenter gjorde det tydelig for kommunene at oppdrettsnæringen måtte sikres tilstrekkelig gode arealer i fremtiden, og at dette måtte skje ved at arealbruken ble hjemlet i kommunale arealplaner.

Herøy kommunes planerfaringer. Da Herøy på begynnelsen av 1990-tallet skulle revidere sin kystzoneplan ble det klart at kommunen støtte på en rekke uklarheter og mangler i lovverket, både i plan- og bygningsloven, og i forholdet mellom PBL og særlover som regulerer ressurs- og arealbruk i kystområdene. Erfaringene fra Herøy danner i særlig grad utgangspunktet for det regionale kystzoneplanarbeidet:

*"Utviklingen på Herøy viser hvordan forutsetningene og problemstillingene har forandret seg i løpet av få år, og dermed også hvilken usikkerhet arbeidet med kystzoneplanlegging skjer under."*⁶¹

Herøys problemer ble drøftet under et møte med Miljøverndepartementet 24.01.92. I etterkant av dette tok Herøy kommune og Nordland fylkeskommune initiativ til en bredere diskusjon av Herøy-planen, med sikte på å få avklart de uavklarte juridiske spørsmål mellom Fiskeri- og Miljøvern-departementet.

Noen slik avklaring fant imidlertid ikke sted, og Ytre helgeland Regionråd tok kontakt med fylkeskommunen for å diskutere **hvordan man skulle få et bedre regionalt grep** på dette komplekse saksfeltet. 02.04.92 ble det avholdt et møte i Sandnessjøen mellom fylkeskommunen og kommunene, og dette resulterte i en prosjektskisse datert 08.04.92. I brev av 04.05.92 skriver Nordland fylkeskommune at:

*"Intensjonen er å få til en bedre kobling mellom ulike nærings- og miljøinteresser, noe som vil legge grunnlaget for **en bedre samfunnsutvikling i området** (...) Nord-*

⁶⁰ Kopi av manus til foredrag (s.1) av prosjektleder for Regional kystzoneplan for Helgeland, holdt under konferanse 28.-29. september 1993, Bodø.

⁶¹ Bakgrunnsnotat vedlagt brev fra Ytre Helgeland Regionråd til Helgelandskommunene, datert 08.01.1993:2.

land fylkeskommunes interesse i et slikt prosjekt er knyttet til behovet for å få en bedre planmessig styring av bruken av kystsonen ut over kommunegrensene.” (vår utheving)

En søknad til Nordland fylkeskommune og Helgelandspakken høsten 1992 medførte at det ble bevilget 250.000,- kroner til et 6 måneders forprosjekt for Regional kystsoneplan for Helgeland. Ved årsskiftet 1992-93 ble det ansatt prosjektleder for arbeidet.

4.3.4 Formålet med det interkommunale kystsoneplanarbeidet

Målsettingen med planarbeidet var:

*”å få frem regionale løsninger som fører til en bedre forvaltning av ressursene. For å kunne oppfylle dette målet er det nødvendig å harmonisere miljø- og næringsinteressene. (...) **Hovedmålsetningen med prosjektet er å få en helhetlig forvaltning av kyst- og sjøområdene på Ytre og Sør-Helgeland. Dette for å sikre mulighetene til en bedre utnytting av kystsonens potensiale.**” (vår uth.)⁶²*

Dette uttrykker en substansiell og problemløsende orientering. Samtidig heter det i prosjektlederens foredrag 28.09.1993 at hovedmålsetningen er ”å heve planstatus og plankompetansen hos deltaker-kommunene”⁶³. Dette målet understrekes også ved at prosjektledelsen ikke skal drive aktiv planlegging for kommunene, og ved at kommunene oppfordres til ikke å engasjere eksterne konsulenter i planarbeidet:

”Uten at kommunene selv får prøve planverktøyet, et det lite trolig at kunnskapsnivået blir vesentlig hevet.” (ibid.)

Et sentralt element i forprosjektet var altså å forankre prosjektet i de deltakende kommuner på en slik måte at relevante aktører var innforstått med, og motivert til, sine roller og oppgaver. Et annet sentralt strategisk siktemål med prosjektet var å:

”konkretisere de praktiske problemer med dagens lovverk, og dermed være med på å legge premissene for en revisjon av de aktuelle bestemmelser i Plan- og bygningsloven.”(vår uth.)⁶⁴

⁶² Notat vedlagt søknad om prosjektstatus og - midler, s. 3.

⁶³ Kilde: Brev fra Ytre Helgeland Regionråd til Helgelandskommunene, datert 08.01.1993. Prosjektet er tenkt å fylle flere funksjoner. Selve søknaden (s.1) fremholder også at ”et regionalt samarbeide vil ...kunne være med på å utvikle det planfaglige miljøet på helgelandskysten, noe som kan være med på å forhindre fallende interesse for samfunnsplanlegging etter at prosjektet er gjennomført.”

⁶⁴ Notat vedlagt søknad om prosjektstatus og - midler, s. 5-6. Søknaden (s.2) viser også til at det ”pågår en rullering av Plan- og bygningsloven”, og **prosjektet ser klart for seg at det lokale planarbeidet bør gi sentrale innspill til dette arbeidet.**

På bakgrunn av at initiativet til prosjektet var generert nedenfra, må dette forstås som uttrykk for et ønske om å **øke den lokalpolitiske innflytelsen i kystsonen**, og dette kommer til uttrykk som et opplevd behov for å justere det institusjonelle rammeverk for denne typen planlegging.

4.3.5 Kystverneplanen og regional kystsoneplan

Tidsrammen for kystsoneplanprosjektet var stipulert til to år, med registreringer fra høsten -93 til fremleggelse av kommunale planforslag sommeren 1995. **Da kystverneplanforslaget ble lansert i november 1994, var dette med andre ord midt i en omfattende regional kystsoneplanprosess som var initert nedenfra – med fylkeskommunen som regional medspiller. Denne prosessen var altså forankret i lokale og regionale folkevalgte organer.**

Det som umiddelbart er slående ved verneplanprosesser etter Naturvernloven, og særlig sett i forhold til den vekt miljøvernmyndighetene generelt legger på åpne planprosesser etter PBL, er at de lokale/regionale folkevalgte kun kan øve innflytelse i 2 av de 9 stadier i verneplanprosessen som er skissert i kap. 4.1 (stadie 2 og 6). Av det faktum at folkevalgte organer ikke deltar i de fleste stadier av prosessen kan man imidlertid ikke slutte at disse organers innflytelse er liten. Graden av innflytelse vil ikke minst være avhengig av hvorvidt lokale myndigheter evner å formulere lokalt opplevde ønsker og behov i planforberedelsen og høringsrunden, og av den mottakelse disse høringsuttalelsene får hos Fylkesmannen. Det sistnevnte dreier seg om graden av **institusjonell respons**, og i en kompleks planprosess må slik respons forstås som dynamisk. Med dette mener vi at også utspill og initiativ fra forvaltningsorganer (in casu: kystverneplanforslaget) møter en institusjonell respons. Kommuner, hverdagsaktører, næringsaktører, miljøvernorganisasjoner, forvaltningsorganer og andre har (i den grad de var kjent med verneplanarbeidet) forventninger til hva en kystverneplan bør inneholde, til hva slags kunnskapsgrunnlag den bør være basert på, til hvilke prosesser den bør utformes innenfor, osv.

Prosjektlederen for Regional kystsoneplan for Helgeland, Tor Henning Jørgensen, var godt kjent med de 18 deltakende kommuners planleggingsbehov og -problemer, og i denne fasen var han klar i sine uttalelser om vernetankens status på kommunenivå. Han understreker at arbeidet med kystsoneplanlegging klart viser at også **kommunene vil ha vern** av områder⁶⁵. Og en

⁶⁵ Prosjektleders innlegg på høringskonferansen “Vern gjennom bruk”, Vega 26.09.1995.

rekke kommunepolitikere⁶⁶ argumenterer for at et vern som er generert nedenfra og tilpasset lokalt er langt mer effektivt fordi åpne lokale planprosesser skaper atskillig større legitimitet enn det de oppfatter som ”diktat fra oven”. Røst-ordfører Arnfinn Ellingsen formulerer seg slik⁶⁷:

”I et demokrati er det av største betydning med forståelige vernevedtak. Et demokrati har begrensa maktmidler til å gjennomføre et urimelig vern. (...) Ubegripelige forordninger skule det bli vanskelig å gjennomføre på Røst.”

Kystverneplanforslaget oppleves klart som en frustrasjon for de kommunene som er midt oppe i en kystzoneplanprosess hvor politikerne gjennom kjennskap til lokale forhold og utøving av politisk skjønn forsøker å avveie de ulike hensyn mot hverandre. Denne avveiningen er imidlertid svært vanskelig i en situasjon hvor kommunene ofte får diametralt motsatte signaler fra forvaltningsorganene innen fiskeri og miljøvern. Prosjektlederen for kystzoneplanarbeidet spissformulerer den **gaffel**⁶⁸ kommunene ofte er utsatt for:

”De kommuner som legger ut areal til oppdrett får innsigelse fra Fylkesmannen, og de som legger ut areal til verneformål får innsigelse fra Fiskerisjefen. Kommunene blir slagmark. Hvis en ønsker å stoppe kommunale planprosesser er innsigelseskampen mellom Fiskerisjefen og Fylkesmannen svært effektiv.”⁶⁹

Det bildet prosjektlederen her tegner, er at de åpne lokale og regionale planprosesser som miljøvernmyndighetene (qua plan- og samordningsmyndighet) i prinsippet slutter seg til, blir forsøkt overprøvd både av de samme miljøvernmyndighetene (qua naturvernmyndighet) og fiskerimyndighetene. Satt litt på spissen kan vi si at fiskerimyndighetene er positive til planlegging etter PBL såfremt denne ikke er preget av miljøvernmyndighetenes premisser, og miljøvernmyndighetene er positive til planlegging etter PBL såfremt denne ikke er preget av fiskerimyndighetenes premisser⁷⁰. Det interessante her, er ikke – isolert sett - at det finnes spenninger mellom statlige sektorer, og heller ikke at de respektive organer skal ivareta sektorens interesser i planlegging etter PBL (noe som er nedfelt i loven). Men en nærmere analyse av **hvordan** disse spenningene utfolder seg inn i forhold til det kommunale/regionale arbeidet med kystzoneplanlegging etter PBL gir et godt inntak til å forstå (en sentral del av) konteksten rundet lanseringen av verneplanen.

⁶⁶ Bl.a. ordførerne i Herøy, Røst, Vega og Lurøy under konferansen “Vern gjennom bruk”, Vega 26.09. 1995.

⁶⁷ Innlegg på høringskonferansen “Vern gjennom bruk”, Vega 26.09.1995. Mange utenfor Nordland vil kjenne navnet, Ellingsen ble senere statssekretær i Samferdselsdepartementet 2001-05.

⁶⁸ For å bruke en metafor fra sjakkspillet, hvor en brikke samtidig truer to av motspillerens brikker. Motstanderen har da valget om hvilken av de to truede brikkene som må ofres.

⁶⁹ Innlegg på høringskonferansen “Vern gjennom bruk”, Vega 26.09.1995.

⁷⁰ Dette begrunnes nærmere i kap. 4.4.

4.4 Statlige sektorers konstruksjoner av kystsonens problematikk

Statlige lover, forskrifter, retningslinjer og regler er på den ene siden utformet for å regulere, styre og kontrollere borgere, private organisasjoner og offentlige beslutnings- og iverksettingsorganer på lavere nivå. På den andre siden setter også slike instrumenter disse aktørene i stand til å realisere sine verdier og interesser innenfor de rammer som er satt. Sett fra kommunenivået er situasjonen mer håndterlig hvis de statlige styringssignaler er forholdsvis klare og operasjonaliserbare, og at styringssignaler fra de ulike departementer og forvaltningsorganer ikke er i konflikt med hverandre. Veksten i, og diversifiseringen av, den samlede offentlige forvaltning og dens oppgaver innebærer imidlertid at koordineringsproblemene er betydelige, og staten står ofte som en tvetydig premissleverandør for kommunens tilpasning og iverksetting av den offentlige politikk. Det er – som på mange andre områder - allment erkjent at det er behov for tverrsektoriell samordning på statlig nivå når det gjelder kystsoneforvaltningen. Slik samordning kan imidlertid kreve at noen hensyn underordnes andre, m.a.o. at samordning ikke nødvendigvis er en likeverdig prosess hvor alle hensyn veier likt, men vil ofte være en tydeliggjøring (eller omdanning) av over- og underordnings-relasjoner. Samordning vil i så fall kunne bære i seg kimen til sterke konflikter. De konfliktdimensjonene som utspiller seg, er imidlertid ikke kun uttrykk for uenighet om statlige styringssignaler, men springer også ut fra ulike konstruksjoner av hva som er kystlandskapets sentrale trekk, og institusjonelt forankrede selvbilder av egen sektors rolle.

Vi vil i det følgende konsentrere oss om forvaltningsorganene innen to sentrale institusjonelle sfærer: fiskeri- og natur-/miljøvernfeltet. Konkret vil vi gjøre rede for hvordan henholdsvis fiskeri- og miljøvernmyndighetene er organisert rundt ulike og til dels sterkt konflikterende konstruksjoner av kystsonens problematikk, for senere å vise hvordan dette er avgjørende for å forstå sentrale aspekter av den kommunale respons på kystverneplanen. Vår behandling av ”kystsoneplanleggingens problematikk” er motivert ut fra et fokus på relasjonen kommune - fiskerimyndighet - miljø-/naturvernmyndighet, og her fungerer kystsoneplanleggingen som et case som kan belyse sentrale trekk ved disse relasjonene i forkant av lansering av Kystverneplanen.

Det er mange grunner til å betrakte kystzoneplanlegging som mer krevende enn den kommunale arealplanleggingen på land. For det første har man lang erfaring med planlegging på land, men mangler erfaringer med samordnet planlegging av land- og sjøområder, og man har lite erfaringer med systematisk overvåking av konsekvenser av naturinngrep i kystsonen. Videre er sjøen et tredimensjonalt planleggingsmedium i bevegelse, og registreringer/kartlegging er mer ressurskrevende enn på land (St.meld.nr.31 (1992-93):81). I tillegg ser vi forvaltningsmessige uklarheter knyttet til forholdet mellom ulike særlover (og dermed om hvilken formell kompetanse ulike forvaltningsorgan har eller bør ha), og tilsvarende mangelfull avklaring mellom særlovene og PBL. Dette gjør at det lett blir konflikt om hva slags fenomen kystzoneplanlegging er, både hva gjelder prosesser, kunnskapsgrunnlag, omfang, innhold og dens status som styringsinstrument. Kystzoneplanleggingens sentrale formål, verdier og kunnskapsgrunnlag blir i en slik situasjon vekselvis gjenstand for forhandlinger, kooptering, opposisjon og samarbeid i aktørenes kamp om å institusjonalisere sin problemforståelse i fortolkningen av kystzoneplanleggingens juridiske grunnlag og andre statlige retningslinjer, samt i den kommunale planpraksis.

4.4.1 Fiskerimyndighetene og kystzoneplanleggingen

Havbruksmeldingen (St.meld.nr.48 1994-1995) viser til at den forrige meldingen om havbruk (St.meld.nr.65 1987-1988) fremhevet at et viktig vilkår for fortsatt vekst i næringen var etablering av et samspill med andre næringer og interesser i kystsonen. Etter Fiskeridepartementets vurderinger er den kommunale kystzoneplanlegging **i prinsippet et viktig virkemiddel til løsning av arealkonflikter** i kystsonen (St.meld.nr.48 (1994-95):8), og dermed for å realisere et slikt samspill. Men samtidig er departementet av den oppfatning at kystzoneplanleggingen **i praksis har vist seg som et lite fleksibelt redskap** overfor en dynamisk næring som havbruksnæringen. (ibid.:7). Det problematiske er særlig knyttet til oppdretts-/havbruksnæringens ekspanderende arealbehov:

”Det kan synes som om det har vært en negativ holdning til for eksempel oppdrettsvirksomhet hos planmyndighetene. Det kan virke som om vernetanken har vært mer fremtredende hos planmyndighetene enn det å skape næringsaktivitet langs kysten.”⁷¹

⁷¹ Avd. dir. Torstein Hansen, plan- og utredningsseksjonen, Ressurs- og utredningsavdelingen, Fiskeridepartementet, under en konferanse om Regional kystzoneplan for Helgeland, Sandnessjøen, 10.05.1995. Det skal her bemerkes at Hansen innleder sitt foredrag med å si: “Innlegget mitt må på flere måter betraktes som

”Båndlegging av arealer i kystsonen til formål som ekskluderer oppdrettsvirksomhet, har aktualisert fiskerimyndighetenes aktive deltakelse i planprosessen.” (St.meld.nr.48 (1994-1995):8)⁷²

Fiskerimyndighetene har tradisjonelt ikke vært særlig involvert i kommunal planlegging, og her fremstår særlig hensynet til oppdrettsnæringen som den enkeltfaktor som aktualiserte dette fra begynnelsen av 1990-tallet⁷³. Fiskerimyndighetene erkjenner med andre ord at de i større grad må delta i prosesser rundt kystzoneplanleggingen, og begrunner dette med behovet for å løse og begrense konflikter mellom bruk og vern (St.meld.nr.48 (1994-95):9), men samtidig er det klart hvilke interesser som generelt skal veie tyngst i en slik avveining:

”Det offentliges miljø- og helse mål må (...) avstemmes i forhold til ønsket vekst.”
(St.prp.nr.1 (Fiskeridepartementet) (1993-94):50)

Formuleringen etterlater liten tvil om hvilke hensyn som – ifølge Fiskeridepartementet - skal holdes konstant, og hvilke som skal avstemmes i forhold til denne konstanten. Men det er ikke kun gjennom økt innsats i den kommunale kystzoneplanleggingen fiskerimyndighetene forsøker å få ivare tatt sine hensyn. I havbruksmeldingen presenteres en klart formulert trussel om det vi kan kalle ”*lokal utflagging*”:

”Flere...kommuner...gir klart uttrykk for at de ønsker tildelt oppdrettskonsesjoner, men ... følger ikke opp dette målet i sitt arbeid med kystzoneplanlegging. (...) I konkurranse med andre formål er det imidlertid ikke alltid kommunenes ønsker i så måte materialiserer seg i nødvendig tilrettelegging. (...) Ut fra et overordnet havbrukspolitisk mål vil det være tjenlig å kanalisere virksomheten dit hvor forholdene, også politisk sett, ligger best til rette.”
(St.meld.nr.48 (1994-95):99)

Dette må forstås på bakgrunn av at det som hovedregel ikke er tillatt å flytte konsesjoner over kommune- og fylkesgrenser. Unntak må begrunnes i **særlige forhold** som f.eks. vansker med å skaffe egnede lokaliteter p.g.a. fysiske, biologiske eller rettslige forhold. I tilknytning til dette vurderer:

foreløpige tanker.” Det er her allikevel presentert som Fiskeridepartementets syn, da han ikke var invitert til konferansen som privatperson.

⁷² Se også budsjettproposisjonen fra Fiskeridepartementet , St.prp.nr.1 (1994-95):51 ff.

⁷³ Et poeng som her er verdt å merke seg, er at en del av de aktiviteter som ekskluderer oppdrett ikke er innbyrdes ekskluderende. For eksempel er fiske og fritidsferdsel aktiviteter som kontinuerlig kan avløse hverandre på ett og samme areal. Oppdrettsanlegg er imidlertid relativt permanente installasjoner, som inkludert ferdsels- og fiskeforbudssoner, gir begrensninger for andre typer aktivitet. Departementets posisjon er m.a.o. å hindre eksklusjon av en av de mer ekskluderende arealbruksformer i kystsonens sjøareal.

”Fiskeridepartementet ... det slik at manglende tilrettelegging fra kommunen også vil kunne ses som slike særlige hensyn som kvalifiserer som flyttegrunn. For å beholde oppdrettsvirksomheten bør kommunen derfor skape gode rammebetingelser for næringen gjennom planarbeidet. Alternativt vil oppdretteren, dersom fiskerimyndighetene anser det formålstjenlig, kunne gis mulighet til å flytte sitt anlegg til en nabokommune.”
(St.meld.nr.48 (1994-95):99, vår uth.)

I sum må vi konkludere med at fiskerimyndighetene på midten av 1990-tallet mener at fiskeri- og havbruksrelaterte interesser ikke er tilstrekkelig vektlagt i kystzoneplanleggingen⁷⁴, og at de **legger klare føringer på kommunene** for å endre dette.

4.4.2 Miljøvernmyndighetene og kystzoneplanleggingen.

Den regionale planleggingen er primært et redskap for lokal folkevalgt styring, men samtidig skal planleggingen ivareta nasjonale mål og interesser (Rundskriv T-1/94). Ifølge St.meld.nr.31 (1992-93):43) skal arealplanleggingen ta utgangspunkt i at:

Areal er en begrenset ressurs
Det er knyttet **mange viktige verdier og interesser** til arealbruk
Arealkonflikter må løses ut fra overordnede og langsiktige hensyn
Avveining av konflikter er **en politisk oppgave** som må skje på grunnlag av en **demokratisk prosess** (våre uth.)

Arealdisponering er per se ikke den regionale planleggingens begrunnelse og målsetning. Den regionale planlegging er knyttet til de overordnede mål for regionalpolitikken, som er:

”å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og å sikre likeverdige vilkår i alle deler av landet. Men samtidig forutsettes at den nasjonale og regionale utviklingen skal være bærekraftig.” (St.meld.nr.31 (1992-93):10)

Kystzoneplanleggingens rolle, som del av den samlede regionale planlegging, er i denne sammenheng todelt. For det første betraktes kystzoneplanleggingen som et nødvendig redskap for å håndtere langsiktige virkninger for [kyst]næringene selv, og for det andre for å ta vare på naturgrunnlaget for det dyre- og plantelivet som fins både i, over og ved vannet. (St.meld.nr. 31 (1992-93):60). Dette planleggingsrasjonalet er i samsvar med f.eks. Natur-

⁷⁴ Denne vurderingen får tilslutning også fra organisasjoner i kystnæringsfeltet: *”De mange ulike planene og planmyndigheter innebærer en bit-for-bitplanlegging hvor helheten i forvaltningen av kystområdene mangler. Dette betyr også at andre forvaltningsmyndigheter enn fiskerimyndighetene legger premisser for næringens lokaliseringmuligheter. Den ensidige offentlige planleggingen får betydning for lokalisering for oppdrettsnæringen og utnytting av næringens potensial”* (vår uth.) Pressemelding fra FHL 11.08.1995. Pressemeldingen var foranlediget av kystverneplanutkastet, men ordlyden retter fokus mot offentlig arealplanlegging generelt.

vernlovens formålsparagraf (se kap. 4.2), som er knyttet til en oppfattelse av naturen både som ressurs for menneskelig aktivitet og som verdi i seg selv. Hensynet til å ivareta flere interesser i kystzoneplanarbeidet går også tydelig frem av fylkesmennesenes vurdering:

”Generelt vil fylkesmannen som samordningsmyndighet være opptatt av en helhetstenkning også i kystsonesammenheng. Gode og sammenhengende løsninger som resultat av en riktig avveining mellom ulike arealbrukshensyn trygt basert på nasjonal politikk, vil her være rettesnoren.”
(Kystsoneforvaltningsutvalget⁷⁵ 1995:12)

Når det gjelder vektleggingen av hvilke hensyn som bør veie tyngst i den interesseavveining PBL legger opp til, fremholder Miljøverndepartementet at:

”Hensynet til biologisk mangfold og naturens tålegrense bør veie tungt i kystområder der næringslivet er avhengig av naturen som ressursgrunnlag.”
(St.meld.nr.31 (1992-93):81-2)

Som ledd i Kystsoneforvaltningsutvalgets arbeid ble samtlige fylkesmenn i kystfylkene bedt om å redegjøre for hvordan de vurderer kystsoneforvaltningen i sitt fylke. De fleste svarene er forberedt i miljøvernavdelingene (Kystsoneforvaltningsutvalget 1995:14), så disse skulle gi et inntak til hvordan den statlige natur- og miljøvernforvaltningens regionale nivå opplever kommunenes vurdering av planbehovet. Som Kystsoneforvaltningsutvalget poengterer, blir:

”[v]erdien av kystzoneplanlegging i kommunal regi etter plan- og bygningsloven (...) understreket av de fleste [fylkesmenn].”⁷⁶

Samtidig viser mange fylkesmenn til behovet for avklaring av lovverket og de ulike forvaltningsorganers kompetanse. Vi ser her en prinsipiell tilslutning til kystzoneplanleggingens rasjonale, og vi har i dette materialet heller ikke registrert kritikk av at f.eks. miljøverninteresser ikke er godt nok ivaretatt i kommunenes faktiske kystzoneplanlegging.

⁷⁵ Arbeidsgruppe bestående av Kåre Gjønnnes (leder), Knut Korsæth og Lars Silseth, nedsatt av Administrasjonsdepartementet høsten 1994 etter initiativ fra fylkesmennesenes arbeidsutvalg. Utvalget leverte sin rapport 15.02.95. (Dette utvalget må ikke forveksles med kystforvaltningsutvalget under Fiskeridepartementet, se St.prp.nr.1 (Fiskeridepartementet) (1993-94):9).

⁷⁶ Dette ble også understreket av Randi Skjerven (rådgiver, regionalseksjonen, Avdelingen for regional planlegging og ressursforvaltning, Miljøverndepartementet) under konferansen i Sandnessjøen 10.05.95, hvor hun påpekte den grunnleggende forskjell som ligger i folkevalgt styring av planleggingen i kommuner, fylker og stat med delegasjon av planvedtakene og statlige organers medvirkning tidligst mulig i planprosessen - i forhold til sektorlovverket der hovedmønsteret er sentral myndighet med delegasjon nedover i vedkommende sektor. Kilde: Konferanserapport fra Regional kystzoneplan Helgeland.

4.4.3 Kommunenes eget planleggingsbehov - en omstridt størrelse

Kommunene har ingen plikt til å planlegge i sjø, og hvis de gjør det, er det opp til kommunene å avgjøre hvor store områder planen skal omfatte:

”Miljøverndepartementet forutsetter at kommunene ikke planlegger de nære sjøområdene i større utstrekning enn det som følger av kommunens eget planleggingsbehov.” (Rundskriv T-5/89, Miljøverndepartementet).

Retningslinjer for hva som skal forstås med ”kommunens planleggingsbehov” finner vi i Ot. prp.nr.51 ((1987-88):41):

”Behovet for planlegging i sjø vil i første rekke gjelde de kystnære områder der det er arealbrukskonflikter.”

Disse retningslinjer og (vide) avgrensninger må sies å være tilpasset åpenheten i den øvrige kommunale planleggingen, og som sådan skulle kystzoneplanleggingen være godt tilpasset PBL generelt. Som vi skal se er imidlertid dette fylt av konfliktstoff.

4.4.4 Fiskerimyndighetene og kommunens eget planleggingsbehov

I utgangspunktet mener fiskerimyndighetene, i tråd med PBL, at omfanget av kommunens planlegging i sjø er opp til kommunene selv å avgjøre:

”Spørsmålet om hvor store deler av kommunens sjøareal som skal tas med i arealdelen til en kommuneplan må avgjøres gjennom kommuneplanprosessen.”
St.meld.nr.48 (1994-95):46

Men når vi ser på fiskerimyndighetenes **konkrete vurdering** av den faktiske kystzoneplanleggingen trer imidlertid et annet perspektiv frem:

”De største utfordringene vi ser på dette området [arealplanlegging] er å sikre at kommunene i sin planlegging tar høyde for at arealbehovet for oppdrettssektoren er sterkt økende. (...) ...problemen med kystzoneplanlegging har /særlig/ blitt tydeliggjort når det gjelder oppdrett. Begrensninger oppstår fordi store arealer blir avsatt til andre formål enn oppdrettsvirksomhet når kommunene lager kystzoneplaner. (...) Ut fra en totalvurdering er vi i Fiskeridepartementet foreløpig kommet til det som best vil tjene våre interesser er at kommune ikke planlegger de nære sjøarealer i større utstrekning enn det som følger av kommunenes eget planleggingsbehov, og i første rekke der det er arealkonflikter.”⁷⁷ (vår uth.)

⁷⁷ Avd.dir. Torstein Hansen, Fiskeridepartementet, under konferansen om Regional kystzoneplan for Helgeland, Sandnessjøen, 10.05.1995.

Den posisjonen Fiskeridepartementet her inntar er verdt noen kommentarer. For det første oppfattes kommunenes faktiske kystzoneplanlegging som problematisk i forhold til fiskeri- og havbruksnæringens interesser. Samtidig understrekes at det er kommunens eget planleggingsbehov som bør ligge til grunn. En rimelig forventning ville da være at kommunenes faktiske kystzoneplanlegging nettopp er uttrykk for det opplevde planbehovet? Fiskerimyndighetenes posisjon blir forståelig kun hvis den bygger på oppfatningen at kommunens planleggingsbehov blir definert av (presumptivt kystnæringsfiendtlige) aktører utenfor kommuneinstitusjonen (in casu: miljøvernmyndighetene⁷⁸), og at kommunen aksepterer dette eksternt definerte planleggingsbehovet og legger det til grunn for sitt planarbeid. I dette perspektivet blir problemet - sett fra fiskerimyndighetene - at det kommunalt opplevde planleggingsbehov ikke er identisk med Fiskeridepartementets problemforståelse og preferanser:

”Det kan synes som om det har vært en negativ holdning til f.eks. oppdrettsvirksomhet hos planmyndighetene. Det kan virke som om vernetanken har vært mer fremtredende hos planmyndigheten enn det å skape næringsaktivitet langs kysten.”⁷⁹

Konflikten rundt det kommunale planleggingsbehovet er nært knyttet til tidsdimensjonen i forvaltning og planlegging. Planlegging har typisk en lang tidshorisont, og dette har klare implikasjoner for forståelsen av hva kampen om planleggingsbehovet dreier seg om. Fiskeri tar utgangspunkt i formuleringen i Ot.prp.nr.51 (1987-88), hvor det som nevnt heter at behovet for planlegging i sjø primært gjelder de kystnære områdene der det er arealbrukskonflikter.

Konfliktens kjerne dreier seg om det tilsynelatende uskyldige ”er”⁸⁰. Fiskerimyndighetene fokuserer på at **nåsituasjonen** skal ligge til grunn for den kommunale planlegging, med den konsekvens at mange sjøområder ikke bør omfattes av planleggingen (hvite områder). Men samtidig **begrunnes dette fokus på eksisterende arealkonflikter** med hensynet til en mulig **fremtidig utvikling** innen havbruk, hvor:

⁷⁸ Eller av det som kunne kalles det statlige naturvernets ”brohoder” i det kommunale apparat: miljøvernlederne (Buanes 1992:156). Kfr. her brev fra Fiskerisjefen i Sogn og Fjordane til Fylkesmannen 06.10.94, hvor det heter: *”De fleste [kommunene] nytter miljøvernleder/miljøvernkonsulent som arealplanlegger/sekretær for arbeidsgruppen. Dette har i sin ytterste konsekvens resultert i at en kommuneplan ser ut som en verneplan mot oppdrett både i tekst og kartdel.”*

⁷⁹ Avd.dir. Torstein Hansen, Fiskeridepartementet, under konferansen om Regional kystzoneplan for Helgeland, Sandnessjøen, 10.05.1995.

⁸⁰ Dette understrekes også av Anne Marit Hauan, Fiskeridirektoratet, under konferansen om Regional kystzoneplan for Helgeland, Sandnessjøen 10.05.1995.

”en systematisk teknologisk utvikling muliggjør ytterligere bruk av områder som i dag anses mindre egnede.”⁸¹

Fiskerimyndighetene er imidlertid klar over at kystzoneplanlegging etter PBL stiller nye krav til håndtering av tidshorizonten. I Fiskeridirektoratets juridiske utredning om PBLs forhold til fiskeriforvaltningen⁸², heter det således:

”Mens det tidligere har vært slik at sjøområdene kunne forvaltes ut fra de forskjellige forvaltningslover på en slik måte at arealkonflikter ble løst etter hvert som de oppsto, innebærer PBL i prinsippet at slike konflikter nå forutsetningsvis skal løses i forkant av konflikt. (...). I dag er vårt forvaltningsapparat bygget opp for å håndtere fiskeriene. Med endringen i PBL kan fiskeriforvaltningen ikke regne med å kunne ivareta sine interesser i kystsonen med mindre man går aktivt inn i offentlig planlegging på alle nivå for å få fremmet sine arealmessige behov på planstadiet. Dette er nytt, og det er krevende, og det er tvingende nødvendig fordi det viser seg at våre interesser ellers har lett for å bli utkonkurrert.”
(Fiskeridirektoratet 1995:1, våre uth.)

Når det gjelder kystzoneplanleggingen fremholder altså representanter for fiskerimyndighetene at kommunene bør ta utgangspunkt i nåsituasjonen, i eksisterende konflikter, samtidig som de erkjenner at denne strategien ikke kan opprettholdes. Dette må fortolkes som at fiskerimyndighetene er på defensiven i forhold til kystzoneplanleggingen⁸³, til tross for omfattende sektorintern opplæring innenfor området kystzoneplanlegging de senere år, og at *”etaten, [for] å skulle fylle den nødvendige rollen i dette planarbeidet, [må ta] sikte på å trappe opp innsatsen på alle nivå i fiskeriforvaltningen”* (St.meld.nr.48 (1994-95):91)

I sum er det dekkende å si at fiskerimyndighetene ønsker at kommunene skal drive minimumsplanlegging i sjøarealene, og beholde mange ”hvite områder”⁸⁴ hvor havbruksaktivitet skal kunne tillates etter konkret behandling av enkeltsøknader:

”Områder der det ikke eksisterer klare konflikter bør holdes utenfor planen heller enn å markeres på kartet med en kombinasjon av arealbrukskategorier. På denne måten ivaretas den fleksibiliteten i arealtilgangen som er så viktig for havbruksnæringen.” (vår uth.)⁸⁵

⁸¹ Avd.dir. Torstein Hansen, Fiskeridepartementet, under konferansen om Regional kystzoneplan for Helgeland, Sandnessjøen, 10.05.1995. (Se også St.meld.nr.48 (1994-95):29ff, og St.prp.nr. 1(Fiskeridept.) 1994-95):7)

⁸² ”Planlegging i kystsonen. Fiskeriforvaltningen som sektormyndighet i møte med plan- og bygningslovens regler om samordning og samarbeid i planprosessen”, 1. utgave, Fiskeridirektoratet, datert 5. januar 1995.

⁸³ Denne defensive og reaktive respons fremgår også av avd.dir Torstein Hansens innlegg i Sandnessjøen 10.05.1995: *”For fiskeriforvaltningen har muligheten for å bruke innsigelser blitt et viktig verktøy for å gi oss bedre gjennomslag i planleggingen.”* (vår uth.)

⁸⁴ Områder som ikke er gitt en arealbrukskategori i medhold av PBL §20-4, pkt.5), og som dermed ikke er bundet til ett (eller flere) formål.

⁸⁵ Avd.dir. Torstein Hansen, Fiskeridepartementet, under konferansen om Regional kystzoneplan for Helgeland,

Denne forståelsen av planleggingens (ønskede) omfang står, som vi umiddelbart skal vise, i klar motsetning til miljøvernmyndighetenes forståelse.

4.4.5 Miljøvernmyndighetene og kommunens eget planleggingsbehov

Som nevnt er miljøvernmyndighetene involvert i kystsonenes problematikk på mange måter. Som overordnet planmyndighet vil miljøvernmyndighetene rimeligvis ha et positivt forhold til kystsoneplanlegging etter PBL. Som naturvern- og forurensningsmyndighet er det imidlertid ikke gitt at PBL fremstår som det mest egnede styringsredskap.

Det problematiske ved kommunenes definisjon av eget planbehov, er for fylkesmennene ikke knyttet til at deres saksområder ikke blir tatt tilstrekkelig hensyn til i de eksisterende kystsoneplaner, men at en rekke kommuner som, etter fylkesmennenes vurdering, burde ha satt i gang kystsoneplanlegging, så langt ikke har gjort det, og at :

”[D]et foreligger et behov for økt innsats for sammenhengende og helhetlig planlegging av arealbruken i kystsonen.”
(Kystsoneforvaltningsutvalget 1995:19)

Fylkesmennens resept er den motsatte av fiskerimyndighetenes: Her etterlyses **mer planlegging**. Men selv om vi ikke har registrert at miljøvernmyndighetene kritiserer kommunenes forståelse av planleggingsbehovet (når slik planlegging først kommer i gang), så er det viktig å merke seg at de er **sterkt opptatt av å imøtegå fiskerimyndighetenes oppfordring** til kommunene når det gjelder kystsoneplanleggingens omfang. Under den tidligere refererte konferansen om Regional kystsoneplan for Helgeland, formulerte Kari Øvrelid fra Direktoratet for Naturforvaltning seg slik:

”I kystsonediskusjonens hete er det fra enkelte blitt hevdet at PBL legger opp til at kommunen ikke behøver eller skal planlegge der det ikke foreligger arealkonflikter. Dette stemmer ikke lenger. Det er lenge siden Stortinget ga slike retningslinjer. Nå planlegger man etter prinsippet om føre-var , nemlig at man på forhånd prøver å hindre konflikter gjennom planlegging.”⁸⁶

Sandnessjøen, 10.05.1995.

⁸⁶ Og senere: *“Oppdrettsnæring og fiskeri kan ikke forvente/kreve at flest mulig områder skal ligge uplanlagt ... for en eventuell senere bruk når tekniske eller økonomiske endringer har gjort disse områdene drivverdige. Dette er en holdning som ikke er akseptert for arealplanlegging på land, heller ikke overfor næringer som burde kunne påberope seg like store behov for endrede utviklingsmuligheter.”* Øvrelid blir imøtegått av Anne Merete Haugan, Fiskeridirektoratet, som viser til at formuleringen i Ot.prp.nr.51 (1987-88) er blitt gjentatt av miljøvernministeren i brev til Møre og Romsdal fylkeskommune så sent som 10.03.95. (Sett på bakgrunn av Fiskeridirektoratets juridiske utredning om PBL kan denne argumentasjonsstrategien synes noe overraskende).

Selv om både fiskeri- og miljøvernmyndighetene snakker varmt om kommunenes eget planleggingsbehov, er det ganske klart at **ingen av dem ønsker at den konkurrerende sektors forståelse skal vinne gehør i kommunene**. Slik blir også den kommunale kystsoneplanlegging en arena hvor disse statlige sektormyndighetene søker å hevde sine interesser og forsvare sine respektive domener.

4.4.6 Fiskerimyndighetene og forvaltningsansvaret

Spørsmålet om forvaltningsansvar er et sentralt punkt, som også gjennomsyrrer den fremstilling vi har gitt. Men spørsmålet lar seg ikke behandle før man har besvart spørsmålet: Forvaltningsansvaret for hva? En lang rekke offentlige organer på ulike nivå har forvaltningsansvar for ulike sakskomplekser i kystsonen. Vi vil her avgrense blikket mot den virksomhet som i stor grad har motivert kommunene til å starte arbeid med kystsoneplanlegging, nemlig utviklingen av akvakultur.

Oppdrettsnæringens utvikling har vært den primære begrunnelsen for kystsoneplanlegging i mange kommuner, og dette brukes også som et argument for at fiskerimyndighetene også i fremtiden bør ha det primære forvaltningsansvaret for oppdrettsnæringens rammebetingelser og utviklingsmuligheter:

”En helhetlig miljøpolitikk og -forvaltning i forhold til næringen krever derfor stor grad av samarbeid og samordning mellom de berørte sektorer og nivåer, med fiskerimyndighetene som hovedansvarlig”
(St.meld.nr.48 (1994-1995):95, vår uth.)

Når det gjelder oppdrettsnæringen isolert sett (dvs. forvaltning i medhold av Oppdretsloven⁸⁷), er fiskerimyndighetenes hovedansvar i stor grad en dekkende beskrivelse. Vi skal her se nærmere på praktiseringen og tolkningen av de sider av Oppdretsloven som er mest relevant for arealdisponering og ivaretagelse av bredere miljøhensyn. Oppdretsloven inneholder

Dette illustrerer også hvordan partene bruker utvalgte “skriftsteder” fra mengden av inkonsistente statlige styringssignaler som retoriske ressurser i kampen om å få institusjonalisert sin situasjons- og problemforståelse i kystsoneplanleggingens retningslinjer og praksis, kfr. Ball (1987:97,102): “Political conflicts and controversies often take the form of hermeneutical disputes raging between rival theories of interpretation (...) Hermeneutical controversies constitute, to a very considerable degree, the very subject-matter of the social sciences, and of political science in particular.”

⁸⁷ Lov av 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr m.v.

hjemler som skal sikre at anlegg ikke blir uheldig plassert i forhold til miljø, annen arealbruk eller allmenne interesser. Ifølge § 5.3. skal tillatelse ikke gis dersom anlegget:

- 1) vil volde fare for utbredelse av sykdom på fiske eller skalldyr
- 2) vil volde fare for forurensning
- 3) har en klart uheldig plassering i forhold til det omkringliggende miljø eller lovlig ferdsel eller annen utnytting av området.

Vurdering av 1) gjøres av Fylkesveterinæren etter Fiskesykdomsloven; 2) av Fylkesmannen etter Forurensningsloven; og 3) av Fiskerisjefen etter Oppdrettsloven. Til punkt 3) har Fylkesmannen kun uttalerett⁸⁸. Kommunene er høringsinstans, og selv der hvor foreslått lokalitet er i strid med kommunale planer kan fiskerimyndighetene akseptere lokalisering⁸⁹. Om fiskerimyndighetenes kompetanse i forhold til PBL, sier Havbruksmeldingen:

*”Fiskerimyndighetene som avgjør søknader om tillatelse til anlegg for oppdrett av fisk, tar hensyn til, men er ikke bundet av kommunenes arealplaner.”*⁹⁰ (vår uth.)

Men meldingen fortsetter:

*”Planen vil likevel få stor betydning ved at man etter en grundig planprosess har fått nedfelt en prioritering mellom ulike bruksinteresser som **det forutsettes at sektormyndighetene tar hensyn til i sin forvaltning.**”*

(St.meld.nr.48 (1994-95):46)

Hvorvidt de kommunale kystsoneplanene får reell betydning kan således bli avhengig av sektormyndighetenes skjønnsutøvelse. I og med at meldingen slår fast at hensyntagen til kommunale planer er en **forutsetning**, kan ikke sektormyndigheter konsekvent og over tid se bort fra disse planene, men det er likevel ingen automatikk i at sektormyndighetene skal legge de kommunale avveininger og prioriteringer til grunn. I diskusjonene om kystsoneplanlegging

⁸⁸ Fiskeridirektoratet har i brev av 21.03.89 gjort rede for hvilke prosedyrer som skal følges ved uenighet mellom fylkesmannen og fiskerisjefen, uten at dette har ført til endelig avklaring. Dette skyldes Fiskeridirektoratets bruk av ordet *protest*, og uklarhet om hvorvidt dette er ment å gi Fylkesmannen som miljøvernmyndighet klagerett til overordnet organ (Kystsoneforvaltningsutvalget 1995:11). Igjen ser vi hvordan uklarhet rundt en tekstfortolkning gir opphav til uenighet mellom sektorforvaltningene.

⁸⁹ Kommunenes begrensede innflytelse i oppdrettssaker fremgår også av prosessen rundt innføringa av den såkalte Møre-modellen (eller smittehygienisk organisering av oppdrett) i Møre og Romsdal vinter/vår 1990. Modellen går i korthet ut på at hver konsesjon skal ha tre lokaliteter med minimum 2 km avstand mellom hver, og ulike generasjoner på hver lokalitet. Vårt sentrale poeng i denne konteksten er imidlertid at **denne areelle omorganiseringen skjedde så og si uten kommunal deltakelse**: Først da framlegget til lokaliseringsmønster var klart, og flyttesøknadene skulle bli behandlet som enkeltsaker etter oppdrettsloven, kom kommunene med som høringsinstans (Sørgaard 1990:280).

⁹⁰ Dette stadfestes høsten 1996: *”Samtykkemodellen er ikke innført i oppdrettsloven. Dette innebærer at fiskerimyndighetene ikke er formelt bundet av vedtatte arealplaner.”* rundskriv T4-96, MD og FID, (kap. 4.9.2). Men selv om fiskerimyndighetene kan gi tillatelse til etablering av oppdrettsanlegg på tvers av en kommunes kystsoneplan, så vil ikke dette få praktiske følger der det foreligger godkjent plan hvor akvakultur ikke er angitt som arealbruksformål: *”Etablering kan ikke skje i strid med slike planer med mindre det gis dispensasjon fra plan i medhold av pbl § 7 eller planen blir endret av planmyndighetene.”* Rundskriv T4-96, pkt. 3.3. På dette tidspunkt er lovverket mao. slik at **fiskerisjefen kan si ja til oppdrettsetablering i strid med godkjent kommunal plan**, men **tiltakshaver kan likevel ikke etablere anlegg i strid med kommunal plan**.

knyttet til planarbeidet på Helgeland (og også mer allment) i denne perioden, er det med en viss overraskelse vi registrerer at det ofte ikke er forholdet mellom sektormyndighetene og kommunene som får mest oppmerksomhet, men forholdet mellom fiskeri- og miljøvernmyndighetene. Som vi skal se, oppleves fiskerimyndighetenes kompetanse etter Oppdrettslovens § 5.3. som sterkt problematisk av miljøvernmyndighetene.

4.4.7 Miljøvernmyndighetene og forvaltningsansvaret

Selv om kystzoneplanlegging etter PBL formelt sett har en svak status i forhold til særlovene, er denne form for planlegging høyt prioritert på politisk nivå i Miljøverndepartementet:

*”Forvaltning av kystsonen berører svært mange aktører og interesser. Dette stiller krav til samarbeid om planlegging og forvaltning av kystsonen som alle brukerne kan leve med, og der hensynet til allmennhetens interesser, forurensings-situasjonen, vernebehov og næringsinteresser er forsvarlig ivaretatt. **Plansystemet etter plan- og bygningsloven er et godt redskap for å få til dette, fordi det legger til rette for en helhetlig vurdering og avveining mellom mange ulike hensyn og interesser**”⁹¹*

Vel en uke senere uttrykker miljøvernministeren seg mer eksplisitt og klart om forholdet mellom særlovene og PBL:

”Plan- og bygningsloven er et sterkt virkemiddel, men vi registrerer at det stadig oppstår strid mellom bestemmelsene i denne loven og særlovgivningen. Jeg vil stå hardt på at plan- og bygningsloven i slike saker er overordnet særlovgivningen.”⁹²

Gitt særlovenes formelt sterke posisjon i forhold til generelle lover som PBL, må dette forstås mer som **uttrykk for en politisk ambisjon** om å oppprioritere betydningen av avveininger foretatt av folkevalgte organer, enn som en fagjuridisk vurdering av PBLs status. Når statsrådets uttalelser sees i sammenheng uttrykker de en sterk tiltro til den evne folkevalgte organer har til å foreta fornuftige avveininger av ulike hensyn, og at det skal særlig sterke grunner til for at sektormyndighetene kan ”overkjøre” lokale politiske prioriteringer.

Konfliktene mellom PBL og særlovene - og internt mellom ulike særlover - når det gjelder planlegging og forvaltning i kystsonen er også problematisert av fylkesmennene. I juni 1994

⁹¹ Miljøvernminister Thorbjørn Berntsen under konferansen “Vern gjennom bruk”, Vega, 26.09.95 (vår uth.)

⁹² Miljøvernminister Torbjørn Berntsen under Fylkesmannskonferansen 05.10.1995, se <http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/brundtlandIII/md/taler/022005-090053/dok-bn.html>

pekte fylkesmennenes arbeidsutvalg, i et brev til Administrasjonsdepartementet, på at nye aktiviteter som fiskeoppdrett, taretråling, turisme og friluftsliv er :

”sturt av særlover som er forvaltet av myndigheter som ivaretar ulike, ofte motstridende interesser. Alle fylkesmenn i kystfylkene har erfart uheldige sider ved at et så komplisert økologisk system som kystnaturen, med stor økonomisk og samfunnsmessig betydning, blir forvaltet av en rekke særlover som til dels er dårlig tilpasset hverandre.”

Det var blant annet på bakgrunn av dette at det høsten 1994, i etterkant av Fylkesmannsmøtet 23.08.1994, ble nedsatt et utvalg⁹³ under Administrasjonsdepartementet med mandat til å kartlegge problemstillinger og beskrive eventuelle behov for koordineringstiltak på det regionale nivå. Arbeidet skulle primært avgrenses til plan-, miljøvern- og næringsaspektene ved bruk av kystsonen.

I sin rapport gir Kystsoneforvaltningsutvalget (1995:19) klart uttrykk for at Fiskerisjefens myndighet etter Oppdrettslovens § 5.3. oppleves som sterkt problematisk i en rekke fylker. Følgende uttalelser fra utvalgte fylkesmenn (miljøvernavdelingene) skulle dokumentere det (våre uth.):

”I Rogaland kjenner vi ikkje til eksempel på at Fiskerisjefen har teke omsyn til uttalen frå Fylkesmannen og nekta løyve etter punkt 3. Lovverket har med andre ord ikkje blitt nytta til å unngå uheldige lokaliseringar.”⁹⁴

”Røynsler både i vårt og andre fylke viser at det er vanskeleg å få gjennomslag for miljøfaglege synspunkt i fiskerisjefen si avveging i høve til næringsinteresser.”⁹⁵

”Det virker ... underleg at fiskerisjefen sit med mynde til å la næringsinteressene gå foran, der det utifra ei fagleg vurdering vil kunne oppstå store konflikhtar.(...) Gjennom m.a. Miljøverndepartementet sitt utspel om biologisk mangfald er det gjort eit forsøk på å ansvarleggjere andre statsetatar på tvers av faggrensene. Vi meiner haldninga til fiskerisjefen er eit døme på at denne ansvarleggjeringa ikkje har fått spesiell tyngde innan fiskeriforvaltninga”⁹⁶

”Det er vanskelig å enes / med Fiskerisjefen. Hos fylkesveterinæren og fiskerisjefen i Nordland møtte vi ... liten forståelse for å vektlegge miljøverninteresser, fordi næringsinteressene i området er store.”⁹⁷

⁹³ Det vi her har kalt Kystsoneforvaltningsutvalget.

⁹⁴ Brev fra Fylkesmannen i Rogaland til Administrasjonsdepartementet, 31.10.94

⁹⁵ Brev fra Fylkesmannen i Sogn og Fjordane til Administrasjonsdepartementet, 09.11.94.

⁹⁶ Brev fra Fylkesmannen i Møre og Romsdal til Administrasjonsdepartementet, 31.10.94

⁹⁷ Brev fra Fylkesmannen i Nordland til Administrasjonsdepartementet, 27.10.94.

Språkbruken er uvanlig direkte, og etterlater liten tvil om konfliktnivået i forhold til de regionale fiskerimyndighetene. Kystsoneforvaltningsutvalget viser til det er igangsatt et arbeid mellom Fiskeri- og Miljøverndepartementene med sikte på avklaring av rettstilstanden m.h.p. kystsoneplanlegging, og uttrykker tillit til at dette arbeidet skal føre frem⁹⁸, og vil derfor ikke legge frem konkrete lovendringsforslag. Men bare det faktum at behovet for lovendringsforslag (og da særlig knyttet til Oppdrettsloven) har vært tematisert i utvalget, er en sterk indikasjon på hvor alvorlig fylkesmennene ser på dette. Og også i overordnede policydokumenter er det tegn som tyder på at fiskerimyndighetene ikke kan opprettholde sin suverene myndighet når det gjelder lokalisering av oppdrettsanlegg:

”Regjeringen kan se behov for en nærmere vurdering av arealplanens betydning for fiskerimyndighetenes kompetanse etter oppdrettsloven.”
(St.meld.nr.48 (1994-95):98)

Havbruksmeldingen er imidlertid ikke tydelig på hvilke konkrete endringer det her kan være snakk om, og rundskrivet fra november 1996 gir heller ingen signaler i så måte.

Det er symptomatisk at også de sentrale organisasjonene innen kystnæringsfeltet for det første åpent erkjenner at det i denne fasen er på gang en forskyvning av det forvaltningsmessige tyngdepunktet når det gjelder forvaltning av arealer og ressurser i kystsonen, og for det andre aktivt motsetter seg endringer som vil svekke fiskerimyndighetenes innflytelse⁹⁹:

”Slik den offentlige arealplanleggingen nå legges opp, bidrar den også til en forvaltningsmessig forskyvning av hvem som bestemmer oppdrettsnærings lokalisering og fremtidsmuligheter.”¹⁰⁰

”Norges Fiskarlag krever at forvaltningen av marine verneområder og andre former for marint vern skal falle inn under den etablerte fiskeriforvaltningen og at forvaltningen av sjøområder i hovedsak må forankres i Saltvannsfiskeoven og Lov om Norges økonomiske sone. Innen statsforvaltningen er det kun Fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet som i dag sitter på nødvendig kompetanse når det gjelder fiskeriforvaltning.”¹⁰¹

⁹⁸ Dette felles rundskrivet fra Fiskeri- og Miljøverndepartementet skulle først være klart medio 1995 (iflg. Kystsoneforvaltningsutvalget 1995:13), og ble dernest av miljøvernminister Berntsen annonsert før jul -95, men senere sagt at det skal foreligge før sommeren -96. Det ble lansert 15.11. 1996 som T4-96 Lov og retningslinjer for planlegging og ressursutnyttning i kystsonen, et felles rundskriv fra Fiskeridepartementet og Miljøverndepartementet. Vi har ikke fulgt de interne prosesser rundt dette, men utsettelsene alene er en indikasjon på at det har vært vanskelig å nå fram til enighet mellom departementene.

⁹⁹ Disse uttalelsene er i det vesentlige en reaksjon på kystverneplanen, men er dels formulert som standpunkter i forhold til offentlig arealplanlegging og ressursforvaltning i sjø mer allment.

¹⁰⁰ Pressemelding fra FHL 11.08.1995

¹⁰¹ Norges Fiskarlag, landsstyrevedtak, sak 3A/95, 03.05.1995.

”For styret er det og vil fortsatt være et overordnet mål at det er Lov om Saltvannsfiske og den øvrige fiskerilovgivningen som skal legges til grunn for all fiskeaktivitet og all høsting av havets ressurser”¹⁰²

Disse organisasjonene har lang erfaring med fiskerimyndighetene, og Norges Fiskarlag er på nasjonalt nivå en sentral samarbeidspartner for Fiskeridepartementet, bl.a. gjennom Reguleringsrådet. Disse uttalelsene må således også tolkes som uttrykk for en engstelse for at deres tradisjonelle innflytelseskanal skal få mindre betydning .

4.5 Sammenfatning

Så langt synes det berettiget å anta at miljøvernmyndighetene¹⁰³, med sin sterke vektlegging av den helhetlige vurdering av arealbruksspørsmål i kystsonen gjennom PBL, representerer en åpnere institusjonell sfære for kommunalt definerte problemer og behov, enn den fiskerimyndighetene representerer. Særlig har kommunene hatt en svak formell posisjon i forhold til fiskerimyndighetenes håndtering av oppdrettsloven, noe som kan oppleves som problematisk.

Vi har ikke noe samlet materiale for å vurdere hvorvidt fiskerimyndighetenes opplevelse av å ikke ha fått tilstrekkelig gjennomslag for kystnæringsinteresser i kystzoneplanprosessene kan understøttes empirisk. Det er imidlertid noen allmenne faktorer som støtter fiskerimyndighetenes vurdering: For det første hadde mange kommuner på dette tidspunkt tilsatt miljøvernleder (evt. i kombinasjon med planleggerstilling) i organisasjonen. Fiskerirettlederne dekker som regel flere kommuner, og har begrenset kontakt med den enkelte kommuneadministrasjon. For det andre viste MiK-evalueringen at kommunenes samhandling med Fylkesmannens miljøvernavdeling (og også direkte med Miljøverndepartementet) økte som følge av MiK-deltakelse (Jansen 1991:38-9). Dette kan fortolkes som at miljøvernmyndighetene har klart å etablere ”brohoder” i den kommunale organisasjon, som mottakere og bærere av miljøvernmyndighetenes problemforståelse og prioriteringer (Buanes 1992:156), og at dette preger de kommunale planers innhold. Men vi har ikke undersøkt empirisk om og evt. hvordan dette har slått ut i de aktuelle kommunene, så dette er å betrakte som en refleksjon over mulige forklaringer, og ikke et funn.

¹⁰² Vedtak i sak 214/95, Nordland Fylkes Fiskarlag

¹⁰³ I det minste i egenskap av overordnet planmyndighet.

Selv om fiskerimyndighetene har oppprioritert arbeidet med kystsoneplanlegging, tar det tid før dette kan få effekt. Utøvelsen av den formelt sentrale posisjon¹⁰⁴ Fiskerisjefen har i henhold til Oppdrettsloven, og den vekt Fiskeridepartementet legger på innsigelsesinstituttet, kan også betraktes som et forsøk på å kompensere for manglende deltakelse og innflytelse i den planforberedende prosess¹⁰⁵.

Den primære konfliktlinje later likevel ikke til å gå mellom kommunene og de statlige forvaltningsorganer, men mellom fiskerimyndighetene og miljøvernmyndighetene, og at denne kampen foregår på ”det kommunale teater” med lokale politikere som publikum og støttespillere med vekslende lojaliteter¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Med unntak for veterinære forhold (Fylkesveterinæren), og kravene i forurensingsloven (Fylkesmannens miljøvernavdeling).

¹⁰⁵ Sett fra fiskerimyndighetene fremstår også Fylkesmannen som et embete med flere roller: som regional forvalter av Naturvernloven, og som koordinator for statens samlede virksomhet i fylket. I tillegg er Fylkesmannen meklingsinstans i arealplansaker når en eller flere parter har fremmet innsigelse mot en kommunal plan (Bjørnå 2004).

¹⁰⁶ Se også Buanes 1996; Sandersen 1996.

5 Initiell respons og kommunenes høringsuttalelser

5.0 Innledning

Vi har sett at når kystverneplanforslaget ble presentert senhøstes 1994 hadde det i deler av fylket (Helgeland) vært rettet et betydelig fokus mot forvaltningen av sjøområdene i kommunene. Denne tematiseringen hadde en institusjonell forankring i planarbeid etter Plan- og bygningsloven. Som en innledning til de mer formelle sidene av den videre prosess vil vi ytterligere kontekstualisere problematikken gjennom å se hvordan aktive aktører i og utenfor kommuneinstitusjonen vurderte kystverneplanforslaget i avisinnlegg, møter og konferanser som foregikk parallelt med den mer formaliserte høringsprosessen. Disse arenaene må betraktes som mer uformelle sammenhenger enn de skriftlige uttalelsene som kommuner, enkeltpersoner og organisasjoner kommer med som høringsuttalelser, og vi betrakter dem som en foreløpig artikulering fra sentrale enkeltpersoner av det de oppfattet som forholdet mellom lokale interesser (bredt forstått¹⁰⁷) og verneplanforslaget. I og med at utsagn i slike sammenhenger ofte har en mer uformell og muntlig karakteren kaster de trolig lys over noen dimensjoner som ofte er svært implisitte (eller endog fraværende) i offisielle skriv¹⁰⁸.

5.1 De første motargumentene

Debatten umiddelbart etter fremleggelse av planforslaget berørte et bredt spekter av synspunkter, interesser og vurderinger, men det er likevel mulig å identifisere et fåtall hovedmotiver.

¹⁰⁷ De lokale interesser vil rimeligvis være mangesidige, og kan sprike i flere retninger, så disse aktørene vil kunne ha et relativt stort spillerom i fortolkningen av de lokale interesser.

¹⁰⁸ De er likevel ment for et publikum, og er ikke å betrakte som rent personlige refleksjoner.

5.1.1 Det levde liv på kysten vs. byens distanserte forvaltere.

Kort tid etter at kystverneplanforslaget var sendt på høring ble ordfører Arnfinn Ellingsen på Røst referert i Fiskeribladet¹⁰⁹:

”Bymennesket forstår ganske enkelt ikke hvordan vi overlever med all naturen. Kultur-kollisjonen er nå blitt så sterk at vi rett og slett ikke vil respektere de nye verneplanene.”

Og han fortsatte denne form for argumentasjonen i et innlegg i Fiskaren¹¹⁰ noen måneder senere:

”For oss naturbrukere og naturvernere må det bli et hovedmål og ta opp kampen mot holdningene til det denaturerte kontinentale bymenneske som ønsker å holde opp naturen som et prospektkort som skal beglos. Det finnes ingen forståelse av at verden er avhengig av mennesker som i oljehyre må skrive inn i prospektkortet for å skaffe mat og andre nødvendigheter til verdens befolkning.”

Her er det ikke forvaltningssektorer og domenekonflikter som står i fokus, men nær sagt **ulike verdener som kolliderer**: Røst-ordføreren gir her et skarpt riss av en dikotomi mellom det ”denaturerte bymennesket” med en primært estetisk tilegning av naturen på den ene side, og ”oss naturbrukere og naturvernere” som må virke i naturen, på den andre siden. Ellingsen har et våkent (og partisk) blikk for de kulturelle dimensjonene i denne konflikten, og vi aner her konturene av en kystforankret argumentasjon som forsøker å omgå deler av de forvaltningsbaserte konfliktdimensjonene ved å hevde at ”vi naturbrukere” på kysten samtidig er (de sanne) naturvernere: Det er nettopp gjennom fornuftig bruk av arealer og ressurser på kysten at områdene får sin verneverdi¹¹¹.

5.1.2 Kystlandskapet som grunnlag for næringsaktivitet og bosetning

Selv om utkastet til kystverneplan tidlig slår fast at:

”Det er det samme biologiske mangfoldet som dannet grunnlaget for bosetninga langs kysten, som gjør at nordlandskysten har store verdier innen klassisk naturvern¹¹² (...) Kystområdene i Nordland kan på ikke på noen måte karakteriseres som uberørt natur/villmark. Dette er stort sett gammelt kulturlandskap¹¹³, ”

¹⁰⁹ 21.02.1995.

¹¹⁰ 09.06.1995.

¹¹¹ Jfr. her tittelen på høringskonferansen på Vega, 26.09.1995: ”Vern gjennom bruk”.

¹¹² UKVP: 1.

¹¹³ UKVP: 3.

så er det mange aktører i regionen som opplever at verneplanen ikke følger opp dette perspektivet, hvor det nettopp er lokalbefolkningens naturbruk og praksisen i kystnæringene som i stor grad har frembragt verneverdiene:

”Mange lokalsamfunn hadde ikke engang hatt anløp på signal hadde det ikke vært for oppdrett.” (Tarald Sivertsen, leder i Nordland Fiskeoppdretterforening)¹¹⁴

”Hva er ønsket utvikling for kysten i Nordland ? Skal det være befolkning her ? Skal det være næringsutvikling her ? (...) Vi må høre på de som bor på kysten, som lever av ressursene, men som samtidig ser verdien av naturkvaliteter.” (Fiskeriminister Jan Henry T. Olsen)¹¹⁵

”Det er mange bakdelar med å bo der vi bor. Hvis vi ikke kan bruke naturen på en bærekraftig måte, kan vi bare dra herifra.” (Ordfører Steinar Joakimsen, Lurøy)¹¹⁶

Fokuset for disse aktørene er næringsaktiviteter, men ikke av hvilken som helst art – aktivitetene må være ”bærekraftige” og ta hensyn til ”verdien av naturkvaliteter”. Som hos Røst-ordføreren er det vern gjennom fornuftig/bærekraftig bruk som er ledemotivet.

5.1.3 Nordlandskysten som ”offer” for Norges miljø-image?

Miljøvernmyndighetene viser i stor grad til internasjonale konvensjoner og anbefalinger i sin argumentasjon for det samlede omfanget av verneområder. Således heter det fra Miljøverndepartementet:

”Ca. 6.4 % av Norges areal (utenom Svalbard) er vernet. Ved gjennomføring av den nye landsplan for nasjonalparker, de fylkesvise verneplanene og barskogplanen vil det vernede arealet øke til 15 %. Dette er i samsvar med internasjonale anbefalinger med hensyn til de enkelte lands ansvar og bidrag for å sikre bredden av verdens økosystemer.” (Grønn bok 1996. Miljøtiltak i statsbudsjettet”, MD 1995:16)

Hensynet til globalt motiverte verneanbefalinger står ikke like sterkt lokalt, og det oppleves som urimelig at områder med lite befolkningsgrunnlag, ensidig næringsliv og få arbeidsplasser skal bære ytterligere byrder som følge av slikt vern:

”Vi er luta lei av å høre om internasjonale konvensjoner som er undertegna i hytt og vær. Det er en fare hvis Thorbjørn Berntsen blir en premissleverandør for ut-

¹¹⁴ Innlegg under høringskonferansen ”Vern gjennom bruk”, Vega, 26.09.1995

¹¹⁵ Innlegg under høringskonferansen ”Vern gjennom bruk”, Vega, 26.09.1995

¹¹⁶ Kommentar under høringskonferansen ”Vern gjennom bruk”, Vega, 26.09.1995

viklinga av Nordlandskysten.” (Tarald Sivertsen, leder i Nordland Fiskeoppdretterforening)¹¹⁷

”Så kommer det folk og ser at det er lite folk: Her må det vernes for å vise verden der ute, pressa, og så videre.” (Ordfører Steinar Joakimsen, Lurøy)¹¹⁸

Det er ganske opplagt at flere av de regionale aktører delvis betrakter seg som offer i det de oppfatter som en internasjonal kamp om å være best i miljøvernklassen. Gjennom dette uttrykkes også en skepsis til hvilken status kunnskapsgrunnlaget for sammenhengen mellom de økologiske prosesser i områdene og vernebestemmelsene har, ved at det implisitt reises spørsmål om det finnes en reell kunnskapsmessig basis for kystverneplanforslaget, eller om det primært fyller en ”utstillingsfunksjon”.

5.1.4 Ferdseisforbud – fornuftig vernetiltak eller uønsket privatisering ?

I kystverneplanforslagets utkast til forskrifter er det for flere områder foreslått ferdseisrestriksjoner i hekketiden, og i noen områder også i myteperioden. Dette har vakt til dels sterke reaksjoner hos mange:

”På Røst har vi felles bruksrett. Vi har innbyggerrettigheter. Verneforslaget kan innebære ei privatisering av allmenningsressurser.” (Ordfører Arnfinn Ellingsen, Røst)¹¹⁹

”Grunneierne er i ferd med å bli en ny landadel, slik verneforskriftene er utforma.” (Tarald Sivertsen, leder i Nordland Fiskeoppdretterforening)¹²⁰

”Vernet vil innebære ei privatisering gjennom et ferdseisforbud som rammer lokalbefolkninga. I miljøvernets navn uthules allemannsretten, og i framtida kan eierne, som kan sitte langt utenfor fylket - ha eksklusiv tilgang til sine naturperler.” (Bente Aasjord, Barentsutvalget, Naturvernforbundet)¹²¹

Felles bruksrett, innbyggerrettigheter og allemannsrett settes her opp mot privatisering og eksklusiv tilgang. Og igjen ser vi henvisninger til lokalt forankrede normer om hvordan tilgang til naturområdene bør reguleres, og verneplanutkastet påstås å utfordre denne uformelle reguleringen.

¹¹⁷ Innlegg på Vega 26.09.1995.

¹¹⁸ Innlegg på Vega, 26.09.1995.

¹¹⁹ Innlegg på Vega 26.09.1995.

¹²⁰ Innlegg på Vega 26.09.1995.

¹²¹ Innlegg på Vega, 26.09.1995

Det er her verdt å merke seg at kritikken av vernebestemmelsenes innskrenking av lokalbefolkningens ferdselsrett åpenbart hadde en viss klangbunn på øverste politiske hold. I en kommentar under ”Vern gjennom bruk”-konferansen på Vega uttrykte miljøvernminister Berntsen en viss forbauselse over at ferdselsrestriksjoner skulle være noe stort problem, men antydnet at hvis det viste seg å være slik, så måtte man kanskje se nærmere på dette. Det er ikke særlig overraskende at miljøvernministeren opplever ferdselsrestriksjoner for allmennheten som noe problematisk. I sin miljøvernpolitiske redegjørelse i Stortinget 11.05.95, sa han:

*”I Naturvernåret 1995 er bevaring av biologisk mangfold og **styrking av allemannsretten de viktigste satsingsområdene.** (...) I en tid da vi ser tendenser til en sterkere kommersiell utnyttelse av naturverdier er det viktig at statens samlede virkemidler rettes inn på å **styrke allmennhetens rettigheter.**”* (vår uth.)

Men samtidig skal vi merke oss at bakgrunnen for denne delen av Berntsens miljøvernpolitiske redegjørelse primært var nedbygging og inngjerding av ”strandperler” langs kysten av Sør- og Østlandet. Men likevel kunne de regionale aktører kunne uten større vanskeligheter gjøre denne uoverensstemmelsen - mellom miljøvernmyndighetenes generelle tilslutning til allemannsretten, og et konkret forslag om restriksjoner på den - relevant i diskusjonen om vernebestemmelsene i kystverneplanforslaget.

5.2 Formalisert respons – kommunale høringsuttalelser

Nordland er et fylke med 45 kommuner, en lang kystlinje, variert topografi, og store ulikheter i natur- og næringsgrunnlag. Hva gjelder kommunene er der også stor variasjon i organisering og partipolitisk dominans. Tilsvarende er en flertematisk verneplan med forslag om 70 verneområder nødvendigvis mangesidig – både hva gjelder verneformål og restriksjoner. Det er dermed som forventet at vi kan finne betydelig variasjon i kommunenes mottakelse og vurdering av kystverneplanen. Likevel er det av vesentlig betydning å identifisere *innholdet* i denne variasjonen, og hvordan den fordeler seg i den berørte kommunepopulasjonen. Slik variasjon kan klassifiseres etter flere dimensjoner. En sentral dimensjon er *grad av tilslutning* til verneplanutkastet; dets verdier, kunnskapsgrunnlag, foreslåtte vernekategorier, områdeavgrensninger og forskrifter. En annen sentral dimensjon er *holdning* til verneplanprosessen; åpenhet og deltakelsesmuligheter, samt i hvilken grad deltakelse oppleves å ha påvirket verneplanforslagets innhold. Andre dimensjoner kommer til uttrykk gjennom de

argumenter knyttet til interesseavveininger kommunene presenterer i sin vurdering av innholdet i verneplanforslaget. Er det hensynet til landbruk, fiskeri, oppdrett, friluftsliv/Allemannsrett, turisme, kommunale utbyggingsområder eller annen infrastruktur som trekkes frem for å stille verneplanforslaget i relieff til andre samfunnsinteresser? Disse dimensjonene er langt mer mangfoldige, og dermed også langt vanskeligere å systematisere i en presenterbar form. Vi har gjennomgått de 28 kommunale høringsuttalelsene, hvorav 24 har et substansielt innhold som gjør dem egnet for klassifisering¹²².

5.2.1 Klassifisering av kommunenes respons.

Valg av dimensjoner for klassifisering må foretas på basis av to hensyn. De må først og fremst være analytisk relevante, og de må også kunne gis en lesbar (pedagogisk) presentasjonsform. Som følge av dette, er kommunene – på basis av sine høringsuttalelser - gruppert etter to dimensjoner:

- 1) grad av overordnet tilslutning til verneplanforslaget
- 2) omfang og grad av konkretisering av kommunale ønsker eller krav om justeringer endringer

Den første dimensjonen gir oss et inntak til den senere analysen av konfliktdimensjonene rundt kystverneplanforslaget. Det er ikke a priori gitt at kommunene faktisk er så avvisende som de første politiske utsagn i media tydet på. Det kan være andre hensyn og mekanismer som gjør seg gjeldende når kommune vedtaksorganer skal beslutte hva som skal gjelde som det formelle institusjonelle uttrykket for kommunens vurderinger, enn når ordfører eller andre deltar i den offentlige debatt. Den andre dimensjonen spiller hen på Fylkesmannens eksplisitt uttrykte

¹²² Fra Fylkesmannen i Nordland har vi fått tilsendt de kommunale høringsuttalelser og brev som kom inn tidsnok til å vurderes/innarbeides i det endelige verneplanforslaget før dette ble sendt videre til Direktoratet for Naturforvaltning. Dette omfatter 28 kommuner. Enkelte av kommunene har oversittet høringsfristen, men vi kan ikke se at dette har ført til at Fylkesmannen har behandlet disse innspillene annerledes enn de øvrige. Høringsuttalelsene er vedtatt av kommunestyret, formannskapet eller av et eller flere utvalg som er gitt mandat til dette av kommunestyret. Av de 28 kommunene er det fire som skriftlig har meddelt Fylkesmannen at de ikke kommer til å sende høringsuttalelse, eller at de ikke har merknader til verneplanutkastet: Hemnes kommune har sendt et referat fra folkemøte; Moskenes kommune uttrykker at de ikke har noen merknader; Sortland kommune skriver at "*Vi ser ingen umiddelbare konflikter for dette området og har derfor ikke avgitt høringsuttalelse*" (Brev av 02.05.96), og Tysfjord kommune har ingen merknader. At enkelte kommuner ikke har merknader til verneplanen, kan fortolkes som tilslutning til kystverneplanen hva angår forhold i egen kommune (og gruppen av kommuner positive til vern ville da bli større), men for å være helt eksplisitte på datamaterialets karakter har vi valgt å skille disse ut, og kun inkludere høringsuttalelser med et substansielt eller prosedyremessig innhold.

ønske om en *konstruktiv* høringsrunde¹²³. Vi tolker dette som en henstilling om at kommunene bør fremme spesifikke og grunngitte kommentarer og endringsforslag. Høringsrunder i tilknytning til offentlige planforslag er ment å skulle *forbedre* planene – både med hensyn til kunnskapsgrunnlaget; avdekking/utdyping av relasjoner til andre offentlige planer, tiltak og policies; samt tydeliggjøring av interessekonflikter som ikke er registrert i forbindelse med det første planutkastet. I tillegg har høringer et legitimitetsforsterkende aspekt i de tilfeller velbegrunnede endringsforslag faktisk fører til endringer¹²⁴.

Det er åpenbart metodiske utfordringer med klassifiseringer av denne type. De enkelte høringsuttalelsene er ikke alltid entydige formulert, men inneholder ofte utsagn som vekselvis uttrykker tilslutning og kritikk. De valgte dimensjonene er kontinuerlige variabler, og det er ikke en gitt skillelinje for hvor for eksempel en ”overveiende negativ” uttalelse skiller seg en fra som havner i kategorien ”overveiende positiv”. Tilsvarende gjelder for omfanget og spesifisiteten av endringsforslag. Gjennom dikotomisering av variablene har vi tilordnet hver enkelt kommune til en kategori på basis av en samlet fortolkning av denne del av datamaterialet. Mange av de kommunale høringsuttalelsene er rett nok slik at de ganske entydig lar seg plassere i en av disse fire kommunegruppene, mens det i andre tilfeller er mer basert på en avveining og vektlegging av ulike elementer i uttalelsen. I praksis har det metodisk mest utfordrende vært å skille mellom kategoriene 2 og 4 i tabell 5.1. I flere av høringsuttalelsene finner vi ingen utsagn som *direkte* indikerer om den enkelte kommune er kritisk eller positiv til verneplanforslaget. *Antall* eller *type* endringsønsker eller spesifikasjonsnivå er heller intet entydig mål¹²⁵, da noen kommuner angir mange ønsker om mindre endringer, mens noen reiser ett eller et fåtall omfattende endringskrav. Klassifiseringen er basert på en samlet vurdering av høringsuttalelsenes ordlyd (grad av direkte eller indirekte kritikk) og antall/omfang samt spesifisiteten av endringsforslag.

Når vi legger de to valgte dimensjoner til grunn får vi fire kommunekategorier (se figur 5.1):

¹²³ Jfr. forordet til UKVP.

¹²⁴ Dette innebærer ikke at *samtlig*e velbegrunnede endringsforslag må imøtekommes for at legitimiteten skal kunne ivaretas. Ofte vil det måtte foretas en prioritering mellom flere velbegrunnede forslag, men det er nettopp slike *konkrete avveining*er som blir muliggjort gjennom spesifikke innspill.

¹²⁵ Naturvernlovens vernekattegorier inngår i et hierarki hvor naturreservater er strengeste verneform. Ønsker om å ”nedgradere” til en annen vernekategori kan i utgangspunktet fortolkes som mer omfattende enn areal- og forskriftsendringer, men ved nærmere ettersyn vil dette likevel avhenge av hvilke areal- og forskriftsendringer som faktisk kreves – og hvordan de skal fortolkes. En formalisert indeks basert på disse forhold ville være like avhengig av fortolkning som den valgte metodikk, men ville kunne fremstå som mer objektiv enn det faktisk er grunnlag for.

1. Kommuner som avviser verneforslaget
2. Kommuner som er kritiske, men som likevel angir konkrete endringskrav
3. Kommuner som overveiende er positive, men likevel angir konkrete ønsker om endringer
4. Kommuner som gir (tilnærmet) full tilslutning til det fremlagte forslag, med få eller ingen spesifikke endringsforslag .

Endringskrav: omfang og spesifisitet Grad av tilslutning:	Få / begrensede endringskrav	Mange / omfattende endringskrav
(Overveiende) Negative	1. Avvisende kommuner Bø Herøy Lødingen Meløy (4)	2. Kritisk-konstruktive kommuner Dønna Gildeskål Hamarøy Lurøy Røst Steigen Sømna Sørfold Vega Vestvågøy Værøy Vågan (12)
(Overveiende) Positive	4. Vernepositive kommuner Andøy Beiarn ¹²⁶ Bindal Bodø Hadsel Rødøy ¹²⁷ Skjerstad (7)	3. Betinget vernepositive kommuner Øksnes (1)

Figur 5-1 Kommunal respons på kystverneplanforslaget (Antall kommuner i hver kategori)

Sett i forhold til den umiddelbare politiske respons retter etter kystverneplanutkastets fremleggelse, er det særlig tre forhold som er interessante:

¹²⁶ Beiarn fremmer riktignok et antall endringsønsker (i likhet med de ”betinget positive”), men det gjengis at det gjennom befarung med miljøvernavdelingen allerede er oppnådd enighet om disse, og disse kommentarene fremstår som en formalisert gjentakelse av en allerede oppnådd enighet.

¹²⁷ Vedtaket i Rødøy kommunestyre er tredelt. De to første punktene i vedtaket plasserer kommunen i denne kategorien, mens det tredje punktet avviser videre realitetsbehandling pga. angivelig saksbehandlingsfeil, uten at det er spesifisert hva som ligger i dette. Det som avvises er ikke planen, men å behandle saksframleggets tredje punkt. I og med at de spesifikke endringsforslag som lå i saksframleggets tredje punkt ikke behandles/vedtas, må Rødøy tilordnes denne kategorien.

Vi ser at det er nesten dobbelt så mange vernepositive kommuner (7) som direkte avvisende kommuner (4). Hvis man fortolker høringsuttalelsene ut fra ytterendene av våre kategorier, ville man kunne trekke den konklusjon at Nordlandskommunene er overveiende positive til kystverneplanen. Dette ville imidlertid være en forhastet konklusjon, for hele 16 av 24 kommunale høringsuttalelser (2/3) er overveiende negative¹²⁸ til en eller flere av følgende: behovet for en verneplan i medhold av naturvernloven, planprosessen, kunnskapsgrunnlaget, foreslåtte vernekategorier, antall og utstrekning på foreslåtte områder, plassering av forvaltningsansvaret, samt verneforskriftene. Så selv om den verneplankritiske kommunale respons i forkant av den formelle kommunalpolitiske behandling av verneplanen fremstår som noe ensidig, så samsvarer den likevel med en klar tendens i høringsuttalelsene. Det er også verdt å merke seg at 13 av de 17 kommuner¹²⁹ man skulle forvente ville komme med konkrete innspill innenfor verneplanprosessens rammer faktisk har gjort nettopp det. I utgangspunktet fortolker vi dette som en erkjennelse av spilleregler og som en tillit til at konkrete og velbegrunnede endringsforslag skal kunne føre til endringer i planen.

I forhold til prosesskritikken som var framtreddende i den umiddelbare responsen på kystverneplanforslaget, bør det også nevnes at **kun 4 kommuner** (Bø, Herøy, Gildeskål og Sømna) **kritiserer verneplanprosessen eksplisitt i sine vedtak**. I to kommuner omtales prosessen i forhold til egen kommune i *saksframleggene* (Bindal og Lurøy)¹³⁰, og da i positiv retning, men det refereres ikke til dette i de politiske *vedtak*.

I det følgende skal vi gå inn på sentrale aspekter av hvilke posisjoner og argumentstrategier som preger de ulike kommunekategoriene i tabell 5.1. Presentasjonens detaljeringsnivå vil variere mellom kommunekategoriene, og dette krever en begrunnelse:

¹²⁸ De *kritisk-konstruktive* kommunene utgjør halvparten av kommunene, og er således den mest typiske kategorien. I forhold til kategoriseringen er det viktig å understreke at disse kommunene *ikke er avvisende*. Til tross for kritiske formuleringer og (ofte omfattende) endringsforslag er det i disse kommunene også en kjerne av tilslutning til verneplanen – men da ofte til vesentlige færre og mindre verneområder, mindre streng vernekategori med lempeligere forskrifter

¹²⁹ Slik det kommer til uttrykk i de vedtatte høringsuttalelser betrakter de 7 vernepositive kommuner verneplanforslaget i det alt vesentlige som uproblematisk, og har dermed lite behov for å fremme omfattende og spesifikke endringsforslag. Motsatt skulle man imidlertid anta at *samtlig*e av de øvrige kommunene ville ha en rekke konkrete og velbegrunnede endringsforslag til de enkelte verneområder.

¹³⁰ Her skal også nevnes at vedtaket i Vågan viser til at direktorater og regional statsforvaltning er i dialog på basis av at ”*fiskerierinteressene ikke godt nok har vært trukket inn i planprosessen*”. Dette tolkes her som referanse til andre aktørers diskusjoner, og ikke som uttrykk for *kommunal* misnøye med prosessen.

De overveiende negative (avvisende og kritisk-konstruktive) kommunene gis en fyldigere presentasjon enn de andre. Dette er begrunnet i at det påhviler den som fremfører kritikk og relativt omfattende endringskrav en større begrunnelsesforpliktelse enn tilfellet er for de som gir (en ofte kortfattet) tilslutning, og bakgrunns materialet for disse kommunene er derfor også mer omfattende. Dessuten refererer flere sentrale aktører i den senere prosess til (en mer eller mindre generell) kommunal *avvisning* av verneplanen. På denne måten blir ”kommunal *avvisning*” et argumentativt referansepunkt som gjør det nødvendig å gå i noe større detalj når det gjelder de avvisende kommunenes vedtak og argumenter, enn hva tilfellet er for de kritisk-konstruktive kommunene¹³¹.

Etter å ha presentert sentrale momenter i de ulike kommunegruppens posisjon, skal vi gå mer detaljert inn i sentrale dimensjoner i deres argumentasjonsstrategi.

5.2.2 De avvisende kommunene

De kommunene som i størst grad er negative til kystverneplanforslaget er Bø, Herøy, Lødingen¹³² og Meløy. De har også i liten grad spesifikke endringskrav i forhold til kystverneplanforslagets konkrete innhold. Som vi skal se innebærer ikke dette at de har få eller marginale krav, men heller at disse kravene er rettet mot systemiske forhold og overordnede policyspørsmål, snarere enn mot kystverneplanforslagets substans hva gjelder områder i egen kommune.

Herøy kommune er spesielt interessant. Det var ikke minst erfaringene fra Herøy som lå bak det interkommunale kystsonesplanprosjektet på Helgeland, og Herøys ordfører, Arnt Frode Jensen, har vært en av de lokalpolitikere (sammen med ordfører Arnfinn Ellingsen på Røst) som har markert seg sterkest debatten om verneplanforslaget¹³³. Kommunestyret i Herøy behandlet høringsuttalelsen til verneplanforslaget 22.11.95. Normalt vil man forvente at en sak som legges fram for politisk behandling er utarbeidet av fagfolk i kommunens administrasjon,

¹³¹ Samtidig er det så vidt mange kommuner i den kritisk-konstruktive kategorien at en detaljert kommunevis fremstilling av disse ville bli unødig lang.

¹³² Lødingen representerer et av de tilfellene hvor det kan være tvil om tilordningen til kategori (“de avvisende” eller de “kritisk-konstruktive” kommunene). Dette skyldes at kommunens uttalelse er todelt – en primær holdning (avvisning) og en sekundær holdning (kritisk-konstruktiv). Kategoriseringen er her basert på kommunens *primære* holdning.

¹³³ Det må tilstås at denne vurderingen er impresjonistisk, basert på inntrykk gjennom avisoppslag og forfatterens deltakelse på møter og konferanser (bl.a. høringskonferansen på Vega) i denne perioden.

men i Herøy var det *ordføreren* selv som var saksbehandler. Ordførerens innstilling til vedtak ble enstemmig vedtatt i både formannskap og kommunestyre:

”Fylkesmannens forslag om vern av [de tre forslåtte naturreservatene i kommunen] avvises. Det henstilles til sentrale myndigheter å få igangsatt diskusjon om bruk av naturvernloven i sjø. Når denne diskusjon er sluttført kan man gjenoppta arbeidet med kystverneplan for Nordland.” (vår uth.)

Selv om kommunestyret eksplisitt kun avviser vern av de foreslåtte områder i egen kommune, innebærer vedtakets siste del at Herøy kommunestyre ønsker at kystverneplanarbeidet i sin helhet skal legges midlertidig i bero inntil man har gjennomført en diskusjon av bruken av Naturvernloven i sjø¹³⁴.

Prosesskritikken ligger også i stor grad bak **Bø** kommunes generelle avvisning av kystverneplanforslaget¹³⁵:

“Kommunene og fylkeskommunen er i for liten grad trukket inn i plan- og forvaltningsprosessen. Lokale næringsinteresser som berører kystbefolkningens høsting og bruk av naturressursene blir dermed i alt for dårlig grad belyst og tatt hensyn til i planutkastet.

....Det er beklagelig at [Nordland Fylkes Fiskarlag og Nordland Fiskeoppdretterlag] ikke er trukket med i planprosessen.

Fiskeri- og havbruksnæringa blir sterkt berørt av planen, og foreslåtte verneområder virker direkte ekskluderende spesielt for havbruksnæringa.” (vår uth.)

Parallelt med prosesskritikken ser vi at det er hensynet til kystnæringene som utgjør Bø kommunes substansielle argumentasjon.

Heller ikke i **Meløy** kommune oppfattes vern etter Naturvernloven å være hensiktsmessig, men her hviler ikke avvisningen kun på kritikk av prosessen, men på det syn at områdenes verneverdier kan ivaretas – sammen med andre hensyn - gjennom andre planinstrumenter, dvs. den kommunale arealdisponering i medhold av PBL:

*”Kommunestyret går ikke inn for at områdene (...) blir vernet som naturreservater etter naturvernloven. Kommunestyret går inn for at områdene (...) beholdes som naturområder i sjø i **kommuneplanens arealdel**. Innen år 1999 skal Meløy kommune utarbeide reguleringsplaner med bestemmelser for begge områdene, som*

¹³⁴ Når det gjelder de formelle aspektene av dette, har det vært reist spørsmål om Naturvernloven kommer til anvendelse i sjøområder. Lovavdelingen i Justisdepartementet har vurdert dette, og konkluderer med at Naturvernloven også gjelder sjøområdene.

¹³⁵ Vedtatt med 23 mot 2 stemmer i K-sak 116/95, 11.12.95.

skal ivareta dagens og framtidig næringsvirksomhet, verning av påviste naturverdier, friluftsliv/ferdsel og eventuelt andre aktuelle problemstillinger.”

Vi så hvordan Herøy i sitt vedtak inviterte til en gjenopptakelse av verneplanarbeidet etter en runde med mer prinsipielle avklaringer, mens Meløy insisterer på at håndtering av verneverdiene skal gis en lokal forankring gjennom kommunale planprosesser¹³⁶. En eksplisitt erkjennelse av at ”påviste naturverdier” må sikres, og erkjennelse av behovet for et offentlig planredskap gjør imidlertid at Meløy skiller seg fra Bø.

Lødingen kommunes behandling av verneplanutkastet¹³⁷ er interessant i den forstand at kommunens posisjon kan karakteriseres som **avvisning med helgardering**. Innledningsvis slutter kommunestyret seg til et brev fra bygdeutvalgene i Vestbygda (som blir mest berørt av forslaget), hvor det heter:

”Underskriftsaksjon i juni i år viser at praktisk talt 100 % av bygdefolket motsetter seg Svellingsflaket landskapsområde Det vil da for folk flest være ganske utenkelig om kommunen aksepterer miljøavdelingens planer.”

Og hvis kommunen likevel skulle akseptere vern:

”kan det få uheldige konsekvenser for forholdet mellom bygdefolket og kommunens politiske ledelse.”

I sitt vedtak slutter kommunestyret seg ”i utgangspunktet til uttalelsene fra Bygdeutvalgene i Vestbygda” og uttrykker en ”primær holdning” som innebærer avvisning av at Svellingsflaket skal vernes i medhold av Naturvernloven. Kommunen ønsker at området skal forvaltes som LNF-A-område i medhold av plan- og bygningsloven, og fremholder at da:

”kan Lødingen kommune og Fylkesmannen stoppe all uønsket aktivitet i Svellingsflaket og det vil kunne vernes med betydelig strengere holdning enn til nå. Samtidig ivaretar vi lokalsamfunnets ønsker og behov for å kunne bevare og bruke naturen på en fornuftig måte og vi ivaretar lokalsamfunnets ønske om å beholde et lokalt forvaltningsansvar over området”.

Som i Meløy går Lødingen inn for forvaltning basert på PBL og avviser å bruke Naturvernloven¹³⁸. Kommunestyret er imidlertid ikke overbevist om at denne form for

¹³⁶ Kommunal planlegging etter PBL er imidlertid heller ikke autonom, og statlige sektororganer har – som vi har sett ift. kystsoneplanleggingen – til dels betydelig innflytelse også her.

¹³⁷ Svellingsflaket foreslås vernet som oppfølging av ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder, men høringsrunden er felles med kystverneplanen.

¹³⁸ Samtidig heter det i saksframlegget: ”Under behandlingen av kommuneplanen for Lødingen ble det bestemt at Svellingsflaket skulle vernes”. Kommunestyret har mao. tidligere akseptert vern, men se neste note.

avvisning er en produktiv strategi, og garderer seg med en ”sekundær holdning” som uttrykker krav dersom området likevel blir vernet. Da krever kommunen at 3 områder tas ut (de ”hører ikke naturlig med i Svellingsflaket og bør derfor tas ut av planen”¹³⁹), samt forskriftsendringer. Gjennom kommunens primære holdning (avvisning) slutter kommunestyret seg til lokale krav, og gjennom den sekundære (kritisk-konstruktive) holdning gir kommunen på forventet ansvarlig og konstruktivt (om enn kritisk) vis uttrykk for sine endringsønsker.

5.2.3 De kritisk-konstruktive kommunene

I denne kategorien finner vi halvparten av de kommuner som har avgitt en substansiell høringsuttalelse. Selv om de er tilordnet samme kategori, skal man imidlertid ikke overdrive graden av homogenitet. Det er betydelig variasjon i graden av kritikk av planutkastet, og også av hvor eksplisitt denne kritikken er. Mange og omfattende endringsforslag er i mange tilfeller tolket som uttrykk for en kritisk holdning til planens foreslåtte vernekategorier, verneareal og forskrifter – særlig hvor de er uttrykt gjennom formuleringer som at planen kan godtas *forutsatt* at kommunale *krav* om endringer innarbeides i forslaget. Kommuner som *ber om* eller *henstiller* til at Fylkesmannen ser nærmere på enkelte forhold uttrykker seg ikke like eksplisitt kritisk, men er i flere tilfeller tilordnet denne kategorien ut fra en helhetlig vurdering av ordlyd og innhold i vedtak (supplert med saksforberedende bakgrunnsmateriale). Omfanget og spesifisiteten i de endringsforslag/-krav som fremmes varierer også. Dels skyldes dette at verneplanen i ulik grad berører de enkelte kommuner, men også at den i ulik grad oppfattes som problematisk. Blant de mest kritiske kommunene i denne kategorien finner vi Steigen, Sømna og Vega som uttrykker betydelig kritikk som til forveksling er lik den vi så hos de avvisende kommunene. Eksempelvis stiller Sømna kommunestyre seg ”kritisk til det omfattende vern som fylkesmannen legger til grunn”, men samtidig vil de ”ikke motsette seg at det utarbeides en kystverneplan”¹⁴⁰. Steigen kommunestyre ”kan ikke godta saksgangen i denne saken der saksbehandlerne på fylkesplanet også er ankeinstans i siste ledd”¹⁴¹, men ”aksepterer” likevel eksplisitt at tre områder vernes under planen, forutsatt at verneforskriftene endres i tråd med kommunens ønsker. Kommunestyret i Vega kommune mener planens forslag om naturreservat i kommunen (men ikke hele planen som sådan) bør ”trekkes tilbake og

¹³⁹ Da disse områdene ble diskutert som verneområder i kommuneplanprosessen, heter det i saksutredningen at ”det var etter press fra Fylkesmannen at Alpøya, Vadholmen og Kvannskjærene ble tatt med” (vår uth.)

¹⁴⁰ I vedtaket står ”kystsonenplan”, men ut fra sammenhengen må kystverneplan være korrekt.

¹⁴¹ Kommunestyret i Steigen ønsker videre at kommunene skal kunne ”anke til departement/Stortinget”

fremmes på nytt ut fra prinsippet om fuglefredningsområde og landskapsvernområde”. Vega stiller videre ”spørsmål med verneverdien og behovet for vern i store deler av dette området”, og ”ser ingen grunn til å flytte forvaltningen av området til miljøvernavdelingen i Bodø”, men foreslår likevel 25 konkrete endringer og tillegg til vernebestemmelsene dersom hele verneplanen ikke trekkes tilbake¹⁴².

I det minst kritiske i denne kategorien finner vi bl.a Vestvågøy som slutter seg til etablering av 4 naturreservat i kommunen, med forslag om nedgradering til landskapsvernområde for kun en del av et av disse områdene, samt mindre justering av forskrift for et annet. Vestvågøy viser imidlertid til at planen har skapt betydelig usikkerhet ang. framtidig næringsutvikling i kystområdene i Nordland, og ”ber Fylkesmannen legge stor vekt på medvirkning i den videre planprosess”, og vil ”advare sterkt mot en verneplan som kan redusere nåværende og framtidig næringsutøvelse i kystområdene.” Til tross for disse generelle henstillinger og advarsler er det ingen spor av at dette er relevante konfliktdimensjoner i vurderingen av forslag i egen kommune, og kommunestyret slutter seg enstemmig til verneplanforslag et med de nevnte endringsforslagene.

5.2.4 Den betinget vernepositive kommunen

Øksnes ”støtter at de rike naturverdiene langs kysten blir sikret for framtida gjennom opprettelse av naturreservat”, og uttrykker dermed en positiv holdning til vern etter Naturvernloven. Samtidig ”bemerker” kommunen noen forhold som bør (og dels ”må”) ivaretas i avgrensning og forskrifter. Den eksplisitte og aktive tilslutning til den strengeste vernekategori med hjemmel i Naturvernloven skiller imidlertid Øksnes fra de kritisk-konstruktive kommunene. (Et mindretall (10 av 30) støttet et forslag fra Ap som innebar at planen ”avvises slik det foreligger i forslag til verneplan. Det overordnede mål for Øksnes må være å forholde seg til vedtatte kystsoneplan”).

¹⁴² Dette kravet om en ny runde med verneplanen fortolker vi **ikke** som parallelt til de avvisende kommuners holdning. Vega ønsker – gjennom sitt forslag – å bruke alternative vernekategorier hjemlet i Naturvernloven, ikke å avvise slikt vern. Omfanget og spesifisiteten i de opplistede punkter er videre av en sånn art at de må tolkes som konstruktive og konkrete bidrag til den videre prosess.

5.2.5 De vernepositive kommunene

Vi har sett at det er flere kommuner (7) som omtaler verneplanforslaget i utvetydig positive ordelag¹⁴³ enn det er som avviser det (4), og det er slående hvor forskjellig disse kommuners vurdering er fra de tidligere omtalte. For å ta noen eksempler: **Bindal** kommune mener at forslaget om opprettelse av de foreslåtte verneområde i kommunen ”vil være et viktig bidrag til å ivareta områdenes natur- og kulturkvaliteter”, og at ”verneplanforslaget er i tråd med de lokale miljøverninteressene”. **Andøy** kommune ”stiller seg positiv til Kystverneplanen, og ser på verneområdene som viktige for bevaring av det biologiske mangfold. Verneområdene er en ressurs som kommunen vil delta aktivt i bruken av.” Og **Skjerstad** har ”ingen innvendinger mot oppretting av Ljønesøya naturreservat slik det er foreslått i utkast til kystvernplan for Nordland”. I flere tilfeller er altså verneplanforslaget fullt ut i overensstemmelse med en lokalt opplevd naturvernproblematikk og –forståelse, i det minste når det gjelder forhold i den enkelte kommune¹⁴⁴.

5.3 Gjennomgående hensyn i kommunenes argumentasjon

De introduserte analytiske skillene mellom kommunene hjelper oss å ”rydde” materialet – å presentere vesentlige ulikheter på en oversiktlig måte. Samtidig inneholder høringsuttalelsene gjennomgående tema på tvers av disse skillene. Disse temaene viser *hvilke forhold og hensyn* kommunene er opptatt av¹⁴⁵. Med *gjennomgående tema* mener vi ikke her hensyn som tas av samtlige kommuner, men identifikasjon av sentrale tema som mange av kommunene på ulikt vis kommer tilbake til i sine uttalelser¹⁴⁶.

¹⁴³ Ikke alle ordlegger seg like eksplisitt positivt. Bodø nøyer seg imidlertid med å ”slutte seg til” forslaget, uten mange utdypende kommentarer. Beiarn fremmer formelt sett endringsforslag, men disse er det allerede oppnådd enighet med Fylkesmannen om. Kategoriseringen av Rødøy er kommentert tidligere.

¹⁴⁴ De vernepositive kommunene har typisk ikke kommentert helheten i verneplanen, men begrenset seg til de konkrete forslag i egen kommune.

¹⁴⁵ Det at de kritiske uttalelser typisk er mer detaljerte enn de positive innebærer likevel at vi lettere kan identifisere hensyn som kommunene ikke finner tilstrekkelig ivare tatt enn hensyn som de er enige i.

¹⁴⁶ Metodisk vil vi bemerke at vi her også bygger på saksframstillingene, da disse gir mer utfyllende informasjon om de resonnementer som ligger til grunn for kommunenes vurderinger. Det er imidlertid ikke gitt at politikerne slutter seg til innstillingene og de vurderingene disse bygger på. Der hvor innstillingene vedtas er det heller ikke sikkert at felles konklusjoner bygger på enighet om alle premissene.

Vi ser at en rekke kommuner ønsker at (hele eller deler av) foreslåtte verneområder skal endre status fra naturreservat til landskapsvernområde eller fuglefredningsområde, de ønsker arealreduksjoner og de ønsker konkrete endringer av forskriftene. Men *hvorfor* ønsker kommunene dette? Vi har sett mange kommunale referanser til kystnæringene, særlig til oppdrett. Og er det slik at de vernekritiske kommunenes posisjon er å forstå som *agenter* for oppdrettsnæringen? For å besvare dette må vi se på helheten i de hensyn kommunene ønsker å ivareta med sine innspill.

5.3.1 Hensynet til næringsaktivitet

Flere av de avvisende og kritisk-konstruktive kommunene har vist til at fiskeri- og havbruksinteressene har vært for lite involvert i prosessen, og hevder dermed at hensynet til eksisterende aktivitet og framtidige utviklingsmuligheter innen disse næringene ikke er tilstrekkelig ivaretatt. Selv om det refereres til både fiskeri og havbruk, gjelder dette i det alt vesentlige havbruk, siden ingen av de kommunene som har konkretisert sine krav/ønsker har registrert vesentlige konflikter i forhold til fiske. Når det gjelder mer konkrete innspill ift. oppdrett finner vi at Øksnes, Steigen og Vågan¹⁴⁷ ønsker endring av grensene til foreslåtte verneområder for å ivareta hensynet til både eksisterende og mulig oppdrett. For Svellingsflaket LVO foreslår både Vågan og Lødingen at forskriftene må endres slik at oppdrett tillates. Dønna kommune *”forutsetter at Kystverneplanen ikke må være til hinder for en fornuftig bruk av Åsvær som oppdrettsområde”*, og mener allment at en innenfor verneplanen må finne frem til *”løsninger der en kan ivareta både verne- og oppdrettsinteresser på en forsvarlig måte.”*

I mange av de kommunene som fremhever behovet for også å kunne tillate mer oppdrettsvirksomhet enn foreslått i kystverneplanforslaget, er det likevel ikke ensidig tale om at verneformål må vike totalt. Som i Dønna preges bildet snarere av referanser til *”forsvarlig”*, *”balansert”*, og *”fornuftig”* avveining av ulike hensyn. Gildeskåls anmerkninger til forslaget om Fugløyvær NR er i så måte illustrerende: Kommunen vil tillate *”en fornuftig og balansert næringsutvikling som f.eks. oppdrett og havbeite”*, forutsatt at oppdrettsnæringens *”positive*

¹⁴⁷ I saksframstillingen i Vågan heter det at : *”Muligheter for næringsutvikling i østre Vågan er vil hovedsak i fremtiden være basert på oppdrett og fiskeri.”*

/utvikling/ med hensyn til miljø” fortsetter. Men i andre kommuner oppfattes foreslåtte verneområder som positive nettopp med henblikk på utviklingen innen oppdrett i kommunen:

”Øya og verneområdet vil således være et "kjærkomment" skille mellom oppdrettskonsesjonshavere på vestsiden og oppdrettskonsesjonshavere på østsiden. Den buffer som verneområdet representerer er derfor helt i tråd med hva en fra veterinærhold mener bør finnes mellom såvidt sterkt utbygde oppdrettsområder.”
(Lurøy kommune, saksframstilling)

Her fortolkes introduksjon av et konkret verneområde nettopp som en styrke – også for den videre utvikling av oppdrettsnæringen¹⁴⁸. På basis av dette må vi si at selv om en rekke kommuner viste til at fiskeri- og havbruksinteressene hadde blitt for lite involvert i prosessen, fremstår **spesifiserte konflikter** i forhold til oppdrett som forholdsvis begrenset, slik kommunene i sine konkrete vurderinger ser det¹⁴⁹, og konflikter og krav i forhold til fiskeri er så og si fraværende¹⁵⁰.

Når det gjelder **landbruk** har Fylkesmannen for flere områder foreslått at ”beiting som på vernetidspunktet” skal kunne tillates. I Steigen, Bindal og Beiarn oppfattes dette som basert på en statisk tilnærming til dynamikken i landsbruksnæringa, og de ønsker mer generelt å tillate beiting – uten å spesifisere nivået på dette. Et annet forhold er at andre deler av naturvernpolitikken (rovdyrforvaltning) kan gjøre økt beiting i enkelte områder nødvendig. I Steigen heter det f.eks. at ”det bør videre aksepteres beiting utover dagens nivå dersom det blir aktuelt p.g.a. rovdyrproblematikken”. Dessuten foreslår Hamarøy og Beiarn at dyrkningsarealer tas ut av foreslåtte verneområder. Gitt en kontekst hvor det i stor grad er skapt et bilde av konflikter mellom verneforslaget og næringsaktivitet, er det overraskende at kommunenes konkrete endringsforslag ikke i større grad eksplisitt er motivert ut fra næringshensyn. Hva er det da som er sentralt for kommunene ?

¹⁴⁸ Og i Øksnes aktualiserer verneforslaget ”forholdet mellom bevaring av villfiskstammen og oppdrett. Hensynet til bevaring av det biologiske mangfoldet gjennom "føre-var"-prinsippet tilsier at det er riktig å holde deler av sjøarealene fri for oppdrett.”

¹⁴⁹ Men de mest kritiske kommunene avviste UKVP mer generelt, og unnlot å være konkrete i denne forstand.

¹⁵⁰ Lødingen og Vega ønsker i tillegg at forskriften skal spesifisere at høsting av *tang* og *tare* skal være tillatt i Svellingsflaket LVO. I Lødingen finner vi også det eneste eksemplet på en kommune søker å påvirke verneforskriftene for områder i andre kommuner: ”Ved utforming; av vernebestemmelsene for fredningsområdene i Tjeldsund, Hamarøy, Ballangen og Tysfjord må det taes med at tradisjonell tangskjæring er tillatt. Dette er av stor betydning for arbeidsplassene på A/S Nordtang i Lødingen”.

5.3.2 Hensynet til fritidsferdsel og forholdet til grunneier

I en rekke områder foreslått vernet ut i fra ornitologiske kriterier er det foreslått ilandsstignings- og ferdselsforbud i hekke- og mytetiden. Dette er det i stor grad aksept for i kommunene, men flere kommuner viser til at områdene det er foreslått ferdselsforbud i er for store i forhold til lokaliseringen av de angitte verneverdier, og at perioden for slikt forbud må justeres (f.eks. Hadsel kommune - Seløya NR, Lurøy kommune - Svenningen LVO). Steigen kommune er langt mer avvisende, og sier at for de foreslåtte verneområdene Engelvær og Brunvær kan kommunen *”ikke akseptere forslaget om ilandsstigningsforbud på land i perioden 1. april – 31. juli for almennheten”*, og fortsetter ang. Brunvær: *”Området har betydning som utfartsområde. Hekkeintensiteten er ikke så stor i været at det er nødvendig med et ilandsstigningsforbud”*. Mange kommuner har dermed forslag til reduksjoner i ferdselsforbudsperiodene. og enkelte angir at forskriftene må være mer lempelige utenfor hekkesesongen, f.eks. i Steigen: *”Hensynet til friluftslivet blir redusert ved ferdselsforbud i hekkeperioden. Det må derfor være mer lempelig etter hekkesesongen, slik at det blant annet kan tillates å overnatte i telt.”*

Historisk har grunneierne hatt en sentral plass i skjøtsel og tilsyn, særlig med bygging av e-hus i de gamle egg- og dunværene, og denne praksisen refereres i mange saksframlegg som et av flere uttrykk for at lokalbefolkningen i stor grad er i stand til å ta hånd om de verdiene verneplanen skal ivareta. Referanser til grunneiersynspunkter er det flere av i materialet, og forholdet mellom grunneiernes rettigheter og lokalbefolkningens ønsker berøres ofte. I saksframlegget i Rødøy vises det til referat fra et folkemøte hvor det legges vekt på at grunneierne er *”udelt positive iht. foreslåtte vernebestemmelser”*, mens dette *”hevdes av øvrige brukere/fritidsbrukere å være for strengt”*.

Her og i andre kommuner øyner vi en lokal konfliktlinje basert på at grunneiere gis en eksklusiv tilgang til verneområder, mens almennheten for øvrig stenges ute. Til tross for denne konfliktdimensjonen, ser vi at lokalbefolkningens bruk, tradisjoner og grunneiers rettigheter (og plikter) ofte veves sammen i en *lokalistisk argumentasjon* som i varierende grad modifierer, kritiserer og endog avviser det behovet kystverneplanen skisserer for eksplisitt regulering av adkomst og ferdsel i disse områdene. Det er imidlertid stor grad av enighet om at det er viktig å begrense ferdselen i disse områdene i hekketiden og under myting. Det er det eksternt introduserte forvaltningsregimet som møter motbør.

5.4 System- og forvaltningskritikk

Selv om de avvisende kommunene kun utgjør 1/6 av de kommuner som har avgitt høringsuttalelse, så er deres begrunnelser for sine posisjoner særlig interessante. I flere av disse kommunene bygges det opp en argumentasjon som også delvis gis tilslutning gjennom enkeltelementer i mange av de øvrige kommunenes høringsuttalelser. Vi har tidligere vist til at Herøy kommune, og her finner vi også den mest utviklede argumentasjonen¹⁵¹. Om verneplanprosessen skriver ordføreren:

Generelt sett er oppfatningen blant kommunene i Nordland at planprosessen ikke har vært underlagt en demokratisk prosess. Det er meget betenkelig at vi i 1995 ikke er kommet lengre enn at embetsverket med hjemmel i lov kan kjøre slike udemokratiske prosesser. Det må være på tide å få til en debatt om rollefordelingen mellom fylkesmannen og fylkeskommunen. Med den erfaring vi har med fylkeskommunen vet vi at der oppnår vi en demokratisk planprosess. Fylkesmannen bør kun konsentrere seg om å være et kontrollerende organ. Det må være et tankekors for regjering og storting at man gir administrative organ så stor innflytelse og makt uten noen form for politisk styring. At departementet skal være det politiske styringsapparat kan umulig fungere tilfredsstillende. I slike tilfeller som dette ser vi konsekvensen av å ikke inneha nødvendig kompetanse på demokratiske prosesser. For Helgeland og deler av Salten holder en nå på med regionale kystzoneplaner. Dette vil danne grunnlag for fylkesdelplan-sjø. Kystverneplanen skulle ha vært kjørt i den samme prosess.

Her tegner Herøy-ordføreren et skarpt skille mellom forvaltningsdrevne prosesser uten meningsfull demokratisk medvirkning på den ene siden, og inkluderende planprosesser etter PBL som er forankret i folkevalgte organer på den andre. Denne dikotomiseringen spiller direkte inn i forhold til klassiske dimensjoner i politikk- og planleggingsforskningen. Dels er det spørsmål om konflikter mellom forvaltning og politikk, og dels mellom styringsnivåene. I et plananalytisk perspektiv dreier det seg om planlegging etter særlov (Naturvernloven) vs. planlegging etter plan- og bygningsloven. Det er særlig det PBL-forankrede planleggingsperspektivet som ligger til grunn for Herøy-ordførerens kommentarer:

”Kystverneplanen vil sette en del lovverk på prøve. Dette gjelder spesielt oppdrettsloven. Det virker lite dokumentert at det innenfor begrepet naturreservat ikke skal være tillatt å drive oppdrettsvirksomhet. Dette vil også få virkning på de

¹⁵¹ Vi mener ikke med dette å si at alle elementene i Herøy-ordførerens argumentasjon er innbygdes konsistente, men at de øvrige kommunene i begrenset grad tilfører nye argumenter utover de vi finner i Herøys uttalelse.

kommunale kystsoneplanene. Her kan man komme i en situasjon hvor kommunene kan få innsigelse fra ulike statlige organ uansett hvilket vedtak som fattes.

Den erfaring som er høstet både gjennom den kommunale og regionale kystsoneplan er at departementene har lav kompetanse på planlegging i sjø. Dette har både sentrale og fylkeskommunale myndigheter tatt følgen av ved å støtte den regionale planleggingen på Helgeland.

I Miljøverndepartementet er det ikke vilje til å ta kystens behov for arealavklaring til sjøs på alvor. Det skulle ha vært nedsatt en gruppe som hadde som oppgave å lage et lovverk tilknyttet plan og bygningsloven og med utgangspunkt i kystens arealbehov... Derfor bør kystverneplanen avvises inntil vi har en avklaring på nødvendig styringsverktøy i form av et bedre nasjonalt lovverk for å drive kommunal arealplanlegging i sjø. “

Som vi tidligere har vist til, var Herøys planerfaringer (etter sykdomsutbrudd i lakseoppdrettsnæringen) et av de sentrale elementer som lå til grunn for det regionale kystsoneplaninitiativet på Helgeland, og med referanse til disse samlede erfaringene reflekterer ordføreren her over de institusjonelle forhold som regulerer arealbruk i sjø. Når man ser hele argumentasjonen i sammenheng synes det likevel klart at det ikke er Fylkesmannens forslag til kystverneplan isolert sett som oppleves som problematisk, men **summen av eksisterende og forventede framtidige begrensninger** på lokale styringsmuligheter i forhold til areal- og ressursforvaltning i kystområdene. Kystverneplanen fremstår i denne sammenhengen som ett av flere instrumenter i et større og lite uoverskuelig statlig verneplan-batteri.

5.5 Mangfold eller enhetlig kommunal front mot kystverneplanen ?

Det er altså a) betydelig variasjon i kommunenes respons på verneplanforslaget, og b) et mangfold av hensyn som kommunene anfører i sine vurderinger av kystverneplanforslaget, og disse hensynene vektet ulikt i kommunene. Dette kapittelet har så langt dokumentert at denne variasjonen kommer til uttrykk på en slik måte at noen vanskelig kan påberope seg å ha ”kommunene i Nordland” bak seg, eller for den saks skyld: mot seg.

Men kommunene opptrer ikke kun enkeltvis, og det mest representative organ for kommunenes felles tarv må i mange henseender sies å være fylkeslagene av Kommunenes Sentralforbund. Og ordførermøtet¹⁵² i Nordland KS besluttet 18./19.12.1995 **enstemmig** å gi følgende uttalelse til kystverneplanen:

¹⁵² Møtet inkluderte også varaordførerne.

”KS-Nordland sier seg enig i at det kan være behov for en kystvernplan for Nordland. Den planprosess som det foreliggende utkast har vært underlagt, er etter vår vurdering lite tilfredsstillende. ... I et så vidt viktig plandokument som kystverneplanen, bør premissene for planen ha **vært gjennom politiske og faglige drøftinger på forhånd, og ikke overlates til administrative organ slik det i stor grad har vært gjort i dette tilfellet**. En grundig diskusjon omkring verneformål og vernekategorier er spesielt viktig når det er første gang naturvernloven brukes i et slikt omfang i kyst og sjøområdene. Hensikten må eventuelt være å få en kystverneplan som er relativt allment akseptert og forstått – og ikke en plan som setter vernetanken i miskreditt.

På denne bakgrunn anmoder KS-Nordland om at **den videre planprosess med kystverneplanen for Nordland utsettes** til så vel kommunenes kystzoneplaner og fylkesdelplanen for kystsonen blir ferdigbehandlet.

Fylkesmannen i Nordland bes i mellomtiden ta initiativ til en åpen og grundig diskusjon omkring hvilke verneformål og –kategorier som er aktuelle og hensiktsmessige å bruke ved vern i kystsonen, og i hvilken utstrekning naturvernloven kan brukes også i dette området.”¹⁵³

Gjennom denne uttalelsen uttrykker **samtlige ordførere og varaordførere** i Nordland **misnøye** med verneplanprosessen, med **manglende politisk drøftinger** av verneformål og -kategorier, og med **mangelfull koordinering med politisk forankrede planprosesser**. Den store variasjonen i kommunal respons vi avdekket gjennom analysen av de kommunale høringsuttalelsene, synes med ett å ha forduftet, og vi står tilbake med en rimelig entydig kommunal kritikk av verneplanprosessen. Samtidig er ikke uttalelsen like kritisk som de høringsuttalelsene som kom fra de mest avvisende kommunene: Ordførermøtet åpner for at en kystverneplan kan være nødvendig, men vil ha omfattende politiske og faglige drøftelser i forkant av et eventuelt revidert verneplanutkast, som også må være koordinert med planer etter PBL.

Her skal også nevnes at Nordland fylkesting, i sin uttalelse til verneplanforslaget 21.04.1997 ”ikke kunne akseptere” strengeste verneform for mer enn 18 av de foreslåtte områdene; forbud mot oppdrett i naturreservater; og heller ikke at Fylkesmannen hadde ”*unnlatt å ta med vitale interesser*” i planprosessen¹⁵⁴.

Man kan på denne bakgrunn reise spørsmålet om **hva som er det autoritative uttrykk for Nordlandskommunenes vurderinger av kystverneplanutkastet**: de kommunale

¹⁵³ Understreking i original, vår uth.

¹⁵⁴ Uttalelsen, som var innstil fra næringsvirksomhetskomiteen, ble vedtatt med 27 mot 26 stemmer, som var avgitt for et mindre omfattende forslag til endringer fremsatt av Ap.

høringsuttalelsene som viser betydelig variasjon **eller** en enstemmig og rimelig entydig uttalelse fra ordførermøtet i KS-Nordland? Slik spørsmålet her er stilt, lar det seg ikke besvare. Poenget er snarere at alle senere referanser til ”nordlandskommunenes holdning” til kystverneplanen kan velge fra en bred meny av argumenter, og likevel ha (delvis) dekning for sine ord.

6 Kystverneplanforslaget sett fra kystnæringenes organisasjoner og fiskeriforvaltningen

6.0 *Innledning*

Kommunene var rimeligvis ikke de eneste høringspartene til kystverneplanforslaget. Andre offentlige myndigheter, grunneiere, ulike faginstanser, næringsorganisasjoner, kraftverk, m.v. har også gitt sine uttalelser¹⁵⁵, og det er hverken mulig eller analytisk vesentlig for vårt formål å skulle gjengi bredden og dybden i samtlige innspill i den lokale høringsrunden. Vi er særlig opptatt av interaksjonen mellom den regionale natuverneforvaltningen, kommunene og kystnæringsfeltet (inkludert den regionale fiskeriforvaltning¹⁵⁶), og vil i dette kapitlet begrense oss til å presentere hovedinnholdet i uttalelsene fra Fiskerisjefen i Nordland, Nordland Fiskeoppdretterlag og Nordland Fylkes Fiskarlag¹⁵⁷.

6.1 *Fylkesmannen anklages for lovbrudd*

Vi har sett at de fleste kommuner i sine høringsuttalelser ikke hadde noe å utsette på mulighetene for egen kommunes deltakelse i prosessen (samt regionråd og KS-Nordland). Flere viste imidlertid til at fiskeri- og havbrukssektoren hadde vært for lite involvert i prosessen, og brukte dette som et sentralt element i sin kritikk av verneplanen.

Og i **Fiskerisjefens** høringsuttalelse finner vi følgende beskrivelse av etatens medvirkning¹⁵⁸:

¹⁵⁵ Følgende har gitt uttalelse i tillegg til kommunene: Fiskerisjefen i Nordland, Fylkesveterinæren for Nordland, Kystverket, Reindriftskontoret for Nordland, Nordland fylkeskommune, Nordland Fiskeoppdretterlag, Nordland Fylkes Fiskarlag, Nordland Bondelag, Nordland Bonde- og Småbrukarlag, A/S Nordtang, Algea A/S, Naturvernforbundet i Nordland, Nordland Fylkeslag av Norges Jeger- og Fiskerforbund, Bodø Kajakklubb, Kongelig Norsk Motorbåtforbund (distrikt Nordland), Bodø og Omegns Turistforening, Universitetet i Trondheim – Vitenskapsmuseet (Botanisk avdeling), Universitetet i Trondheim - Vitenskapsmuseet (Zoologisk avdeling), Rana Museum - naturhistorisk avdeling, Sør-Helgeland Regionråd, Ytre Helgeland Regionråd, Vesterålen regionråd, Samarbeidsnemnda for fiskeriene i Vesterålen, Kommunenes Sentralforbund Nordland, Nordland Senterparti, A/S Salten Kraftsamband, Lofotkraft A/S, Helgeland Kraftlag A/S, AS Rødøy-Lurøy Kraftverk, Statskog Helgeland, og 3 grunneiere.

¹⁵⁶ Dvs. Fiskerisjefen. På dette tidspunkt er også Kontrollverket en separat del av den fiskeriforvaltningens regionale nivå. Fiskerisjefen og Kontrollverket blir senere slått sammen til en regional etat .

¹⁵⁷ I tillegg vil vi omtale et sentralt punkt i Fylkesveterinærens høringsuttalelse.

¹⁵⁸ Utkast til Kystverneplanen for Nordland fylke. Fiskerisjefens høringsuttalelse, (udatert, men av Fylkesmannen oppgitt å være datert 21.01.1997:12. Alle referanser til Fiskerisjefen i dette kapittel viser til denne høringsuttalelsen, med mindre annet er angitt.

*”Fiskerisjefen i Nordland har fått invitasjon og deltatt på 3 (gjentar tre møter !) angående Kystverneplanen for Nordland. [På]Første møte, 27.09.89, var **orienterte** [Fylkesmannes miljøvernnavdeling] om oppstart av selve planen. Møtet var foranlediget av **sterk misnøye** med at fiskerisjefen hadde måttet forholde seg til arbeidet med planen gjennom media og en tilsendt brosjyre. Andre møte, 11.10.89, var en avklaring av lokalitetssituasjon innen oppdrett Tredje møte, 10.05.94, begrenset seg til å diskutere et fåtall mindre områder hvor det var ønsket forbud mot garnfiske inntil lokaliteter med sjøfugl. Fiskerisjefen er av den oppfatning at **Fylkesmannen ikke har oppfylt naturvernlovens §18** ved ikke å ha sørget for medvirkning i planprosessen.” (vår uth.)*

Deltakelsesaspektet står også sentralt hos Nordland Fiskeoppdretterlag, som innledningsvis i sin høringsuttalelse fremholder at organisasjonens:

*”Kystverneplanen har miljøvernmyndighetene arbeidet med i mange år uten at vi som interesseorganisasjon har fått anledning til å medvirke i planprosessen. Dette er et **klart brudd på naturvernlovens paragraf om medvirkning** og også senere rundskriv fra Miljøverndepartementet om medvirkning i verneplaner (...) Måten arbeidet med kystverneplanen har vært håndtert på er **høyst kritikkverdig** og det videre arbeidet vil ikke kunne rette opp på den manglende medvirkningen fra oppdrettsnæringen.”¹⁵⁹ (vår uth.,)*

Fiskarlaget vil på sin side:

*”sterkt **beklage** at Nordland Fylkes Fiskarlag **ikke har vært holdt informert eller det har vært søkt samarbeid med oss (...)** slik Naturvernloven pålegger ... ”¹⁶⁰ (vår uth.)*

Gjennom det rundskrivet Oppdretterlaget viser til (T5-89, MD) ble det bl.a. gjort endringer i saksbehandlingsreglene i vernelovgivningen. Når det gjelder Naturvernloven sier rundskrivet:

”Naturvernlovens § 18 er nå endret slik at vernevedtak skal følge samme saksbehandling som vedtak om reguleringsplan etter plan og bygningsloven. Siktet målet med endringene er dels å sikre at vedkommende kommune og fylkeskommune kommer med i saksbehandlingen alt fra starten av slik at de kan være med å drøfte avgrensning og innhold i vernetiltak. Videre vil endringene gi grunneiere og andre som berøres av verneforslaget større mulighet til å bli kjent med og medvirke i utformingen av vernevedtaket.” (pkt. 4.1.2)

Dette rundskrivet kom vel fem år før kystverneplanutkastet ble lagt fram til lokal høring, og det er mot en slik bakgrunn ikke overraskende at disse aktørene stiller praksis i skarpt relieff til Naturvernloven og rundskrivets formuleringer¹⁶¹.

¹⁵⁹ Oppdretterlagets høringsuttalelse: 9. Alle ref. til Oppdretterlaget i dette kap. er til denne,

¹⁶⁰ Uttalelse til kystverneplanen fra Nordland Fylkes Fiskarlag, datert 27.11.95:1. Alle ref. til Fiskarlaget i dette kap. er til denne.

¹⁶¹ Vår intensjon her er ikke å felle en juridisk ”dom” over hvorvidt lovbrudd faktisk har funnet sted (noe vi heller ikke har kompetanse til) men å vise disse aktørenes respons og argumentasjon for å kunne forstå den senere utvikling i verneplanprosessen.

Fiskerisjefen viser til at den fremførte kritikken førte til ”stor uenighet mellom Fylkesmannens Miljøvernavdeling og Fiskerisjefen”, noe som foranlediget et møte mellom Direktoratet for Naturforvaltning, Fylkesmannen (og miljøvernavdeling), Fiskeridirektoratet og Fiskerisjefen i Nordland høsten 1995:

*”Utfallet ble at **etatene på fylkesnivå ble pålagt å samarbeide**. Etter dette kom samarbeidet i gang. Første møte ble avholdt 26.10.95. Det har i ettertid vært en rekke møter og drøftinger i sakens anledning”*

Den regionale konflikten mellom statsetatene førte slik til en mobilisering av de sentrale direktorater, med påfølgende pålegg om samarbeid regionalt. Formuleringene i Fiskerisjefens høringsuttalelse er imidlertid av en slik karakter at denne pålagte interaksjonen neppe kan sies å ha ”leget sårene” fra prosessens tidligere fase.

6.2 Strategiske valg: Avvisning eller konstruktiv kritikk ?

Vi har sett (kap. 5) hvordan flere av de vernekritiske kommunene vurderte hva som var mest formålstjenlig: avvisning av verneplanen eller en konstruktiv (men svært kritisk og kravorientert) påpekning av behov/ønsker for endringer i planen. Også når det gjelder Nordland Fiskeoppdretterlag har en prosess de beskriver som ”helt uten medvirkning fra oppdrettsnæringen” gjort at organisasjonen

*”i utgangspunktet **ønsket ... å avvise hele planen**, men vurderte at det ville være riktig å komme med en uttalelse for på denne måten å **påvirke det videre arbeidet** (...) I tillegg anså vi **sannsynligheten for å avvise planen og starte på nytt, som liten.**”¹⁶²*

Oppdretterlagets forståelse av situasjonen tilsa at det var mer produktivt for næringens interesser å holde seg til ”spilletts regler” enn å stille seg på sidelinjen gjennom blank avvisning. Det fremsto som nødvendig å gå aktivt inn i konkrete vurdering av saksforhold og hensyn som kunne føre til at verneplanen ble modifisert i tråd med næringens ønsker. For et **forvaltningsorgan** som **Fiskerisjefen** ville det knapt vært mulig å ikke forholde seg konkret til planutkastets enkelte forslag, men utifra den **generelle del** av etatens argumentasjon må den langt på veg karakteriseres som på linje med enkelte av de kommuner som avviste planen.

¹⁶² Høringsuttalelsen, ”konklusjon”, upaginert (min uth.,AB).

Fiskarlaget fremmer en rekke krav og viser til ”*alle de innvendinger*” og ”*sterke negative reaksjoner*” laget har registrert, og forlanger planen omarbeidet og sendt ut på ny høring (:4).

6.3 Mobilisering for sektorens interesser og kystens fremtid

Aktører ser sjelden behov for å tematisere (manglende) deltakelse i en prosess med mindre de har substansielle verdier og interesser de ville ha søkt ivare tatt gjennom slik deltakelse. At Nordland Fiskeoppdretterlag og Fiskarlaget qua interesseorganisasjoner står i en slik situasjon synes åpenbart, men også Fiskerisjefen har ansvar for å promotere visse samfunnsinteresser. Fiskerisjefens instruks er hjemlet i Lov om rettleidningstjenesten i fiskerieringen¹⁶³, som har følgende formålsparagraf:

”Formålet med loven er å fremme fiskerieringens interesser (...).gi trygge arbeidsplasser og medvirke til at kystbosettingen opprettholdes og styrkes”

Fiskerisjefens mandat er altså ikke kun å ivareta fiskeriforvaltningens domene i forhold til andre forvaltningsaktører, men altså også å fremme sektorens næringsinteresser, og gjennom dette bidra til bredere sysselsettings- og distriktspolitiske mål¹⁶⁴. Derfor er det heller ikke overraskende at høringsuttalelsens ”*utarbeidet i nært samarbeid med næringsorganisasjonene i Nordland*” (forordet). På dette tidspunkt må relasjonene mellom disse aktørene langt på veg beskrives som en koalisjon.

Det substansielle hensyn som ligger til grunn for at Fiskerisjefens prosesskritikk formuleres så sterkt er i all vesentlighet å finne i mulighetene for videre utvikling av oppdrettsnæringen¹⁶⁵ i fylket, og de arealbehov dette forventes å medføre. Både Fiskerisjefen¹⁶⁶ og Nordland fiskeoppdretterlag¹⁶⁷ tar utgangspunkt i det store potensialet Nordland har for oppdrettsvirksomhet, og viser til nasjonale politiske signaler i så måte (St.meld. nr. 48 (1994-95) *Om havbruk*), hvor det heter at:

¹⁶³ Lov av 11. juni 1982 nr. 42. Loven ble opphevet gjennom Ot prp nr 33 (1996-97), på bakgrunn av at Fiskeridepartementet la fram spørsmålet om fremtidig organisering av de ytre fiskerieratene (Fiskeridirektoratets Kontrollverk og Rettleidningstjenesten i fiskerieringa) i St. prp. nr. 1 (1996-97).

¹⁶⁴ Se f.eks. St.meld. nr. 32 (1990-1991) *På rett kjø. Om kystens utviklingsmuligheter* s.38 for omtale av de mange interne målkonflikter som springer ut av kystnæringenes multifunksjonelle karakter.

¹⁶⁵ Fiskerisjefen berører også de ordinære fiskerier, kystverkets infrastruktur med mer. i sin uttalelse, men det er i det alt vesentlige et fokus på oppdrett.

¹⁶⁶ Høringsuttalelsens kap. 1.1 og 5.1

¹⁶⁷ Høringsuttalelsens kap. 1 og 3.

”en viktig betingelse...for vekst og bærekraftig utvikling... vil være tilgang på nok gode arealer langs kysten. Utviklingen i næringen går fort, og krav til anlegg og lokalisering er i kontinuerlig forandring”

Disse to høringspartene argumenterer på denne måten for at deres posisjon er en direkte oppfølging av nasjonal politikk på havbrukssektoren, og gir her gjentatte referanser til denne.

Disse signalene uttrykker klare ambisjoner om vekst i næringen, og dette har også konsekvenser for næringens arealbehov. Oppdretterlaget (:6) viser til at økning av konsesjonsvolumet fra 8000 til 12000 m³ pr. konsesjon, offentlig krav om vekseldrift og dermed flere lokaliteter pr. konsesjon, samt veterinære krav om avstand mellom anlegg i sum har medført behov for økte arealer¹⁶⁸. Videre anses laget **verneinteressene** for å representere den ”største arealmessige utfordringen i kystsonen” i forhold til videre ekspansjon i næringen (ibid.). Denne arealmessige beskrankningen tematiseres også av Fiskerisjefen, men her rettes fokus mot at **det samlede arealplanarbeid** i fylket vil kunne ha effekter på oppdrettsnæringens arealtilgang¹⁶⁹:

”...ser man alle planforslag (...) under ett, er det et faktum at meget store og verdifulle areal blir utelukket for havbruksvirksomhet. Resultatet ... vil bli at Nordlands fortrinn i oppdrettssammenheng blir sterkt redusert. Som følge av disse alvorlige konsekvenser savner Fiskerisjefen en bedre samordning av verneplanarbeidet i Nordland. ” (:15)

Fiskeoppdrett er ikke kun biologisk produksjon som krever areal – men gjennom denne produksjonen bidrar næringen også til sysselsetting og verdiskapning. Fiskerisjefen viser til at næringen i 1995 representerer direkte sysselsetting for rundt 750 personer (ca. 500 årsverk) i Nordland, og inkludert ringvirkninger i slakting, videreforedling, utstyrsleveranser mv. ”*antas / samlet virksomhet / å utgjøre ca. 3700 årsverk.*” (:25). Dette gjentas av Nordland Oppdretterlag (:10), som også illustrerer effekten slik:

”[O]ppdrettsnæringen i Nordland bidrar med å finansiere over 1000 sykehjemsplasser eller 7400 grunnskoleplasser pr. år. Servicenivået i offentlig sektor og vår velferd er fundamentert på bedrifter som går med overskudd. Oppdrettsnæringen spiller i tillegg en stadig viktigere rolle som basisnæring på eksportsiden og sikrer valutainntekter til fastlands-Norge. Begrunnelsen for å gi oppdrettsnæringen fornuftige rammevilkår, også arealmessig, er viktig for å

¹⁶⁸ Se også kap. 4.9.1, note 50.

¹⁶⁹ Dette omfatter plan om marine verneområder, ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder, verneplan for våtmarker, verneplan for løvskog, sikringssoner for anadrom fisk, samt kommunal og fylkeskommunal kystsonoplanlegging. (s. 14).

opprettholde livskraftige samfunn langs kysten. Oppdrett er i tillegg lokalisert i distriktkommuner med få alternative sysselsettingsmuligheter.” (:5-6)¹⁷⁰

Oppdrettsnæringen settes her inn i en mangefasettert kontekst: Ved å sikre (også de arealmessige) rammevilkårene for oppdrettsvirksomheten sikrer man også velferd, gir positive bidrag til nasjonens handelsbalanse, bidrar til distriktpolitiske målsetninger, og vedlikeholder kystens bosetning og livsformer. Det overordnede bildet som tegnes er av en ekspanderende, og distriktsforankret, eksportnæring med betydelig sysselsettings- og verdiskapingspotensiale. Næringen er ung, og har hatt til dels alvorlige miljø- og sykdomsproblemer i utviklingsfasen, men forskning og et gradvis mer miljøbasert reguleringsregime har bidratt til å næringen må ”friskmeldes” på det tidspunkt kystverneplanen lanseres¹⁷¹.

Gjennom den kontekstualisering av oppdrettsnæringen disse aktørene her gjør, fremstilles verneplanens restriksjoner ikke primært som et problem for fiskeriforvaltningen eller oppdrettsbedriftene, men som en trussel mot kystsamfunnene og den nasjonale verdiskapning og velferd.

6.4 Felles front mot vernekategoriens tvang

Fiskerisjefen tar utgangspunkt i at:

”verneområdenes utstrekning ikke skal være større og at verneformen ikke skal være strengere enn det som er nødvendig for å ivareta verneformålet” (s. 24),

og med dette som bakgrunn bemerker han at når a) naturreservat er den strengeste og mest dominerende verneform (66 områder), b) oppdrett ikke betraktes som tradisjonell aktivitet og c) det kun er tradisjonell aktivitet som delvis kan tillates i naturreservater, så blir ”havbruk den næringsvirksomhet som blir mest berørt av verneplanforslaget”. 88,5 % av arealet i de foreslåtte naturreservater er sjøareal, og Fiskerisjefen finner Fylkesmannens generelle begrunnelse¹⁷² for å inkludere så vidt store sjøarealer i områder hvor det er sjøfugl som oppgis å være verneformålet, å være svakt fundert. Det er, fremholder Fiskerisjefen:

¹⁷⁰ Også Fiskarlaget argumenterer med referanse til bredere samfunnsmessige hensyn som ”den framtidige næringsvirksomhet på kysten” (:1), ”en videre utvikling på kysten til beste for mennesker og dyr (.) grunnlag for bosetting og sysselsetting (og) forbedring av livskvaliteten i kystsonen (: 2).

¹⁷¹ I den sammenheng ser vi også at Fiskerisjefen viser til at *Ny landsplan for nasjonalparker* bygger på en NOU fra 1986, og ”vil minne om at havbruksnæringen har tatt kjempeskritt innen helse, miljø og sikkerhet på disse 10 år.” (:19)

¹⁷² Eksemplifisert ved Fylkesmannens formulering om at ”på bakgrunn av at de kysttilknyttede organismer (pattedyr, fugler, planter, osv.) for en stor del får sitt næringsgrunnlag fra havet finner vi det naturlig at denne del av økosystemet inngår i verneområdene.”

”ikke redegjort for hva som truer næringsgrunnlaget / hva det vernes mot. Det vil si dokumentasjon i form av et vitenskapelig materiale som underbygger at det er nødvendig å verne sjøarealer mangler.” (:18, våre uth.)

Fiskerisjefens kritikk her styrkes ytterligere ved at han innledningsvis viser til at *”vi opplever stadig vekk at sterke miljøverninteresser gjennom populistiske uttalelser fremfører ekstreme standpunkt i debatten for og imot fiskeoppdrett og havbruk”*. Selv om Fiskerisjefen ikke er helt eksplisitt på hvilken kopling dette har til kystverneplanen, så må det ut fra konteksten leses slik at både verneplanforslaget og disse ”ekstreme standpunktene” betraktes som svakt faglig fundert. Også Oppdretterlaget etterlyser et realistisk trusselscenario som skal underbygge behovet for vern:

”Kystverneplanen grunngir ikke behovet for hvorfor det er nødvendig å verne. Ved en så sterk rammebetingelse som kystverneplanen er, burde argumentasjonen og forståelsen for nødvendigheten av å verne vært synlig” (:3) *” Vi forventer at ut fra et trusselbilde om at naturen er i fare, er det nødvendig å iverksette tiltak som vern. Dette ser ikke ut til å være tilfelle¹⁷³”* (:11, våre uth.)

Og også her angripes grunnlaget for den utstrakte bruken av naturreservater som dominerende vernekategori:

”Vi kan ut fra naturvernlovens krav til naturreservat ikke se at den faglige argumentasjonen for å verne hovedtyngden av områdene som naturreservat, er tilfredsstillende” (:11, våre uth.)

Det er **kunnskapsgrunnlaget for omfattende bruk av naturreservater som vernekategori som her angripes**. Fylkesmannen har ikke, slik disse høringspartene ser det, villet eller evnet å argumentere troverdig for at det er saklig grunnlag for å utestenge oppdrett i samtlige foreslåtte naturreservater. Denne kritikken får også støtte fra en annen regional fagetat. **Fylkesveterinæren advarer mot et vern som automatisk utestenger oppdrett**, og viser til at Nordland har vært et foregangsfylke når det gjelder å bekjempe smittsomme sykdommer i næringen. Dette skyldes ifølge fylkesveterinæren primært at anleggene har fått flere og bedre lokaliteter, og:

¹⁷³ Oppdretterlaget later ikke til å frykte de konklusjoner som kan bygges på faglig funderte evalueringer av oppdrettsvirksomhetens forhold til verneverdiene (s.12): *”Det er et sterkt ønske at næringens trussel mot fauna og verneverdier dokumenteres eller sannsynliggjøres gjennom vitenskapelige forskningsprosjekt før en innfører restriksjoner på bruken av områdene. Miljøvernmyndighetene oppfordres til å gjennomføre slike undersøkelser.”* mer spesifikt til omfattende vern av sjøareal, kan *”Nordland fiskeoppdretterlag ikke se hvorfor det er nødvendig å verne så store sjøområder rundt / når verneverdiene finnes på land på øyer og holmer.”* (s.15)

”derfor bør det kunne legges frem meget sikre tegn på at fiskeoppdrettsanlegg har skadelig effekt på plante-, dyre- og fuglelivet før man går til det skritt å si at det ikke kan etableres oppdrettsanlegg innenfor et område.”

Fiskerisjefen er for øvrig langt mer detaljert i sine kommentarer til vernekategoriene enn Oppdretterlaget. Fiskerisjefen qua forvaltningsorgan må forventes å ha en mer direkte erfaringsbakgrunn med hvilke effekter det kan ha å tilordne et fenomen til den ene eller andre forvaltningskategori (her: vernekategori). Fiskerisjefen mener å finne flere eksempler på at anvendelsen av kategorien naturreservat er ”inkonsekvent” i forhold til det som er kriterier for andre verneformer (fuglefredningsområde), og sammenfatter dette slik:

”Verneformen naturreservat er brukt ukritisk og med manglende eller mangelfull begrunnelse for store områder.” (:20, våre uth.)

Når det gjelder to foreslåtte **landskapsvernområder**¹⁷⁴ har imidlertid Fiskerisjefen og næringsorganisasjonene gjennom dialog med Fylkesmannen nådd en enighet om at oppdrett ikke er å betrakte synonymt med ”andre konsentrerte forurensingskilder”¹⁷⁵, noe som ville ha utestengt oppdrett, og ”Fiskerisjefen er tilfreds med behandlingen av Åsværet og Svellingsflaket landskapsvernområder” (:22)

Med henvisning til Havbruksmeldingen gjentar Fiskerisjefen flere ganger at ”arealbrukskategorier som utestenger oppdrett skal brukes med forsiktighet og først etter at konfliktpotensialet er dokumentert og vurdert konkret”. Gitt at de avklaringer som fremkom i dialog med Fylkesmannen i relasjon til ovennevnte landskapsvernområder blir gjort gjeldende mer allment, finner Fiskerisjefen kategoriene landskapsvernområde og fuglefredningsområde ”akseptable”. Verneområders utstrekning må i tråd med Havbruksmeldingen ”ikke være større” og ”verneformen ... ikke være strengere enn det som er nødvendig for å ivareta verneformålet”. Mot denne bakgrunn ”kan Fiskerisjefen konkludere med at **verneområdenes utstrekning i stor grad kan reduseres** og **verneformen endres** uten at verneverdiene forringes.” (:24). Sammenfattende kan Fiskerisjefens overordnede strategi beskrives som 1) nedgradering av vernekategori (fra naturreservat) og 2) reduksjon av verneområdenes areal.

¹⁷⁴ Åsværet og Svellingsflaket er fremmet gjennom *Ny landsplan*, men behandles parallelt med Kystverneplanen.

¹⁷⁵ En slik karakteristik ble foretatt i forbindelse med konsekvensutredninger iht. *Ny landsplan*.

6.5 **Fra generell kritikk til konkrete områdevurderinger**

Fiskerisjefen og Oppdretterlaget går likevel inn i en konkret vurdering av hvilke konsekvenser hvert enkelt av de foreslåtte verneområdene ventes å ha for de næringene de representerer. Av de 70 foreslåtte verneområdene vurderer fiskerisjefen 24 som særlig viktige for oppdrettsnæringen. Fire av disse er gitt verneformer som tillater oppdrett, og det gjenstår da 20 konfliktfylte områder, hvor samlet sett 92 % av det foreslåtte vernearealet er sjø. Fiskerisjefen konkluderer med at:

*“verneområdene kan reduseres, naturreservatene kan reduseres og verneformen endres fra naturreservat til fuglefrednings- og/eller landskapsvernområde, på en slik måte at det er mulig å ivareta hensynet både til verneformålet og havbruksnæringen. **Dersom Fiskerisjefen ikke får gjennomslag for en slik måte å behandle de konfliktfylte områdene på, krever Fiskerisjefen at de 20 konfliktfylte områdene taes ut av planen i sin helhet.**” (:3, våre uth.)*

For hvert av disse områdene gir Fiskerisjefen en beskrivelse av situasjonen innen fiskeri og oppdrett. Der hvor fiskeriaktiviteten antas å ha behov for det, mener fiskerisjefen at forskriften eksplisitt må tillate nyanlegg til fiskeriformål. Når det gjelder oppdrett gis en tilsvarende beskrivelse, men dynamikken i en særlig vekstkraftig næring gis her ekstra oppmerksomhet. I noen områder foreslås å omkategorisere naturreservater til fuglefredningsområde eller landskapsvernområde. I andre tilfeller ønskes mer marginale grenseendringer¹⁷⁶. Gjentatte ganger viser også Fiskerisjefen til at arealmessig ekspansjon i noen tilfeller vil være **viktig for utviklingen** av oppdrett **i den enkelte kommune** eller region, selv om det er av marginal betydning for næringens utvikling på fylkesnivå. Likevel er det grunnleggende perspektiv at oppdrett bør sikres arealer de fleste steder hvor det ut ifra egnethet og infrastruktur ligger til rette for det.

Nordland oppdretterlag er, ikke overraskende, mer ambisiøs på egen medlemmers vegne enn Fiskerisjefen, og har identifisert 33 av de totalt 70 foreslåtte verneområdene som ”*av større betydning for havbruksnæringen*” (:15). Oppdretterlaget avviser verneforslagene for 30 av disse 33 områdene, og for de tre siste ønsker de at Fylkesmannen går i ”*en dialog med næringen om hvordan en kan sikre både næringens utviklingsmuligheter i området samtidig med at verneverdiene ivaretas.*” (:21)

¹⁷⁶ Eksempelvis foreslås ”*en mindre justering av områdets avgrensning i sør*” for Kvikkleirøyran NR i Herøy kommune ”*av hensyn til eksisterende oppdrettsanlegg.*” (vår uth.).

Perspektivet i den foregående fremstillingen kan reverseres, og selv om konfliktmønsteret ikke forsvinner, så fremstår det da i et annet lys: Av 70 foreslåtte verneområder finner Fiskerisjefen 50 uproblematiske, og Oppdretterlaget finner 37 av dem uproblematiske¹⁷⁷.

6.6 Vern under evighetens perspektiv

Områdeforvaltning etter Naturvernloven skiller seg fra arealplanlegging etter Plan- og bygningsloven ved at det ikke er fastsatt løpende evaluering og rullering av planer. Vern etter Naturvernloven er med andre ord permanent – et varig vern. I forhold til ”*ei dynamisk næring preget av stadige endringer*”, betrakter **Oppdretterlaget** ”*en verneplan som vedtas med et evighetsperspektiv*” som uttrykk for ”*hverken dynamikk eller fleksibilitet med hensyn til oppdrettsnæringens forventninger*”¹⁷⁸. Og **Fiskarlaget** advarer mot å:

”la verneplaner forbli en sovepute på en slik måte at man verner for evig tid (...) [D]et ville være fornuftig og ikke minst ansvarlig med jevne mellomrom å foreta en evaluering og rullering av verneplaner.” (:2)

Oppdretterlaget tok til orde for å legge ansvaret for verneplaner til fylkeskommunen. Det fremgår ikke om laget mener at fylkeskommunen skal få ansvar etter Naturvernloven, eller om det mener at verneplanarbeidet skal forankres i Plan- og bygningsloven. Men i og med at argumentet for dette er **prosessuelt**, synes det imidlertid klart at oppdretterlaget har erfaringer med mer inkluderende planprosesser etter PBL. og et karakteristisk trekk ved PBL er nettopp lovbestemt **rullering** av planen¹⁷⁹. Det ”statiske” preget ved områdevern etter Naturvernloven kommer motsatt til uttrykk ved at det ikke foreligger krav om at verneplaner skal evalueres og evt. revideres. I likhet med Fiskarlaget understreker også Oppdretterlegget behovet for periodevis ”*vernerevisjon*”, for å vurdere ”*hvorvidt vernet har fungert*.” (:14)

Samtidig som varig vern etter Naturvernloven ikke blir betraktet som velegnet for disse områdene vil Oppdretterlaget ”*tilkjennegi det syn at vi absolutt ... ser verdien av de natur-*

¹⁷⁷ En mer presis formulering er kanskje ”ikke så problematiske at det berettiger aktiv motstand”.

¹⁷⁸ Oppdretterlagets høringsuttalelse:2

¹⁷⁹ Eller mer presist: ”*Minst en gang i løpet av hver valgperiode skal kommunestyret vurdere kommuneplanen samlet, herunder om det er nødvendig å foreta endringer i den.*” (PBL, § 20-1, min uth., AB.)

verdiene vi har langs kysten av Nordland [og] disse verdiene må tas vare på for fremtidige generasjoner.” (:17). Men likevel medfører ikke dette at kjernen i verneplanen og dens idémessige forutsetninger får tilslutning, for:

”Det er lagets grunnsyn at den beste måten å sikre dette på er at vi også i fremtiden har et livskraftig næringsliv grunnet på en bærekraftig utnyttelse av naturen. (...) De som har sitt virke i oppdrettsnæringen er opptatt av å ta vare på og sikre verdiene for fremtiden. Lagets oppfatning er at det beste vernet er levende og livskraftige lokalsamfunn.” (:17)

Heller ikke Fiskerisjefen ”anser ... vern i seg selv som negativt.” (op.cit:30), men da under forutsetning av at ”vern og bruk bør kunne forenes”, og Fiskarlaget er ”på ingen måte mot vern” (:4), men gir ingen aktiv tilslutning til å bruke Naturvernloven som instrument i så måte, med unntak av ved ”behov for å verne enkelte **landområder**” (:2, vår uth.).

6.7 Forskyvning av det institusjonelle tyngdepunkt for kystforvaltningen

Fiskarlaget er den organisasjon som uttrykker seg mest kritisk til naturvernmyndighetenes ”inntreden” i kystområdene:

”Det /er/ og vil fortsatt være et overordnet mål at det er Lov om saltvannsfiske og den øvrige fiskerilovgivningen som skal legges til grunn for all fiskeriaktivitet og all høsting av havets ressurser. Det har aldri vært akseptert, og vil heller ikke være det i framtiden, at annen lovgivning blir lagt til grunn for høsting av havets ressurser” (s.2),

og går dermed entydig imot at verneplanen skal omfatte sjøområder (s. 2 og 4). Nordland Fiskeoppdretterlag har et våkent øye for at kystverneplanen representerer et bidrag i retning av å øke miljøvernmyndighetens innflytelse over geografiske områder de historisk har hatt mindre innflytelse over – på bekostning av fiskerimyndighetene:

”Fiskeridepartementet har tradisjonelt hatt ansvar for oppdrettsnæringas lokalisering og næringsmessige utvikling. Ved vern av sjøområder innebærer dette en dreining i rammebetingelsene hvor miljøvernforvaltningen i sterkere grad gir premisser (...) I og med fiskerimyndighetenes næringsmessige ansvar, vil vi anmode om fortsatt og økt innsats fra fiskerimyndighetene for å sikre oppdrettsnæringen gode arealmessige rammebetingelser.” (s.14)

Det virker som om Oppdretterlaget betrakter denne forskyvningen mellom fiskeri- og miljøvernmyndigheter som uunngåelig. Og det er trolig i relieff til dette vi må forstå hvorfor

organisasjonen etterlyser en ”*sterkere politisk styring av verneplaner på lokalt nivå (...)* Planprosessen oppfattes som *underskudd på lokalt demokrati og lokal medvirkning er ikke reell. Vi /ber/ Stortinget vurdere å tillegge fylkeskommunen ansvaret for verneplaner.*” (:4, vår uth.). Her ser vi at denne interesseorganisasjonen er på linje med noen av de mest kritiske kommunene hva gjelder behovet for lokalpolitisk forankring av verneplanarbeidet. Dette må forstås slik at oppdrettsnæringen oppfatter mulighetene til å fremmes sine interesser gjennom kystsoneplanleggingen som vesentlig bedre enn ift. verneplaner etter Naturvernloven. Plan- og bygningslovens prosedyrer og praksis får også eksplisitt tilslutning fra Fiskarlaget:

”Det er ... merkelig at ikke verneplanen kan sees i sammenheng med kommunal og fylkeskommunal arealplanlegging hvor det forsøkes lagt til rette for en mest mulig hensiktsmessig utvikling av arealene i næringsmessig sammenheng.” (s. 4)¹⁸⁰

Fiskerisjefens høringsuttalelse er ikke like eksplisitt i omtalen av denne institusjonelle forskyvningen, men hvis etatens krav om åpning for oppdrettsvirksomhet i verneområdene (naturrestatene) skulle imøtekommes, vil den ordinære konsesjons- og lokalitetsbehandling sikre fiskerimyndighetenes sentrale posisjon i ordinær saksbehandling etter Oppdrettsloven.

Fiskerisjefen erkjenner, på linje med Oppdretterlaget, at det **vil bli etablert verneområder** etter Naturvernloven, men ”*tilrår at forvaltning skjer lokalt i regi av berørt(e) kommune(r).*” (s.58). Dette må dels forstås som en kritikk av at Fylkesmannen har foreslått at det utelukkende er grunneierne som skal få uttale seg til de forvaltningsplaner som skal utarbeides av forvaltningsmyndigheten (dvs. Fylkesmannen) i etterkant av vernevedtak¹⁸¹. Og dels argumenterer Fiskerisjefen for at ”*betydningen av lokalkunnskap og nærhet til områdene... tilsier (...) at forvaltningen av verneområdene bør skje lokalt , i regi av berørt(e) kommune(r).*” (:51). I lys av Fiskerisjefens øvrige kritikk av naturvernmyndighetenes påstått manglende fag- og prosesskompetanse, er det rimelig å tolke dette ikke primært som tillit til kommunene, men først og fremst som uttrykk for svekket (eller endog manglende) tillit til Fylkesmannen som forvaltningsorgan.

¹⁸⁰ Det er interessant å registrere at både Oppdretterlagets og Fiskarlagets vurdering av praksis etter PBL står i diametral motsetning til de erfaringer og vurderinger Fiskeridepartementet (særlig v/ avd.dir. Torstein Hansen) ga uttrykk for i kap. 4.

¹⁸¹ ”*Det er ikke akseptabelt at kun grunneierne skal ha anledning til å medvirke i dette arbeidet. Den må utarbeides i et samarbeid mellom ... kommuner, fiskeri- og havbruksnæringen, fiskeriforvaltningen, grunneierne, fritidsinteresser og andre berørte parter*” (Fiskerisjefens høringsuttalelse, s. 51). Dette er en respons på at Fylkesmannen entydig uttrykte at ”*grunneierne*”(ingen andre er nevnt) ”*vil få anledning til å uttale seg om [forvaltningsplanene]*” Utkast til kystverneplan, s.7, men se også s. 1,2,3 og 6 for dokumentasjon på den tyngde hensynet til grunneiere og grunneierrettigheter har i verneplanforslaget).

Selv om Fiskerisjefen skulle miste noe direkte innflytelse over utviklingen i Nordlands kyst-arealer, så bør ikke dette (etter Fiskerisjefens vurdering) ensidig oppveies ved at miljøvernmyndighetene alene får økt sin forvaltningsmyndighet, men heller ved at folkevalgte organer (som ventelig også er mer lydhøre for kystnæringenes interesser) får større innflytelse.

6.8 Næringshensyn under "en høyere himmel" ?

Selv om Oppdretterlaget er en næringsorganisasjon og ivaretagelse av de marine næringer er et sentralt anliggende for Fiskerisjefen, så er ikke høringsuttalelsene utelukkende formulert i næringsrelaterte termer. Med referanse til kystsamfunnenes behov og muligheter argumenterer Fiskerisjefen (:9) for at **grunnleggende deler av kystbefolkningens grunnlag for bosetting står på spill**. Nordland Fiskeoppdretterlag er mer malende i sine beskrivelser, og fremstiller et bilde av opposisjon mellom filosofi og virkelighet, mellom naturvernbyråkrater og fremmedgjort kystbefolkning:

"På mange måter virker vernefilosofien fremmed for den praktiske virkelighet hvor kystbefolkningen er avhengig av å skaffe seg en levevei av de ressurser som naturen gir mulighet for (...) Miljøvernmyndighetene har ikke lagt opp til en sammenheng mellom ...verneplanene [kystverneplanen og igangsatt arbeid ift. marint områdevern, vår komm.]. Dette forsterker bildet av bit-for-bit planleggingen og bidrar til fremmedgjøring av kystbefolkningen av hyppige statlige verneplaner med "forvaltningsrett" over arealer i kommunene." (:8, våre uth.)

Og det er denne "vernefilosofien" som i oppdretterlagets perspektiv fremstår som utdatert ved ikke å eksplisitt tematisere interaksjonen mellom samfunn og natur:

"Ved kun å fokusere på naturfaglige registreringer, tapes helheten i samspillet mellom bruk og vern av naturressursene og betydningen dette har for kystsamfunnene, næringslivet og bosettingen" (:8)

Og det er nettopp denne gjensidige påvirkning – mellom bruk og vern, mellom samfunn og natur – som har resultert i at "kystområdene .. i høyeste grad /er/ påvirket av menneskelig aktivitet", og at de samlede verdiene disse områdene representerer er uttrykk for "et samspill hvor vern gjennom bruk er vektlagt." (:8, vår uth.)

Den areal- og ressursbrukende kystbefolkningens aktiviteter, basert på "prinsippet om bærekraftighet" (:12) oppfattes av Oppdretterlaget som overveiende lite problematisk i forhold til verneverdiene, og laget mobiliserer også Havbruksmeldingens formulering om at

kystnæringene ”tar utgangspunkt i kystens ressurser, tradisjoner og erfaring.”(:.6). Tilsvarende viser Fiskarlaget til at:

”vernet har i århundrer fungert på den måten at menneskene har levd i pakt med naturen og som den mest selvsagte ting tatt vare på livet rundt seg som menneskene har vært helt avhengige av for å kunne leve og bo.” (s.4)

Slik trekkes også **historie og tradisjon** frem som en innramming og forankring av de konkrete kritiske argumentene mot kystverneplanen. Dette kan tolkes som artikulering av **et praksisforankret perspektiv som stilles i opposisjon til en ekspertise-basert, eksternt introdusert og forvaltningsdrevet vernediskurs**. All slik påberopelse av tradisjon er selvfølgelig selektiv, og her er det påfallende hvordan effektene av tunge strukturelle endringsprosesser (bosettingsmønster, infrastruktur, teknologi, næringsstruktur mv.) nedtones i denne konstruksjonen av en underliggende historisk kontinuitet.

På det mer ”kontante” planet, ser vi at kystnæringene og Fiskerisjefen finner hverandre i opposisjon mot verneforslaget. Mye av den generelle og overordnede argumentasjonen heller klart i retning av så sterk kritikk av planforslaget at det grenser mot ren avvisning - med mindre det får en fundamentalt annen innretning i etterkant av den lokale høringsprosessen. De kravene som kystnæringenes organisasjoner og fiskerimyndighetene stiller til revisjon av planen må karakteriseres som så omfattende at det kan reises spørsmål ved om et justert eller modifisert plan vil kunne få tilstrekkelig aksept hos disse høringspartene. Alternativet vil være en omfattende restrukturering av hele planen, og også sentrale deler av dens idèmessige basis.

7 Fylkesmannen vurderer og reviderer.

7.0 Innledning

For å rekapitulere et poeng vi gjorde i metodekapittelet: En høringsprosess er en formalisert interaksjon. Gjennom en høringsrunde søkes berørte parters respons – på innretning, omfang, kunnskapsgrunnlag og foreslåtte tiltak/forskrifter. At det i en høringsprosess vil fremkomme kunnskap om saksforhold og faktiske eller mulige konflikter som ikke nødvendigvis er tematisert i planutkastet, må dermed forventes. Det er nettopp slike muligheter for korreksjoner og justeringer som i stor grad er høringsinstituttets substansielle *raison d'être*. Men høringer har også en prosessuell og demokratisk side. Hvis alle fylkets kommuner, andre forvaltningsorganer, næringsutøvere og lokale lag og foreninger inviteres til å avgi høringsuttalelse, og dette ikke medfører *noen* (eller ytterst marginale) justeringer av planen, vil anklager om høring ”for syns skyld” ligge snublende nær. Med de omfattende endringskrav vi har gjort rede for, så legges det et betydelig press på Fylkesmannens miljøvernavdeling for å komme høringspartene i møte, men spørsmålet er hvor langt det er mulig og ønskelig å gå ift. endringskravene uten at hele planen blir så omarbeidet at den *de facto* må betraktes som forkastet.

At høringsuttalelsene ville føre til visse endringer i planen synes således gitt, men det er ikke gitt *hvilke typer* innspill som tas på alvor; hvilke av høringspartenes *argumenter* som betraktes som vektige; hvorvidt det er noen *gjennomgående hensyn* som justeres for samtlige områder, om *alle kategorier av høringsparter* behandles med den samme grundighet og alvor, etc. Vi er med andre ord interessert i *naturvernmyndighetens respons* på innspillene i lokal høring. I tråd med at vårt fokus i denne fasen av verneplanprosessen primært ligger på interaksjonen mellom Fylkesmann, Fiskerisjef, kommunene og oppdrettsnæringen, vil vi også gjøre rede for hvilke konkrete endringer Fylkesmannen fremmer i sitt endelige forslag til verneplan, og hvordan dette står i forhold til de nevnte høringspartenes krav og ønsker¹⁸².

¹⁸² I tillegg vil vi – med referanse til Fylkesmannens understrekning av grunneiernes betydning – se hvordan grunneiernes krav om endringer håndteres av Fylkesmannen.

7.1 **Prosesskritikken: Fylkesmannens respons**

Vi har sett at en rekke høringsparter var så kritiske til verneplanprosessen at de kontant – eller i det minste som sin ”primære oppfatning” - mente at hele planen burde avvises og trekkes tilbake. Det er lett å slå fast at så ikke skjer. Men hvordan responderer Fylkesmannen på denne krasse kritikken?¹⁸³

Fylkesmannen omtaler den *generelle* prosesskritikken i et eget avsnitt, og Fylkesmannen vedgår at det ikke ble sendt ut formell melding om oppstart av planprosessen, og heller ikke aktivt ble bedt om innspill fra oppdretter- og fiskarlag da nye saksbehandlingsregler trådte i kraft i 1990. Fylkesmannen ”*innser /i ettertid/ at det burde vært gjort, og har i eget møte med de berørte næringsorganisasjonene beklaget dette*” (:17). I et forsøk på å bidra til slik medvirkning senere i prosessen, ble da også høringsfristene ”*vesentlig forlenget*”. Fylkesmannen viser imidlertid til at verneplanens mulige konsekvenser for oppdrettsvirksomheten ”*i høy grad ble tatt opp med kommunene i denne tidlige planfasen*”, og anfører dermed det syn at kommunene i planforberedelsene har fungert som talerør også for disse interessene. Fylkesmannen dveler ikke ytterligere ved denne kritikken¹⁸⁴, men viser til at man gjennom møter med ulike private og offentlige interessenter har blitt enige om å opprette et kontaktorgan for vernesaker, for ”*å forbedre slike verneplanprosesser*” (ibid.).

Fiskerisjefens prosesskritikk omhandles imidlertid mer inngående, og det vises her til det tidligere omtalte møtet med de relevante direktoratene og regional statsforvaltning (kap 6.2), hvor det ble ”*enighet om at samarbeidet skulle intensiveres under høringsfasen, og høringsfristen ble vesentlig forlenget*” (:15). Fylkesmannen fortsetter:

”På bakgrunn av konklusjonene fra dette møtet, er fylkesmannen svært forundret over at fiskerisjefen på nytt framsetter en påstand om at medvirkningen ikke har vært god nok. (...) Under høringsfasen er det i perioden fra oktober 95 til mai 96 gjennomført syv oppklarings- og drøftingsmøter med fiskerisjefen. (...) Det ble tatt referat fra møtene. I ettertid må vi konstatere at fiskerisjefens endelige uttalelser avviker fra de konklusjoner som ble trukket i drøftingsmøtene.” (s.15)

¹⁸³ Referanser til Fylkesmannens vurderinger er i dette kapittelet ”*Sammendrag av lokale høringsuttalelser og Fylkesmannens endelige verneforslag*”, 1997, del I ”*Generell del*”, med mindre andre deler er angitt.

¹⁸⁴ Fiskerisjefens prosesskritikk omtales særskilt i et eget avsnitt.

Fylkesmannen hevder også at Fiskerisjefen har brutt tilliten ved å ha referert til et internt og foreløpig utkast til tilråding, som Fiskerisjefen hadde fått tilgang til for å lette denne etatens arbeid i en bemanningsmessig presset situasjon. Fylkesmannen avslutter sine generelle kommentarer til Fiskerisjefens behandling av verneplanutkastet gjennom å:

”ta til etterretning at fiskerisjefens høringsuttalelse (...) inneholder kritiske vurderinger av fylkesmannens rolle, kompetanse og vurderingsevne. Fylkesmannen ser ikke behovet for å gå inn i en slik rolle- og kompetansedebatt.”

Ikke bare later **samordningen** av den regionale statsforvaltning i dette tilfellet til å være fraværende – det synes ganske klart at det er en **direkte konfliktfylt relasjon mellom fiskeri- og naturvernforvaltningen regionalt i Nordland fylke på midten av 1990-tallet**.

De kravene om avvisning av hele verneplanen som fremkom i høringsrunden blir overhodet ikke kommentert i den generelle delen av Fylkesmannens kommentarer, og hele omtalen **peker fremover** – mot hvilke **justeringer** som bør gjøres i forhold til de enkelte områders areal og forskrifter. Det er ingen tegn til at den videre prosess etter Naturvernloven ikke skal løpe etter planen, og avvisningen fra de mest kritiske høringspartene fremstår på dette tidspunkt som en impotent protest.

7.2 Generell nedgradering av vernekategori ikke aktuelt

Fylkesmannen poengterer at ”*det vanlige*” ved moderne områdevern er at:

”hele økosystemet underlegges vern (...) ut fra at man ikke bare ønsker å sikre enkeltarter / enkeltforekomster, men også for at man ønsker å sikre de naturlige økologiske prosesser i det aktuelle miljø. (...) Erfaring fra verneområder i andre fylker viser også at kolonier av hekkende sjøfugl har flyttet ut av små naturreservat. Det er derfor viktig at man verner hele øsystem og ikke bare enkeltøyer.” (:18)

Det er med andre ord et økosystembasert perspektiv som kommer til uttrykk, og Fylkesmannen gir også sin tilslutning til en formulering i Havbruksmeldingen som flere av de mest kritiske høringspartene har referert til, hvor det heter at ”*etter Regjeringens syn kan oppdrettsvirksomhet forenes med en rekke verneformål.*” Og Fylkesmannen mener at ”*[d]ette er gjennomført i foreliggende planforslag der oppdrettsvirksomhet kan foregå i f.eks. landskapsvernområdene.*” (:18-19, understreking i original)

Dette forstår vi slik at mens oppdrett i prinsippet kan forenes med en rekke verneformål, så kan det ikke forenes med alle vernekategorier. Her viser Fylkesmannen til at Stortinget under behandling av St.meld.nr. 62 (1991-92) ”ga sin tilsutning til departementets forslag om at det i **urørte og tilnærmet urørte områder** uten tilgrensende bosetting og som blir foreslått med status som nasjonalpark og/eller **reservat** ikke skal tillates etablering av oppdrettsanlegg.” (:19, vår uth.)

Dette foranlediger to observasjoner. For det første ser vi igjen at den preskriptive territorielle kategorien **naturreservat** per definisjon impliserer oppdrettsforbud, uavhengig av konkrete vurderinger av områdets verneverdi eller utstrekning, og ei heller av oppdrettsvirksomhetens art eller omfang. For det andre gjaldt Stortingets tilslutning ”urørte eller tilnærmet urørte områder”, mens Fylkesmannen i innledning til sitt opprinnelige verneplanforslag åpner med å understreke at ”[k]ulturspor finnes over alt, og noen form for egentlig uberørt villmark finnes ikke. (:1) Kystområdene i Nordland kan ikke på noen måte karakteriseres som uberørt natur/villmark. Dette er stort sett gammelt kulturlandskap (:3)”

Når Fylkesmannen viser til at mulighetene for å kombinere vern og oppdrett er ”gjennomført i foreliggende planforslag” med henvisning til at Stortinget har åpnet for mulig oppdrettsaktivitet i **landskapsvernområder**, skal vi også huske på at **naturreservat** var den dominerende vernekategori i det opprinnelige verneforslaget (65 områder). Stortingets åpning for å kunne tillate oppdrett i landskapsvernområder vil således ha liten betydning i forhold til kystverneplanen. På denne bakgrunn er det relevant å se nærmere på hvordan Fylkesmannen vurderte **de mange krav om nedgradering av naturreservater** til landskapsvernområde/fuglefredningsområde. Fylkesmannen gir en *generell beskrivelse* av begrunnelsen for vern¹⁸⁵, men gir – i lys av de mange endringskrav - overraskende nok ingen eksplisitt begrunnelse for at f.eks. landskapsvernområde generelt sett ikke er en tilstrekkelig streng vernekategori. Dette er det *generelle* bildet, men krav om endret verneform blir imidlertid kommentert i forhold til hvert enkelt område¹⁸⁶.

¹⁸⁵ Se sitatet som innleder kap. 7.2. for det overordnede *perspektiv* som ligger til grunn.

¹⁸⁶ Fylkesmannens sammendrag og endelige verneforslag, del 2,3,4,5 og 6. Dette gjelder krav utover de som er fremmet av Fiskerisjef og Oppdretterlag. Planens omfang tillater bare at vi i det følgende bruker noen få eksempler for å belyse den type vurderinger Fylkesmannen gjør.

I forhold til Vega kommunes krav om nedgradering¹⁸⁷ er Fylkesmannen:

*”overrasket over Vega kommunes forslag... Foreliggende verneutkast er i stor grad utarbeidet i samarbeid med Vega kommune. Selv om vi registrert at det til dels var betydelig uenighet mellom representanter fra Vega kommune i arbeidsgruppa, oppfattet vi aldri at det var uenighet i valgt verneform. Vi finner heller ikke argumenter i kommunens uttalelse som underbygger behov for å bruke en annen verneform enn det som er foreslått.”*¹⁸⁸

Fylkesmannens argument er overveiende prosessuelt: Man har ikke registrert uenighet om dette tidligere. Videre er vurderingen at man ”ikke finner argumenter” for endring av verneform, men det er samtidig vanskelig å se at Fylkesmannen på sin side gir en substansiell og konkret begrunnelse for hvorfor området ikke kan ivaretas gjennom andre vernekategorier. Det synes her som om begrunnelseskravene er asymmetriske. Fylkesmannen gir her selv ingen konkret begrunnelse for valg av vernekategori, men forventer at kommunen burde ha fremsatt en tilstrekkelig god begrunnelse for å endre verneform. Det er vanskelig å tolke dette annerledes enn at i områder med verneverdier som naturvernmyndighetene anser som så store at de må skjermes mot inngrep/påvirkning, så fungerer vernekategorien naturreservat som et naturlig - vi hadde nær sagt automatisk - valg, og ytterligere argumentasjon anses ikke påkrevd.

I forhold til Gildeskål kommunes tilsvarende ønsker for de foreslåtte naturreservatene Fugløyværet og Øya/Langholmen, er Fylkesmannen også svært kortfattet, og er ”*på bakgrunn av de store naturfaglige verdiene*”, av den oppfatning at området bør sikres som naturreservat. Her gis en begrunnelse, men den må sies å være svært generelt formulert. Også i forhold til mange andre ønsker om omkategorisering som er fremmet gjennom høringsrunden, må Fylkesmannens respons ofte karakteriseres som **svært kortfattet og lite substansiell**. I enkelte tilfeller ser vi likevel at Fylkesmannen går i retning av å etterkomme noen av de substansielle grunnene kommuner (og andre) har angitt for lempeligere vern, men uten at det nødvendigvis fører til endringer i verneform. Dette ser vi for eksempel i forhold til Røst kommune (Nykan naturreservat), hvor Fylkesmannen uttrykker ”*forståelse for at det kan være vanskelig for et kystsamfunn å akseptere at befolkningen blir stengt ute fra å ferdes i deler av kommunen*”, men kan likevel ”*ikke etterkomme Røst kommunes sitt ønske om endring av verneform.*”¹⁸⁹ For å

¹⁸⁷ Ytre Vegaøyan verneområde er satt sammen av flere vernekategorier, Nedgraderingskravet er ift. til Lånan/Skjærvær naturreservat (112,5 km²)

¹⁸⁸ Del 2:14. Merk her også referansen til *arbeidsgruppa*, som viser at det har vært et strukturert interaksjonsforhold ift. kommunen under utarbeidelse av planen.

¹⁸⁹ Del 5:18.

komme de lokale hensyn delvis i møte foreslår likevel Fylkesmannen å tillate ferdsel mellom 15.april og 31.juli ”dersom dette ikke strider mot formålet med vernet.” og Fylkesmannen foreslår videre at forvaltningen av denne endrete forskriften tillegges kommunen. Mens det i forhold til det nevnte eksempelet fra Gildeskål var de ”*naturfaglige verdiene*” som lå til grunn for Fylkesmannens vurdering, er det interessant å merkes seg at her er det **manglende aksept fra befolkningen** på Røst som er hovedargumentet. Hensynet til (manglende) lokal legitimitet fremstår slik, i enkelte tilfeller, som et eksplisitt og tilstrekkelig argument for endringer.

I gjennomgangen av høringsuttalelsene så vi at **noen høringsparter**, først og fremst grunneiere, i enkelte tilfeller **ønsket styrking** av det foreslåtte vernet. For eksempel er deler av Horsværet verneområde (i Brønnøy, Sømna og Bindal kommuner) foreslått som fuglefredningsområde, mens andre deler er forslått som naturreservat. I fuglefredningsområdene ønsker grunneiere (og Sømna kommune) ytterligere ferdselsbegrensninger i hekketiden. Fylkesmannen har forståelse for dette, men viser samtidig til at det er fritidseiendommer i området, og at det ”*dermed ikke vil være riktig*” å være like restriktiv som i naturreservatene. Likevel vil Fylkesmannen vurdere begrensninger for andre enn grunneiere/rettighetshavere og personer i følge med disse, men dette må i så fall på ny høring¹⁹⁰.

I Holmholmen naturreservat (Hemnes kommune) ønsker grunneierne å utvide området samt skjerpe forskriftene, og dette støttes av kommunen, Rana Museum, Rana Ornitologisk Forening og lokallaget av Norsk Zoologisk Forening. FM ser at disse tiltakene ytterligere kan sikre ærfuglbestanden, men vurderer det ”*ut fra et helhetlig samfunnsmessig syn*” slik at det allerede foreslåtte vernet ”*vil sikre områdets funksjon*”. Selv om flere aktører ønsker utvidelse/skjerping av vernet, så bruker ikke FM dette som en argumentativ ”*brekkstang*” for å verne mer.

Grunneiersynspunktene er likevel et av de tungtveiende hensyn i Fylkesmannens vurderinger, og når det gjelder et foreslått fuglefredningsområde i Brønnøy (Hamnholmen) vil Fylkesmannen:

”på bakgrunn av den store motstanden fra dagens grunneiere (...) tilrå at dette området tas ut av verneplanen”

¹⁹⁰ Tilsvarende resonnement gjelder for Muddværet FFO på Vega, revidert utkast del 2:23-4.

Igjen ser vi at Fylkesmannen innrømmer endringer (og denne gang må de karakteriseres som betydelige) – ikke på grunn av at verneverdiene kanskje var overdrevet/feilestimert i det opprinnelige planutkastet – men på grunn av **manglende oppslutning blant grunneiere**. Dette og andre eksempler indikerer klart at **motstand blant grunneiere** blir betydelig mer vektlagt av Fylkesmannen enn motstand fra andre aktører.

7.3 **Åpning for mer oppdrett ?**

Selv om mange høringsparter viste til forholdet mellom vern og oppdrett, er Fylkesmannens generelle kommentarer om dette i sin helhet viet argumentasjonen til Fiskerisjefen¹⁹¹. Fiskerisjefen hadde påpekt at Regjeringen gjennom Havbruksmeldinga hadde ambisjoner om en veksttakt innen oppdrett på 15-20% årlig, og Fylkesmannen innleder med å vise til at dette ”ikke er konkretisert i Regjeringens havbruksmelding, men i Fiskeridepartementets strategiplan”. For forvaltningsorganer er selvsagt nasjonale policydokumenter et viktig styringsredskap, men ulike dokumenter har ulik status. Det som kan fremstå som en nitidig kildekritikk har slik sett et saklig grunnlag, men sett i kontekst er det vanskelig å lese det annerledes enn at Fylkesmannen irettesetter Fiskerisjefen for å påberope seg policydokumenter med lavere status enn en Stortingsmelding¹⁹².

Det relative arealbeslaget til hhv. vern og oppdrett innenfor grunnlinjen blir også behørig kommentert. Fylkesmannen viser her til LENKA-prosjektet fra 1980-tallet¹⁹³, som konkluderte med at Nordland hadde 20 682 km² sjøareal egnet til oppdrett. Til sammenligning la oppdrettsnæringen i fylket ved inngangen til 1997 beslag på 164 km² (inkludert fiskeforbudssone). Dette er 0,8 % av egnet areal (LENKA), og 0,18% av sjøarealet innenfor grunnlinjen¹⁹⁴. ”Disse tallene”, hevder Fylkesmannen, ”viser etter vår vurdering at vi har god plass til oppdrett i Nordland”.

¹⁹¹ Innspillene fra Nordland Oppdretterlag, som også fører en generell argumentasjon langs samme linjer som Fiskerisjefen, kommenteres ikke i denne generelle delen, men refereres i tilknytning til enkeltområdene.

¹⁹² Fylkesmannen gjør også et poeng av at strategiplanen fremhever markedsadgang som et vesentlig større hinder for ekspansjon i oppdrettsnæringen enn arealtilgang, selv om dette også nevnes.

¹⁹³ Landsomfattende egnethetsvurdering av den norske kystsonen og vassdragene for akvakultur, NOU 1990:22.

¹⁹⁴ Del 1:24.

Fylkesmannen viser til at Fiskerisjefen krevde oppdrett tillatt i 20 områder, og ”forstår dette slik at fiskerisjefen prinsipielt er imot at det skal opprettes verneområder (...) som innebærer at fiskeoppdrett ekskluderes fra disse arealene”(ibid.). Sjøarealet for de av disse 20 områdene hvor det ikke åpnes for fiskerioppdrett er 600 km², noe som ”tilsvarer vern mot oppdrett for ca. 2,9 % av det sjøarealet som gjennom LENKA ble vurdert som egna til fiskeoppdrett. Tar vi hensyn til at potensielt areal nå er større vil den foreslåtte ”verneandelen” bli tilsvarende lavere enn 2,9 %”¹⁹⁵. Fylkesmannen går så inn i en konkret vurdering av forholdet mellom vern og oppdrett i disse 20 områdene.

For to områder som var vernet i forkant av kystverneplanen, men hvor det gjennom planen foreslås en utvidelse (Karlsøyvær og Bliksvær) er det ”uaktuelt å endre verneform (...) for å åpne disse for oppdrettsvirksomhet” (:25)¹⁹⁶. For fem andre områder er der allerede etablerte oppdrettsanlegg i eller nært de foreslåtte områdene, og for tre av disse (Støttværet, Øya/Langholmen) og Stø/Nyksund) foreslås grenseendringer ”for å gi eksisterende oppdrettsanlegg bedre virkemuligheter”. For de to siste av disse ser ikke Fylkesmannen at det er behov for grenseendring¹⁹⁷. Grunnet veterinær-begrunnede avstandskrav mellom anlegg ser ikke Fylkesmannen særlige muligheter for etablering av ny virksomhet i ytterligere 3 områder (Støttværet, Hognværet/Galtholmen og Sauøya).

Fylkesmannen argumenterer videre for at konfliktene mellom oppdrett og vern er svært begrenset innenfor to større verneområder med flere vernekategorier – Horsværet og Ytre Vegaøyen, og ender opp med en liste på 7 foreslåtte naturreservater¹⁹⁸ hvor det etter Fylkesmannens vurdering gjenstår konflikt i forhold til oppdrett.

Her gjentar Fylkesmannen sitt argument om at et vern av inntil 2,9% av egnet oppdrettsareal ”ikke representere[r] noe problem for en fremtidig vekst for oppdrettsnæringa i fylket som

¹⁹⁵ Del 1:25. (At arealet potensielt er økt skyldes bl.a. mer robust merdteknologi, som tillater lokalisering i mer eksponerte områder)

¹⁹⁶ Utover dette gis det ingen konkret og områdespesifikk begrunnelse. I Fylkesmannens områdevisse vurderinger fremgår det at begrunnelsen for å ikke tillatte oppdrett i begge disse områdene er at det er ”viktig å ha noen større områder hvor oppdrett ikke forekommer.”(Del 4:26 og 30)

¹⁹⁷ For Kvikkleirøyran naturreservat begrunnes dette med at det er etablerte anlegg rett i ytterkanten av verneområdet, og at det derfor (presumptivt av veterinære hensyn) ”sannsynligvis er uaktuelt med etablering av nye driftsenheter” (Del 2:29). Når det gjelder Svenningen støtter Fylkesmannen Lurøy kommunes vurdering om at verneområdet vil være en ønsket buffer mellom to oppdrettsområder.

¹⁹⁸ Det var totalt 65 foreslåtte naturreservater i kystverneplanforslaget.

helhet”, men legger til at det kan oppstå ”*uheldige lokale begrensninger*”¹⁹⁹. I og med at to av disse 7 områdene ligger i en og samme kommune (Rødøy), tilrår Fylkesmannen at det ene av disse (Selsøyvær) tas ut av planen, og i det andre området endres grensene ”*betydelig*”, slik at ”*store sjøarealer tas ut*” (ibid.). På denne måten tar Fylkesmannen hensyn til de lokale (kommunevise) mulighetene for videreutvikling av oppdrettsnæringen, slik at de begrensninger på oppdrett som faktisk innføres gjennom verneplanen, ikke skal ramme en (eller et fåtall) kommune(r) unødige hardt. På denne måten forsøker Fylkesmannen å fordele de ulempene som vernet kan gi lokalt.

På bakgrunn av denne områdevise gjennomgang søker Fylkesmannen å vise at de reelle konfliktene – i forhold til etablert virksomhet – er forholdsvis begrenset, om enn ikke fraværende. Denne konklusjonen hviler imidlertid på det premiss at man aksepterer Fylkesmannens beskrivelser og vurderinger av oppdrettets forhold til vern i disse områdene.

Et annet aspekt av den dynamiske karakteren til oppdrettsnæringen er at usikkerheten om hva som er framtidige oppdrettsarter og -teknologier medførte at Oppdretterlaget og Fiskerisjefen ikke kun fokuserte på forholdet til eksisterende oppdrett. De hevdet at man ikke måtte båndlegge arealer slik at man avskjærer muligheten for å realisere **framtidige oppdrettskonsepter**. Fylkesmannen ser ikke bort fra at slike mulige framtidige effekter, men viser til mulighetene for at i en gitt situasjon ”*vil /slike unike lokaliteter/ ha stor samfunnsmessig betydning*”. Og nettopp tiltak ”*av stor samfunnsmessig betydning*” dekkes av en generell unntaksparagraf i samtlige verneforskrifter²⁰⁰.

Fylkesmannen avslutter avsnittene som omhandler oppdrett med følgende formulering:

*”Dersom man anser klassisk naturvern som en legitim samfunnsinteresse med like stor rett på areal som for eksempel oppdrettsvirksomhet, mener fylkesmannen at man også må akseptere at det i enkelte områder med store verneverdier legges begrensninger på utøvelse av fiskeoppdrett”*²⁰¹

I sum må det konstateres at Fylkesmannen etter lokal høringsrunde lempet på vernet (områdeavgrensning, forskrifter, uttak) i flere områder, ofte med eksplisitt begrunnelse om å gi oppdrettsnæringene bedre vilkår. Disse lempningene går ikke så langt som Fiskerisjef og Oppdretterlag krevde i høringsrunden, men begrunnelsene som Fylkesmannen presenterer gir

¹⁹⁹ Del 1: 26.

²⁰⁰ ”Forvaltningsmyndigheten kan gjøre unntak fra verneforskriften (...) for arbeider av vesentlig samfunnsmessig betydning i spesielle tilfeller, dersom dette ikke strider mot formålet med vernet.” (Del 1, s. 27)

²⁰¹ Del 1:28, uth. i original.

likevel et klart inntrykk av at man i stor grad har foretatt konkrete vurderinger – selv om de ofte er meget knapt formulert. Og i noen tilfeller slår Fylkesmannen fast at man ønsker noen større områder uten oppdrettspåvirkning, uten at det fremføres noen konkret argumentasjon utover dette.

7.4 De mange ”små” hensyn

Bredden i høringsparter medførte selvsagt at en lang rekke tema ble bragt opp i høringsrunden. For å forstå bredden av, og detaljeringsnivået på, de vurderinger naturvernmyndighetene må foreta i slike prosesser, skal vi gi en kort omtale av mindre tema som er gjengangere i mange foreslåtte verneområder.

Ønsker om mer vern: Fylkesmannen viser til at ”en del grunneiere og kommuner ... ønsker nye områder tatt med i planen og/eller at de foreslår foreslåtte områder utvidet [og] noen ønsker også strengere verneforskrifter”, men ønsker kun å følge opp slike initiativ i forhold til tre områder²⁰², noe som vil kreve ny høring for disse områdene.

Sterkt redusert konflikt med fiske: På bakgrunn av innvendingene fra Fiskerisjefen (og andre), vil Fylkesmannen foreslå at det i verneområder hvor alt dyreliv i utgangspunktet er fredet tas inn en forskrift slik at ”utøvelse av fiske (herunder oppankring) i medhold av fiskerilovgivningen og Lov om laksefisk og innlandsfisk” tillates. Dette gjøres for 65 foreslåtte verneområder, kun med begrensning for ett område. Med dette er konfliktene i forhold til fiske så å si fraværende.

Lite konflikt med jordbruk: Den opprinnelige foreslåtte formuleringen om at ”beite som på vernetidspunktet” skulle være tillatt, ble av mange betraktet som veldig tilfeldig og statisk. Dette endres til at ”normalt utmarksbeite for husdyr, med unntak for geit hvor beite tillates som på vernetidspunktet, og tradisjonell slått” skal tillates.

Jakt berøres lite: Der hvor forskriften har hjemlet jakt på skadedyr (mink, rødrev, kråke, ravn) er listen supplert med vånd, og jakt på småvilt og hjortedyr etter Viltlovens bestemmelser er

²⁰² Ljonesøya i Skjerstad kommune, samt Måstadjellet (Værøy) og Borgvær (Vestvågøy). I de to siste ønskes strengere ferdselsbegrensninger for deler av områdene, mens andre deler nedklassifiseres til LVO. Slike endringer vil kreve ny høring, og dette anbefales av Fylkesmannen.

tatt inn som tillatt aktivitet i flere områder²⁰³. Det samme gjelder jakt på sel fra august til mars (53 områder).

Kystverkets infrastruktur: Tillatelse til drift og vedlikehold av Kystverkets installasjoner blir etter høringsrunden supplert med nybygg.

Høsting av tang: Dette er tatt inn som mulighet i 12 områder (særlig på Helgeland).

Høsting av moltebær: De foreslåtte ferdselsbegrensninger hadde varighet fra til utgangen av juli. Fylkesmannen ser at dette ”er lenge etter at moltebærene er modne”, og foreslår at grunneierne som ”tradisjonelt ...har hevdet en eksklusiv rett til høsting på sin eiendom” får unntak fra ferdselsbegrensningen i de områder dette er aktuelt.²⁰⁴

Spesifikke lokale tillatelser: Noen tillatelser er meget spesifikke, og er rettet inn mot helt lokale forhold, slik som at uttak av juletrær tillates i Tiltvika naturreservat (Hamarøy); at ”plukking av planter til pynt i hyttene” tillates i Innmyken/Valvær naturreservat (Rødøy); at det tillates anlegg og/eller vedlikehold av diverse infrastruktur (for eksempel avløpskanaler i Skjelstad naturreservat (Bodø) og framføring av veg i Leirvika naturreservat (Beiarn); at det skal kunne tillates nybygg/utvidelser av eksisterende bebyggelse i Valvær naturreservat (Rødøy)). Reindriftsrelatert motorferdsel på snødekt mark tillates i Tjeldneset naturreservat (Tjeldsund) og Forfjorden naturreservat (Sortland og Andøy), og det spesifiseres at sanking av bær og sopp utenom ferdselsforbudsperioden er tillat etter gjeldende regelverk i Bliksvær naturreservat (Bodø), osv.

Felles for disse sterkt kontekstspesifikke justeringene/presiseringene er at de er respons på meget konkrete innspill fra berørte høringsparter. Enkelte av disse kan se små og lite konsekvensrike ut sammenlignet med de overordnede konflikter vi tidligere har redegjort for, men dette er aktiviteter og virksomhet som er av betydning for de som bor og virker i områdene, og både kravene/ønskene og Fylkesmannens justeringer kan nettopp leses som uttrykk for at de konkrete vernereguleringene (i mange tilfeller) kan sameksistere med ønsker om fortsettelse av aktiviteter som har tradisjoner lokalt.

Denne gjennomgangen illustrerer at for en lang rekke konkret angitte forhold i konkret angitte områder, så må Fylkesmannen sies å ha søkt løsninger som vil gjøre vernet mindre problematisk for de som bor, ferdes og driver virksomhet i Nordlands kystområder. Dette

²⁰³ henholdsvis 14 og 13 områder. I tillegg tillates ”jakt etter viltloven” i fire områder, uten at viltart spesifiseres

²⁰⁴ Del 1, s. 30.

innebærer likevel ikke at alle høringsparter har fått sine vesentligste krav igjennom, og denne iakttagelsen bringer oss tilbake til oppdrettsvirksomheten.

7.5 Oppdrett igjen - konfliktbildet

Forholdet mellom vern og fiskeoppdrett var det store stridstema i den lokale høringsfasen. Fylkesmannen gir, i sine kommentarer til høringsuttalelsene for de enkelte foreslåtte verneområder, sine vurderinger av hvorvidt det faktisk er sterke konflikter i forhold til oppdrett, og konkluderer med at det er slike konflikter i kun 7 områder²⁰⁵. Tabell 7-1 viser hvordan disse områdene forholder seg til hhv. Nordland Oppdretterlags og Fiskerisjefens angivelser av hvilke områder der må tillates oppdrett i.

Ikke overraskende er næringsorganisasjonen Nordland Oppdretterlag mest ambisiøs på egen nærings – og egne medlemmers – vegne. De mener verneplanen må åpne for oppdrett i 31 områder, mens Fiskerisjefen angir 20 slike områder.

4 av 6 områder hvor de tre aktørene er enige om at det konflikt mellom vern og oppdrett ligger i kommuner som **ikke** avviste verneplanen. Det er altså ingen direkte sammenheng mellom disse tre aktørenes enighet om oppdrettskonflikt ift. vern og kommunal **avvisning**. På den annen side ligger kun 1 av de 6 områdene i en kommune (Rødøy) som var positiv til verneplanen²⁰⁶. Antall konfliktområder er imidlertid for lavt til at det er meningsfullt å se etter sammenfall mellom konfliktområder og kommunal holdning til verneplanen.

²⁰⁵ Fylkesmannens argumentasjon er presentert i kap 7.3.

²⁰⁶ Men vi har sett at etter en innledende positiv omtale av verneplanens motiver, så ville ikke Rødøy kommunestyre realitetsbehandle høringsutkastet pga. angivelig saksbehandlingsfeil (uten at ordfører og rådmann senere kunne spesifisere hva kommunestyret hadde ment med dette).

Områdets navn	Vernekategori	Kommune(r)	Fiskeoppdretterlaget ²⁰⁷	Fiskerisjefen ²⁰⁸	Miljøvern-avdelingen ²⁰⁹
Horsværet	NR / FFO	Bindal Sømna Brønnøy	X	X	
Hamnholmen	FFO	Brønnøy	X		UT
Ytre Vegaøyen	NR, LVO, FFO	Vega	X	X	
Muddværet	FFO	Vega	X		
Indreholmen/ Lyngværet	NR	Herøy	X	X	X
Kvikkleiøyen	NR	Herøy	X	X	
Vardøya	NR	Herøy	X		
Åsværet	LVO	Dønna	X		
Holmholmen	NR	Hemnes	X		
Svenningen	NR	Lurøy	X	X	
Risværet / Sandværet	NR	Lurøy	X	X	X
Innmyken / Valvær	NR	Rødøy	X	X	X ²¹⁰
Selsøyvær	NR	Rødøy		X	X UT
Støttværet	NR	Meløy	X	X	
Flatværet / Varkgård	NR	Meløy	X	X	X
Fugløyværet	NR	Gildeskål	X	X	X
Øya/ Langholmen	NR	Gildeskål	X	X	
Bliksvær	NR (eks.verneomr.)	Bodø	X	X	
Karlsøyvær	NR (eks.verneomr.)	Bodø	X	X	
Brunvær	NR	Steigen	X	X	
Engelværet	NR	Steigen	X	X	X
Forøya	NR	Hamarøy	X	X	
Steinosen/ Sjømyrpollen	NR	Hamarøy	X		
Osan/Sandværet	NR	Ballangen	X		
Svellingsflaket	LVO	Lødingen Vågan	X		
Mårstadværet	NR	Værøy	X		
Røstøyene	NR/ LVO	Røst	X		
Ulvøyværet	NR	Hadsel	X		
Hongværet/ Galtholmen	NR	Bø		X	
Nykkvåg/Nykan	NR	Bø	X		
Stø/Nyksund	NR	Øksnes	X	X	
Gåsøya/ Galtholmen	NR	Øksnes	X		
Sauøya	NR	Øksnes	X	X	

Tabell 7-1. Verneområder som betraktes som konfliktfylte i forhold til oppdrett av ulike aktører

X= område hvor den enkelte aktør angir konflikt mellom vern og oppdrett

Grå skravur i aktørfeltene: Områder hvor de tre aktørene er enige om at det er konflikt.

Hvit tekst på svart bunn: Kommuner som avviser verneplanen, se kap. 5.

UT= Fylkesmannen foreslår etter lokal høring (1997) at disse områdene tas ut av planen.

²⁰⁷ Høringsuttalelse fra Nordland Fiskeoppdretterlag, datert 01.11.95, s.20-45.

²⁰⁸ Fiskerisjefens høringsuttalelse til kystverneplanforslaget, udatert, s. 60-98.

²⁰⁹ Fylkesmannens endelige utkast til kystverneplan, udatert, del I ("Generell del"), s. 26.

²¹⁰ Fylkesmannen foreslår "vesentlige" arealreduksjoner for å imøtekomme oppdrettsnæringen.

7.6 **Arealjusteringer og uttak av områder.**

Som vi har sett ønsket Fylkesmannen utvidelse/strengere forskrifter for 3 områder, men på den annen side vil Fylkesmannen – etter lokal høring – ta to områder helt ut av planen. Det gjelder Hamnholmen FFO i Brønnøy kommune og Selsøyvær NR i Rødøy. Uttaket av Hamnholmen begrunnes med ”den store motstanden fra dagens grunneiere”. Grunneierne mener at ”fredningsforslaget ikke er forenlig med deres og etterkommernes ønsker om bruk av området. Grunneierne ønsker i størst mulig grad av **vern ved bruk**, i tråd med tidligere tradisjoner”²¹¹.

I forhold til Selsøyvær (Rødøy kommune)²¹² har vi sett at Fylkesmannen viser til ”en konkret konflikt mellom planer om etablering av fiskeoppdrett i Selsøyværet og foreliggende verneforslag”. I tillegg til dette peker fylkesmannen på at kommunen i sitt utkast til kystzoneplan (av august 1996) har avmerket området for akvakulturformål. Fiskerisjefen har også påpekt områdets egnethet for oppdrett, og dets betydning for videre utvikling av denne næringen i kommunen. Materialet tillater ingen klare konklusjoner på hvilke av disse faktorer som har vært utslagsgivende for at området tas ut av planen, men **Fylkesmannen understreker at kommunens utkast til kystzoneplan ikke inviterer til slike konflikter i andre foreslåtte verneområder i kommunen, og dette kan tolkes som at kommunen - etter Fylkesmannens vurdering - har foretatt en begrunnet avveining mellom ulike hensyn i sitt planutkast**²¹³. ”På denne bakgrunn”, konkluderer Fylkesmannen, ”tilrå[s] at dette området tas ut av verneplanen, slik at man her prioriterer oppdrett foran vern.”²¹⁴. Dette er det eneste eksempelet i vårt materiale på at Fylkesmannen i den grad lar vernehensyn vike til fordel for oppdrett, at man tar et område helt ut av planen. Og dette er stor grad motivert ut fra de avveininger kommunen har gjort i sitt planarbeide.

Som følge av prosessen etter den lokale høringsrunden foreslår Fylkesmannen å ta ut 1 naturreservat og 1 fuglefredningsområde, og endre grensene for 20 naturreservater og 1

²¹¹ Del 2:7, (vår uth.)

²¹² Fylkesmannen viser her til at Rødøy kommune avviste å gi uttale til planen pga. angivelig saksbehandlingsfeil. På bakgrunn av dette hadde Fylkesmannen et møte med kommunens ordfører og rådmann ”uten at disse kunne angi hva kommunestyret hadde ansett som saksbehandlingsfeil. Fylkesmannen tar kommunestyrets vedtak til etterretning, men kan ikke vektlegge dette ved den videre behandling” (Del 3:24)

²¹³ Dvs.: I og med at kommunen ikke foreslår å åpne for oppdrett i andre foreslåtte verneområder, har kommunen foretatt avveininger som ikke entydig nedprioriterer vern.

²¹⁴ Del 3:24. Dette er det eneste eksempelet på at oppdrett eksplisitt prioriteres eksplisitt på bekostning av vern.

landskapsvernområde i forhold til det opprinnelige utkast til kystverneplan. Disse endringene fremgår av tabell 7-2.

Verneområde	Kommune	Totalareal i utkast 1994	Totalareal i revidert forslag 1997	Endring totalt
Hamnholmen FFO	Brønnøy	0,27	0	0,27
Kvikkleiroyran NR	Herøy	4,07	3,98	0,09
Bjerka NR	Hemnes	0,65	0,52	0,13
Lovunda/Lundeura NR	Lurøy	1,26	1,15	0,11
Innmyken/Valvær NR	Rødøy	121,1	96,9	24,2
Selsøyvær NR	Rødøy	13,9	0	13,9
Støttværet NR	Meløy	14,9	13,25	1,65
Skålsvikleira/Ystleira NR	Gildeskål	0,55	0,46	0,09
Øya/Langholmen NR	Gildeskål	1,92	1,68	0,24
Leirvika NR	Beiarn	1,3	1,15	0,15
Tverrlandet NR	Bodø	1,12	1,04	0,08
Bliksvær NR	Bodø	18,25	17,09	1,16
Fjære NR	Bodø	0,75	0,72	0,03
Engelværet NR	Steigen	16,7	8,1	8,6
Forøya NR	Hamarøy	13,74	2,06	11,68
Steinosen/Sjømyrpollen NR	Hamarøy	2,12	1,39	0,73
Tiltvika NR	Hamarøy	3,35	2,8	0,55
Sunnlandsfjorden NR	Vågan	11,9	10,7	1,2
Svellingsflaket LVO	Lødingen, Vågan	150,2	127,2	23,0
Morfjorden NR	Hadsel	0,66	0,36	0,3
Stø/Nyksund NR	Øksnes	3,87	3,75	0,12
Sørmela NR	Andøy	1,9	1,3	0,6
Bleikmorenen NR	Andøy	1,5	1,24	0,26
Totalt		385,98	296,84	89,14

Tabell 7-2. Arealjusteringer og uttak av områder (km²), revidert planforslag (1997)

Som følge av høringsrunden reduseres arealet **for disse områdene** med en fjerdedel (23%) totalt sett. Mange av disse områdene er svært små, og vi ser da også 12 av naturreservatene reduseres med under 0,5 km². I forhold til de områder hvor Fiskerisjefen hadde angitt konflikt (tabell 7.1) er det, i tillegg til omtalte Selsøyvær NR (uttak), to områder hvor sjøarealet reduseres betydelig. Det gjelder Engelværet NR, hvor sjøarealet blir godt og vel halvert, og Forøya NR, hvor sjøarealet reduseres med over 9 km². I sitt reviderte forslag foreslår fylkesmannen å redusere totalarealet fra 1166 km² til 1077 km², og ved å ta ut 89 km² reduseres foreslått verneareal med 7,6 % (se vedlegg 2).

Men hvilke hensyn er det Fylkesmannen har vektlagt som grunnlag for disse arealreduksjonene? Dette varierer selvsagt fra område til område, men krav og ønsker fra **grunneiere** og/eller **kommuner** er de hensyn Fylkesmannen oftest viser til når grensene forslås endret (tabell 7-3).

Høringspart Fylkesmannen referer til i begrunnelsen for endringer:	Antall tilfeller/områder (av 20) ²¹⁵
Grunneiere	14
Kommuner	10
Fiskerisjef	3
Oppdrettere og andre ²¹⁶	4

Tabell 7-3 Høringsparter Fylkesmannen refererer til ved arealendringer.

Når Fylkesmannen går inn for grenseendringer, er det først og fremst grunneiernes krav og ønsker som blir hørt. Vi har tidligere sett at mange av arealjusteringene var små, og grunneiernes krav er ofte knyttet til å holde mindre områder dyrket eller dyrkbar mark utenfor verneområdet. Dette er hensyn som er viktige for den enkelte grunneiere, men gir som oftest ikke behov for annet enn små justeringer av arealet. Kommunene blir også hørt i stor grad, men i mange av disse tilfellene fremmer kommunene de samme krav som grunneierne, og nettopp av hensyn til dem. Slik sett fungerer kommunene – i disse sakene - ofte som ”megafon” eller tilleggskanal for kravartikulering fra grunneierne.

Til tross for at disse endringene imøtekommer lokalt reiste krav og behov, er det lite trolig at en såpass marginal justering²¹⁷ - særlig i forholdet til sjøområdene der hvor Fiskerisjef og Oppdretterlag ønsker åpning for oppdrett - kan forventes å skape vesentlig mer aksept fra de som allerede, og i til dels meget sterke ordelag, har protestert mot planens omfang.

²¹⁵ Summen overstiger N=20, da flere ofte står bak ønsker om å endre grensene.

²¹⁶ Her finner vi også henvisninger til Forsvaret og generelle henvisninger til at ”*mange har reagert*”..

²¹⁷ Vi mener ikke at de behov som faktisk blir imøtekommet gjennom disse endringen er marginale for de det gjelder.

8 Fra Nordlandskysten til Løvebakken

8.0 Innledning

Etter Fylkesmannens revisjon ble verneplanforslaget sendt til Direktoratet for Naturforvaltning for gjennomgang, og deretter sendt på sentral høring. Denne del av prosessen har vi ikke funnet grunn til å gå detaljert inn i, for senhøstes 1997 ble verneplanforslaget tatt opp i Stortinget, og dermed ble en ny fase i prosessen innledet²¹⁸. Stortinget ble nå i flere omganger arena for innspill og diskusjoner om kystverneplanen, i første omgang i perioden desember 1997 til mars 1998. Høsten 1997 var det valg til Stortinget, og Steinar Bastesen (Tverrpolitisk Folkevalgte, TF²¹⁹) ble valgt inn på Stortinget med 8357 stemmer (6,2 %) i Nordland²²⁰. I femten av de 45 nordlandskommunene fikk TF over 10 % av stemmene, og i fire av disse stemte over 20 % på Bastesen (36,6 % på Træna)²²¹. Bastesen hadde i forkant av sin valgkamp markert seg som talsmann for de tradisjonelle kystnæringer og for utviklingsmulighetene i kystsamfunn og marine næringer. I mediebildet hadde han, som leder i Nordland Småkvalfangerlag, fra midten av 1980-tallet i stor grad frontet kampen for norsk hvalfangst både nasjonalt og internasjonalt. I denne kampen hadde han flere ganger i direkte språkbruk kritisert store deler av den internasjonale miljøbevegelsen og mye av den ”vernefilosofi” som den bygger på.

En av de faktorer som muliggjorde Bastesens inntog på den nasjonale politiske arena var at de tradisjonelle partiene i Nordland, som ofte hadde hatt profilerte talspersoner for kystens interesser, ved valget i 1997 ikke hadde det – i hvert fall ikke i samme grad som tidligere²²². Fiskeri- og fangstspørsmål hadde fått stor oppmerksomhet tidligere i 90-årene. Torskekrise rundt 1989-90, den påfølgende endring av kvotepolitikken fra 1991, og de internasjonale hvalfangstforhandlingene hadde hver på sin måte bidratt til tidvis å løfte et rimelig sterkt sektorisert politikkfelt inn på en mer allmennpolitisk arena.

²¹⁸ Dette er redegjort for i metodekapittelet.

²¹⁹ Da Bastesen begynte å drive valgkamp i august 1997 ble han tidlig omtalt som frontfigur for ”Fiskerlisten” eller ”Kystpartiet”, men formelt representerte Bastesen Tverrpolitisk Folkevalgte (TF) ved valget i 1997. Kystpartiet ble etablert 01.02.1999, og godkjent i september samme år. Det var derfor først ved Stortingsvalget i 2001 at Kystpartiet kunne stille til nasjonalt valg.

²²⁰ TF fikk 9195 stemmer på landsbasis, noe som understreker at dette var en Nordlandsliste.

²²¹ Kilde: NOS Stortingsvalget 1997, SSB.

²²² Jfr. ”Den utløsende årsak til ’Nordlandsopprøret’ våren 1997 var at ikke noe parti i Nordland nominerte folk fra fiskerinæringen på sikker plass til Stortinget.” Innlegg på Kystpartiets landsmøte 2005: ”Da Kystpartiet ble til” av Leiv Nordstrand,

8.1 **Bastesen griper saken**

Konfliktene Kystverneplanen for Nordland ble første gang et tema i Stortinget da representanten Steinar Bastesen (TF) i spørretimen 17. desember 1997 ba om at forvaltningens håndtering av verneplanen burde bringes inn for debatt i landets øverste folkevalgte organ.. På bakgrunn av det representanten oppfattet som ”en så stor inngripen i kystfolkets næringsaktivitet og bosetting”, ba han miljøvernministeren gå inn for at kystverneplanene fikk en politisk behandling i Stortinget.

Etter en kort redegjørelse om saksbehandlingen rundt verneplaner, viste miljøvernminister Fjellanger (V) i sitt svar til at Naturvernlovens bestemmelser om å legge ut verneområder er tillagt Kongen i statsråd, og at ”en fremleggelse av verneplaner for Stortinget vil derfor være et brudd på etablerte saksbehandlingsregler”²²³. Her er det tydelig at det er det institusjonelle rammeverk for forholdet mellom lovgiver og forvaltning som gir statsråden anledning til å avvise forslaget uten å gå inn på vurderinger av innholdet i Bastesens kritikk. Samtidig understreket Fjellanger at departementet på dette tidspunkt var i ferd med å vurdere hvordan den lokale medvirkningen – både i utarbeidelse av verneplaner og i forvaltningen av verneområder - kunne styrkes. Dette var foranlediget av lokal motstand mot statlige verneplaner mer allment – ikke bare i tilfellet Kystverneplanen.

Bastesen var tydelig ikke fornøyd med svaret, og fulgte opp med følgende tillegsspørsmål: ”Synes miljøvernministeren at det er tilfredsstillende at regionale politikere er blitt høringsinstans for byråkratiet i Miljøverndepartementet ?” Her reiser representanten spørsmål knyttet til flere sentrale dimensjoner ved politisk-administrative systemer; den geografiske og nivåmessige dimensjonen, samt forholdet mellom politikk og administrasjon. Statsråden avviser problemstillingen ved å vise til at den endelige behandlingen ikke er administrativ, men ”på politisk nivå i Regjeringen”.

Formalitetene er her klare. Naturvernlovens §§ 4,6,10,11a og 12 uttrykker helt klart at vedtak om vern som hhv. nasjonalpark, landskapsvernområde, naturreservat og naturvernminne treffes

²²³ Ministeren viste også til at problemstillingen ble drøftet i forbindelse med et Dok 8 – forslag om verneplanen for Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiene, og at Stortingets flertall (alle unntatt Høyre) da ga uttrykk for at en slik prosedyreendring ville berøre arbeidsdelingen mellom regjering og Storting, samt medføre betydelige forsinkelser i en allerede langvarig prosess.

av Kongen. Statsråden er selvfølgelig nødt til å forholde seg til det fremsatte spørsmål slik det er formulert, og det er nettopp det som gjør det mulig å unngå å adressere Bastesens bekymring over prosess og prosedyre gjennom henvisninger til formelle saksbehandlingsprosedyrer.

Her skal vi huske at Bastesen var nyvalgt representant og utgjorde hele TFs stortings-”gruppe”. Parlamentarisk erfaring og ressurser var således mangelvare på dette tidspunkt, og spørretime-initiativet må ses i det lys. Steinar Bastesen la imidlertid ikke saken død etter Statsrådets svar, og tok opp temaet i private lovforslag i begynnelsen av 1998²²⁴.

Den 3. februar 1998 fremmet representantene Steinar Bastesen (TF, Nordland), Ivar Kristiansen (H, Nordland), Øyvind Vaksdal (FrP, Rogaland), Hans H. Røsjarde (FrP, Hordaland), Harald Tom Nesvik (FrP, Møre og Romsdal) og Kenneth Svendsen (FrP, Nordland) et Dok. 8-forslag om politisk behandling i Stortinget av Kystverneplan Nordland, hvor de innledningsvis viser til at de finner statsrådets svar på Bastesens spørsmål i spørretimen ”*svært utilfredsstillende*”. I denne saken er det altså den politiske høyreside²²⁵ som mobiliserer for å politisere verneplanprosessen. Nå er argumentasjonen også blitt mer substansiell, og dreier seg om to forhold:

1. Forholdet mellom vernekategori og mulighetene for oppdrettsvirksomhet.

Forslagsstillerne viser til at naturreservat er den dominerende verneformen i Kystverneplanforslaget, samtidig som verneplanforslaget ikke tillater oppdrett i naturreservater. Miljøvernmyndighetenes bakgrunn for dette er oppdrettsnæringens uheldige miljøpåvirkninger, som ble gjort rede for i St. meld. Nr. 62 (1991-92) *Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder*. Forslagsstillerne viser til at denne meldingen bygde på en utredning fra 1986 (NOU 1986:13 *Ny landsplan for nasjonalparker*), og hevder det er urimelig at ”...omstridte uheldige miljøvirkninger av havbruksnæringen som går hele 12 år tilbake i tid [legges] som grunnlag for å forby havbruk i naturreservat”. De argumenterer for at næringen har ”tatt kjempeskritt innen helse, miljø og sikkerhet på disse 12 årene”, og at ”det er urimelig at næringens belønning for dette skal være ytterligere arealbegrensning”. Kunnskapsgrunnlaget for å forby (moderne) oppdrett i verneområder bestrides gjennom dette av forslagsstillerne, og de viser til Fiskeridepartementets høringsuttalelse til verneplanen, hvor et hovedmoment er at

²²⁴ Bastesens initiativ i denne saken gjør at han kan betraktes som en policy-entreprenør (Kingdon 1984).

²²⁵ I tillegg kan bemerkes at samtlige forslagsstillere kommer fra kystfylker fra Rogaland til Nordland.

hvorvidt en gitt aktivitet (in casu: oppdrett) strider mot et gitt verneformål må avgjøres i hvert enkelt tilfelle. Forslagstillerne betviler at oppdrett faktisk vil gi negativ påvirkning på botaniske og geologiske verneverdier på land²²⁶, og at det ikke ”*kan ha vært Stortingets mening at retningslinjene skulle tolkes slik da nasjonalparkmeldingen ble vedtatt*”. På bakgrunn av dette anser de det som ”*rimelig at Stortinget også får delta i en slik tvingende nødvendig prinsipiell drøfting av ulike verneplaners forhold til fiskeri- og oppdrettsnæringen*”.

2. Anvendelsen av Naturvernloven i sjø.

Med referanse til de konflikter høringsrundene har dokumentert i forholdet mellom Miljøvern- og Fiskeridepartementet, hevder forslagstillerne at gjennom verneplanforslaget ”*forsøker MD å anvende naturvernloven på områder som klart reguleres av saltvannsfiskeoven*”, og at denne grenseoppgangen må avklares av Stortinget. I følge forslagsstillerne er det slik at arealer i sjø ”*klart reguleres*” av annet lovverk enn Naturvernloven, og de mener på denne bakgrunn at lovanvendelsen er feilaktig.

På bakgrunn av disse vurderingene fremsatte forslagstillerne forslag om at ”*Stortinget ber Regjeringen legge Kystverneplan for Nordland fram for Stortinget til endelig behandling*”. Selv om det ikke lenger kun er Bastesen som ønsker at Stortinget skal foreta seg noe, så er forslaget formulert slik at det kan avvises med samme begrunnelse som statsråden ga i spørretimen²²⁷. Stortingets flertall avviste saken²²⁸ 19. februar 1998, men det er interessant å se hvilke resonnementer debattantene brukte i sine vurderinger av forslaget²²⁹. Einar Steensnæs (KrF) er første taler som nevner Kystverneplanforslaget, og han vil ”*ganske kort bemerke at skulle Kystverneplan Nordland bli tatt under behandling i denne sal, ville det uvegerlig føre til at Stortinget også ville bli invitert til å ta under behandling ganske mange andre planer.*”

²²⁶ De viser også her til at flere av de forslåtte områdene i forslaget til verneplan for våtmarksområder i Nordland ikke ble realitetsbehandlet i påvente av en nærmere avklaring bl.a. i forhold til fiskeri- og havbruksinteressene, og de uttrykker tilfredshet med det.

²²⁷ Flere av de øvrige forslagsstillerne var også nykommere på Stortinget, men særlig Røsjorde hadde lang parlamentarisk erfaring.

²²⁸ Carl I Hagen (FrP) foreslo at saken skulle oversendes energi- og miljøkomiteen, mens Presidentskapet foreslo at saken ikke skulle tas til behandling. Hagens forslag falt med 19 mot 81 stemmer.

²²⁹ Forslaget ble, sammen med to andre Dok.nr.8-forslag, behandlet under sak 6. Stortingsdebatten fokuserte i all hovedsak på et forslag om ”å henstille til Høyesterett og landets øvrige domstoler om å vurdere om ikke det generelle straffutmålingsnivået for grovere voldskriminalitet og sedelighetsforbrytelser mot mindreårige bør skjerpes vesentlig innenfor de någjeldende rammer”. Forslaget om politisk behandling av Kystverneplanen omtales i referatet på knapt en halv side av totalt 10 sider – en klar indikasjon på at temaet i denne konteksten ikke hadde samme prinsipielle interesse som straffutmålingsspørsmålet.

Jan Petersen (H) har samme vurdering som Steensnæs når det gjelder det prosedyremessige, men er noe mer utfyllende i sine vurderinger av forslaget samlet sett:

”Når det derimot gjelder Steinar Bastesens forslag, må jeg si at det er et forslag som kaller på mange følelser. Jeg må si det vil være helt umulig at Stortinget skal gi seg inn i en behandling av Kystverneplanen. Men hvis man leser forslaget riktig, står det noe helt annet i premissene enn i konklusjonen på forslaget. Det det dreier seg om, er det lovmessige grunnlaget for hvordan man i denne Kystverneplanen har grepet inn overfor næringsutvikling og i en utstrekning som de fleste finner ganske opprørende. Det er klart at når lovgivningen brukes på den måten, er det noe galt et sted, og Stortinget er nødt til å se gjennom dette. Men det må vi altså gjøre på en annen måte enn å vurdere selve Kystverneplanen. De problemstillingene Steinar Bastesen tar opp i sitt Dok.nr.8-forslag, fortjener i aller høyeste grad en meget nøye gjennomtenkning fra Stortingets side. Jeg vil inderlig håpe at noen av oss kan sette oss sammen og lage et nytt Dok.nr.8-forslag der man konsentrerer seg om selve hjemmelen for å gjøre disse tingene, slik at vi kan få det riktige resultatet uten nødvendigvis å gå om en behandling som Stortinget helt umulig kan gå inn i.”

Petersen uttrykker her sympati med forslagens grunnleggende problematikk, uten at han kan støtte forslagens ordlyd. Vi har sett at Statsråden i spørretimen – gjennom henvisningen til arbeidet med å forbedre prosessene - erkjente at de prosessuelle sidene ved verneplanen hadde klare svakheter, og her går Petersen så langt at han omtaler Kystverneplanforslagets omfang og antatte effekter for ”*ganske opprørende*”. For å belyse hvordan en større del av det politiske miljø oppfatter verneplanforslaget, er det instruktivt å se hvordan SV argumenterer – tradisjonelt et parti som betraktes som positiv til natur- og miljøvern. Inge Myrvoll, SV, Nordland, er den siste taler som omtaler verneplanforslaget:

”[V]i kan [ikke] behandle alle verneplanene i denne salen. Samtidig ser jeg behovet for å diskutere litt av grunnlaget, for det er lenge siden det har skjedd, og ute i virkelighetens verden er mye endret siden Stortinget hadde dette til behandling. Nå kommer det en interpellasjon om den saken den 4. mars, hvis jeg ikke husker feil, og det vil sikkert bli mulig å finne en annen innfallsvinkel slik at Stortinget kan få den til behandling.”

Også i SV er det en erkjennelse av at Stortinget bør drøfte grunnlaget for verneplanarbeidet, og Myrvoll viser til en varslet interpellasjon, som vil kunne gi tematikken en vinkling som er mer egnet enn dette Dok. 8-forslaget.

8.2 **Bastesen lærer spillereglene, men ikke fort nok**

Steinar Bastesen tok lærdom av den enigheten det var i Stortinget angående arbeidsdelingen mellom statsmaktene, og fremmet allerede 24. februar 1998 et nytt forslag om vurdering av lovgrunnlaget for innføringen av Kystverneplan Nordland. Argumentasjonen var den samme, men Bastesen ga nå forslaget en formulering som unngå å utfordre arbeidsdelingen mellom Storting og Regjering: Nå la ikke Bastesen opp til at verneplanen i seg selv skulle Stortingsbehandles, men noen av de prinsipper verneplanforslaget bygger på:

”Stortinget ber Regjeringen legge fram for Stortinget en vurdering av hensiktsmessigheten med og lovgrunnlaget for innføring av omfattende vern av store områder i sjø i form av naturreservater og marine verneområder i konflikt med lov om saltvannsfiske og farvannsloven, før Kystverneplan Nordland, som den første i en lang rekke kystverneplaner, innføres”

Samtidig som forslaget forsøkes spisset, utvides det samtidig. Referansen til marine verneområder viser til at Direktoratet for Naturforvaltning i 1995 presenterte en rapport som dokumenterte ulike sjøområders egnethet som marine verneområder, og henvisningen til *”en lang rekke kystverneplaner”* inkluderer trolig både dette arbeidet; nasjonale sikringssoner for anadrom laksefisk; og andre natur- og miljøbaserte tiltak som berører kystområdene. Forslaget ble behandlet av energi- og miljøkomiteen 18. mars 1998, men i mellomtiden hadde Stortinget fattet et vedtak i forbindelse med interpellasjonen fra Bjørnar Olsen (Ap), og komiteen viser enstemmig til dette vedtaket²³⁰, samtidig som den vedtar at Bastesens forslag vedlegges protokollen.

²³⁰ Vi må anta at formuleringene i Bastesens siste forslag, dersom det hadde blitt realitetsbehandlet, ville støtt på nye barrierer. Samtidig som lovgrunnlaget for vern i sjø skal vurderes, konkluderer Bastesen med at verneplanarbeidet er i konflikt med andre lover. Det er tvilsomt om flertallet ville kunnet akseptere slike forutsetninger.

8.3 **Fra den politiske randsone til sentrum**

I løpet av vel to måneder (fra 17.12.97 til 24.02.98) ble forslaget til kystverneplan tematisert tre ganger i Stortinget uten noen umiddelbare effekter i vedtaks form. Men Bastesens iherdige innsats mot verneplanen hadde definitivt satt en problematikk på den politiske dagsorden. Bastesen skulle imidlertid ikke få lov til å være den eneste som målbar denne kritikken. Umiddelbart etter Bastesens reviderte forslag (Dok.nr.8:80 (1997-98)), fremmet Nordlandsrepresentanten Bjørnar Olsen (Ap) den 5. mars 1998 følgende interpellasjon til statsråd Guro Fjellanger:

”Den ferdige Kystverneplanen for Nordland er den første av fylkenes kystverneplaner som i nær fremtid kommer til behandling i Regjeringen. Omfanget av og restriksjonene i planene går på noen områder betydelig lengre enn Stortingets forutsetninger for arbeidet med kystverneplanene. Med det omfang verneplanene nå ser ut til å få vil planene begrense mulighetene for næringsutvikling, verdiskaping og bosetting i kyststrøkene i Norge. Er dette i tråd med Regjeringens distriktpolitiske målsetting, og vil statsråden gi Stortinget anledning til å drøfte forutsetningene, omfanget og konsekvensene av kystverneplanene før planene iverksettes?”

Begrunnelsen for interpellasjonen er kjent både fra den lokale debatten og fra de tidligere forslagene i Stortinget:

Verneplanprosessen har ikke vært åpen og inkluderende nok, og ”fremstår i dag som et produkt fra direktoratet og fylkesmannen alene”

At kystverneplanforslaget tar til orde for vern av sjøarealer. Olsen gjentar her argumentene fra de nevnte Dok. Nr. 8 – forslag om at verneplanforslaget i så måte ”går .. lenger enn disse meldingene [om vernearbeidet, vår komm.] gir muligheter for”, og at ”Stortinget faktisk bør få anledning til å avgjøre hvorvidt områder i sjø skal inkluderes i kystverneplanene”.

At verneplanene ”i veldig sterk grad begrenser bruken av vernearealet”, og at det må kunne tillates aktiviteter innenfor verneområdene der aktiviteten ikke er til skade for verneverdien.

Miljøvernminister Guro Fjellanger viser i sitt første svar til at regjeringen ønsker at ”lokal-miljøet får et positivt forhold til verneområdene”, og at man derfor har ”felles interesser både lokalt og sentralt når det gjelder medvirkning”. Statsråden vedgår at prosessen rundt verneplanarbeidet ikke har vært optimal i så henseende, og viser til at en arbeidsgruppe sammensatt av statlig miljøforvaltning, Kommunenes Sentralforbund og Utmarkskommunenes Sammenslutning på dette tidspunktet var i ferd med å drøfte disse problemstillingene på et

generelt grunnlag. Resultatet fra dette arbeidet vil ifølge statsråden ”danne grunnlag for en revisjon av rundskrivet som omhandler saksbehandlingsreglene for vernesaker i medhold av naturvernloven”²³¹.

Når det gjelder spørsmålet om Stortingets behandling av vernesaker viste statsråden til at dette ”vil innebære at Stortinget går inn i den konkrete saksbehandlingen, noe som vil bidra til å skape usikkerhet om Regjeringens myndighetsutøvelse, slik denne er tillagt Kongen etter naturvernloven”, og minner samtidig om at Stortinget vil få anledning til å drøfte vernearbeidet ”på et mer generelt grunnlag” under behandlingen (to måneder etter interpellasjonen) av St. meld. nr. 58 (1996-97) *Om miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling*. Statsråden ser at det ”er forbedringspunkter når det gjelder samarbeidsrutiner”, men mener at kritikken i denne konkrete saken kan håndteres gjennom følgende lovnad:

”Jeg vil derfor foreta en nøye gjennomgang av saken når den kommer til departementet, og ha et nært samarbeid med andre departementer, særlig Fiskeridepartementet. Jeg vil understreke at alle høringsuttalelser til kystverneplanen i Nordland vil bli grundig vurdert.”

Det er således Miljøverndepartementets håndtering av verneplanen etter sentral høring, og statsrådens personlige forpliktelse, som her fremstår som garanti for at alle sider ved saken skal bli tilstrekkelig belyst.

Når det gjelder bruken av verneområdene ønsker ikke statsråden å gå i detalj, men generelt fremhever hun at ”vernebestemmelsene skal utformes slik at formålet med vernet ivaretas, og at man ikke går lenger enn det. Aktiviteter som ikke er i konflikt med verneformålet, skal tillates.”

I den påfølgende debatten gjentar Olsen at prosessene rundt høring av planutkastet

”har vært altfor dårlige [og at] en del av de som bor og livnærer seg på kysten ... har gått relativt langt ned i skyttergravene i forhold til de problemstillinger som her er kommet opp. Jeg tror det skal mer til fra statsrådets side enn en lovnad om å vurdere høringsuttalelsene nøye for å få disse folkene opp av skyttergravene og inn i en fornuftig dialog om de problemene vi her står ovenfor.”

Han understreker videre at det ikke er hans intensjon at kystverneplanen for Nordland som sådan skal bli debattert i Stortinget, men at Stortinget skal diskutere hvorvidt sjø skal omfattes av verneplanene, og mer allment hvordan man evt. kan skape synergi mellom verneområder og

²³¹ Det utvalgsarbeidet statsråden her viste til, var initiert av Utmarkskommunenes Sammenslutning* (USS) i 1996, og nedfelte seg senere i rundskriv 7-3/99 ”Saksbehandlingsregler etter naturvernloven (§18)” fra Miljøverndepartementet. Statsråd Fjellanger viser i forordet til rundskrivet til at om ”En avgjørende forutsetning ...er at lokale interesser og lokale/regionale politiske organer sikres reell medvirkning i de prosesser som skal lede fram mot vernevedtak.”

lokalt/regionalt næringsliv. Statsråd Fjellanger repliserer at hun er ”skeptisk til å sette i gang et helt utredningsarbeid ...fordi jeg mener man i stor grad har grunnlag i gjeldende lovverk”; at man ”ikke skal trekke ut prosessen lenger enn nødvendig”; og videre at en utredning ”vil kunne bidra til å øke konfliktnivået istedenfor å dempe det”. På dette tidspunkt i debatten er miljøvernminister Fjellanger klar på at selve prosessen ikke bør ”forstyrres” – løpet kjøres videre, men med særlig oppmerksomhet mot høringsuttalelsene.

Den påfølgende debatten²³² er i stor grad uttrykk for variasjoner over de tema Bjørnar Olsen og de tidligere Dok. nr. 8 – forslagsstillere har berørt. Istedenfor å gjenta kjente posisjoner, er det instruktivt å se hvordan statsråden argumenterer i forhold til *sekvensen* i interpellasjonsdebatten (Tabell 8.1).

Innlegg nr.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Taler													
Bjørnar Olsen (A)	X		X										
Statsråd Guro Fjellanger (V)		X		X									X
Ane Sofie Tømmerås (A)					X								
Harald Tom Nesvik (FrP)						X							
Bror Yngve Rahm (KrF)							X						
Ivar Kristiansen (H)								X					
Odd Roger Enoksen (Sp)									X				
Inge Myrvoll (SV)										X			
Ranveig Frøiland (A)											X		
Arvid Falch (TF)												X	

Tabell 8-1 Debattsekvens og holdning til krav om en egen Stortingsmelding om kystverneplanarbeidet. De som eksplisitt ønsker egen melding om kystverneplanene er uthevet. (Uthevingen av statsrådens siste innlegg er en motvillig aksept, snarere enn et ønske)

I sitt andre innlegg – etter den innledende dialog med interpellanten – er det **ingen signaler** fra statsråden i retning av at det er behov for en utredning, men under debatten får interpellant Olsen støtte av følgende representanter²³³:

Nesvik (FrP) – ”viktige problemstillinger som det er av vesentlig betydning for Stortinget å kunne ta stilling til.”

Kristiansen (H) – ”det /er/ overmåte viktig at Stortinget får en vurdering og behandler en vurdering av verneforslag som skal ha virkning for evig tid.(...)...denne saken /må/ til behandling i Stortinget.”

Myrvoll (SV) – ”Jeg ser behov for en politisk drøfting av prinsippene som skal ligge til grunn for verneplanene.”

²³² Med deltakelse av representantene Tømmerås (Ap), Nesvik (FrP), Rahm (KrF), Kristiansen (H), Enoksen (Sp), Myrvoll (SV), Frøiland (Ap) og Falch (TF)

²³³ Arvid Falch (TF) går i tråd med TFs tidligere forslag enda lengre ” vi hadde helst sett at [selve planen] ble behandlet av Stortinget”, men slutter seg til det som er politisk mulig å oppnå.

Frøiland (A) – *”det vil vera til god nytte og hjelp i det vidare arbeidet før kystverneplanane vert stadfesta, at Regjeringa legg fram ei melding for Stortinget der alle desse omsyna (...) vert grundig handsama.”*

Av debattantene er det bare Enoksen (Sp) og Rahm (KrF) – begge representanter for partiene i den regjering Fjellanger er del av, som signaliserer ønsker om en annen håndtering av saken²³⁴. Begge disse ønsker også at de generelle prinsippene for verneplanarbeidet bør drøftes i Stortinget, men at dette - i tråd med statsrådets signaler - gjøres i forbindelse med St.meld.nr. 58 (1996-97)²³⁵. Statsråden erkjenner at hennes foretrukne behandlingsmåte står for fall, og avslutter sitt siste innlegg med å tilkjenne at en god dialog med Stortinget er viktig: *”Hvis det skal til en melding for å få det til, så får vi komme med det”*. Når saken så kommer til votering foreligger et felles forslag fra Høyre og Arbeiderpartiet²³⁶:

”Stortinget ber Regjeringen i løpet av 1998 om å legge fram en melding om kystverneplanene. Meldingen må belyse de næringsmessige konsekvensene ved gjennomføring av planene, samt avklare om sjøarealer skal kunne inngå i kystverneplanene. Meldingen skal behandles av Stortinget før kystverneplanene stadfestes.”

Forslaget vedtas enstemmig, og med dette hadde et enstemmig Storting instruert miljøvernminister Guro Fjellanger om en fremgangsmåte hun i sine to første innlegg hadde uttrykt klar skepsis mot.

²³⁴ Tømmerås kommenterer ikke behandlingsform, men *”er glad interpellanten har reist det tema han har gjort.”*

²³⁵ Denne meldingen ble avgitt 03.04.1998 og skulle til behandling i Stortinget senere samme vår (5.mai).

²³⁶ Til votering var det opprinnelig fremmet to forslag fra hhv. Høyre (Ivar Kristiansen) og Ap (Bjørnar Olsen). Disse hadde forskjellig ordlyd, men samme intensjon, og begge forslag ble trukket til fordel for et nytt omforent forslag. Rahm fra KrF kommenterte dette slik: *”Sentrumspartiene hadde i utgangspunktet i denne saken et ønske om å se på realitetene i det forslaget som ble tatt opp under behandlingen av St.meld.nr.58 (1996-1997). Å velge den behandlingsform har vi i debatten registrert at det ikke er flertall for. At man ønsker en melding, tar vi til etterretning. Når det så viser seg at vi i det alt vesentlige er enig i det reelle innholdet i forslaget, vil jeg derfor meddele at vi ikke prosederer på behandlingsform, men at sentrumspartiene slutter seg til det forslaget som nå ligger på bordet fra Arbeiderpartiet og Høyre.”*

9 Regjering og Storting om vern og bruk i kystsonen

9.0 Regjeringens melding om kystverneplanene

Miljøverndepartementets melding²³⁷ om bruk og vern i kystsona ble fremmet 18. juni 1999. Det vises i meldingen også til at Miljøvernministeren i brev av 15. juni 1998 til energi- og miljøvernkomiteen orienterte om at meldingen ville utformes ”slik at spørsmålet om korleis sjøareal skal inngå i verneområde i kystsona og dei næringsmessige konsekvensane av dette, vert drøfta på **eit generelt og overordna grunnlag**.” (:7, vår uth.). Statsråden understreker med dette atter en gang at det ikke tilligger Stortinget å drøfte spesifikke og detaljerte forhold knyttet til enkeltområder i verneplanforslagene. Det er en oppgave for forvaltningen. Meldinga legger i tråd med dette opp til at ”miljøstyresmaktene og fiskeristyresmaktene ...i framtida [vil] samarbeide nært i spørsmål knytt til omfanget av vern av sjøareal” (:9) I ettertid av Stortingsbehandlingen er det med andre ord forvaltningen som skal samarbeide om å oversette de politiske signalene til forvaltningsmessig praksis. På et overordnet nivå understreker meldingen gjentatte ganger at vernetiltak alltid skal ta utgangspunkt i formålet med vernet, og det innebærer at: ”Vernet skal ikkje vere strengare enn det som er naudsynt for å sikre verneverdiane”, samt at det enkelte verneområde ”skal heller ikkje vere større i utstrekning enn det som er naudsynt av omsyna til verneformålet.” (:37).

Stortingets vedtak etter interpellasjonsdebatten rettet søkelyset mot grunnlaget for inkludering av sjø i verneområdet, samt verneplanens konsekvenser for næringsutvikling (særlig oppdrett). Vi skal vise hvordan regjeringen vurderer disse punktene, men med bakgrunn i den sterke prosesskritikken også gjøre rede for hvordan medvirkningen tenkes forbedret.

²³⁷ St.meld. nr. 43 (1998-99) *Vern og bruk i kystsona. Tilhøvet mellom verneinteresser og fiskerinæringane.*

9.0.1 Gjelder Naturvernloven i sjø ?

Hjemmelsgrunnlaget for anvendelse av naturvernloven i sjø var et sentralt spørsmål for Bastesen, interpellanten og flere av debattantene i mars 1998, og dette kommenteres slik i meldingen: "*Naturvernlova omtaler ikkje eksplisitt forholdet til sjøområde. Heller ikkje forarbeidet nemner uttrykkeleg forholdet til sjø.*" (:28). Samtidig viser meldinga til at naturvernloven av 1970 avløste tidligere lov av 1954, som i sin formålsparagraf uttrykte at loven omfattet "*områder av land eller vann*"(ibid.). Forarbeidet til 1954-loven omtalte i den sammenheng muligheten for vern av korallrev, og at fiske og taretråling kunne forbys i medhold av loven. Ifølge regjeringen er det:

"ingen haldepunkt i forarbeidet til gjeldande naturvernlov at rettstilstanden på dette punktet skulle endrast. Naturvernlova gjeld derfor både på land og i sjø. Lova sitt virkeområde omfatter heile territoriet i Noreg, dvs. at den gjeld ut til territorialgrensa." (ibid.)

Lovens "generalitet" innebærer med andre ord at den også gjelder for sjøområdene, selv om dette den gang ikke hadde vært et eksplisitt tema i debatten. Men når det gjelder noen av de mer **spesifikke** forholdene ved anvendelsen av loven i sjø, ser departementet flere uklarheter:

For det første regulerer ikke loven *hvor mye sjøareal* som kan inngå i et større verneareal. De generelle retningslinjene tilsier imidlertid at sjøareal kan inkluderes også i verneområder med primær verneverdi på land når det er snakk om "*ivaretaking av heilskaplege økosystem*" (:28), og hvor prosesser knyttet til sjøarealet er funksjonelt relevante i forhold til det terrestriske verneområdet (f.eks. strandenger). Med andre ord gjelder dette dersom "*verneverdiane heng økologisk nær saman med sjø*" (ibid.). Dermed forsterkes poenget om at kunnskapsgrunnlaget, som grunnlag for forståelsen av interaksjonen mellom marine og terrestriske økosystemprosesser, er av avgjørende betydning for avgrensningen av verneområdene. Faglig uenighet om disse økologiske interaksjonene, og om mulige effekter av forskjellige former for virksomhet i sjø for verneverdier på land, vil dermed kunne bli konflikttema som må kunne håndteres under saksbehandlingen av verneplanforslag. I vår kontekst vil dette kunne gjelde faglig uenighet mellom Fiskeridepartement og Miljøverndepartement, med basis i de kunnskapsmiljøer de forskjellige departementene er koplet mot.

For det andre sier regjeringen at det har vært "*noko ulik praksis*" når det gjelder i hvor stor grad sjøareal har blitt inkludert i de ulike tematiske verneplanene. Variasjonen her er trolig en

funksjon både av de ulike verneplanenes fokus; av forskjeller i "verne-tilbøyelighet" i de forskjellige fylkesmannsembetene; men også av at ulike verneplaner er utformet i ulike faser, hvor kriteriene for inklusjon av "tilstøtende områder" har variert. For brukere kan dette oppleves urimelig og lite forståelig, og regjeringen sier i den forbindelse at

"Det er derfor naudsynt å utvikle ein meir samordna praksis på landsbasis når det gjeld framlegg til vern av sjøareal der verneformålet er knytt til verneverdiar på land. Miljøstyresmaktene og fiskeristyresmaktene vil derfor samarbeide nært i spørsmål knytt til omfanget av vern av sjøareal i slike område." (:9)

I forhold til kystverneplanprosessens kritikere må dette tolkes som en delvis imøtekommelse fra naturvernmyndighetene, ikke minst lovnaden om et nært samarbeid med de sektormyndigheter som ikke bare har vært enige med kritikerne, men selv vært blant de mest artikulerte kritikere. Hvorvidt samarbeidsrelasjonene mellom sektorforvaltningene vil ha et annet preg i etterkant av melding og Stortingsbehandling gjenstår å se.

9.0.2 Vern og kystnæringer

Mange deltakere i interpellasjonsdebatten stilte spørsmål ved om det er nødvendig å ekskludere (en i tiltakende grad miljøvennlig) oppdrettsnæring fra verneområder. Meldingen behandler dette i kapittel 8 *Konsekvenser for næringsutnyttning, bruk og vern i kystsona*, og her (8.1) slår meldingen fast at konsekvenser for andre interesser "skal alltid verte vurdert i samband med verneframlegg". Som vi har sett, mente Stortinget at dette ikke var gjort i tilstrekkelig grad i kystverneplanutkastet for Nordland. Meldingen viser også til at de fleste verneområder er etablert²³⁸ uten vesentlige konsekvenser for næringsvirksomhet, men at summen av mer avgrensede konsekvenser av vernetiltak kan gi visse effekter lokalt.

I forhold til **fiskeriene** er det i de fleste foreslåtte verneområdene "få restriksjonar på fiskeriaktivitet" (:61), og dette er i de fleste tilfeller gjort med henvisninger til unntak for "tradisjonelt fiske". Meldingen viser til at uttrykket "tradisjonelt fiske" ikke er entydig definert, og dermed kan "verte tolka innskrenkande i forhold til å drive fiske", særlig i forhold til mulige "konsekvensar for framtidig utvikling i kystfiske, dersom det vert utvikla nye fangstteknologiar" (ibid.). Vi har sett at flere aktører problematiserte omtalen av "tradisjonelt fiske" under den

²³⁸ Det er ikke helt klart om meldingen her viser til verneplanhistorien generelt, eller mer spesifikt til kystverneplanen.

lokale høringen, og mente at formuleringen var så uklar at den burde presiseres. Regjeringen erkjenner denne mulige uklarheten, men viser samtidig til at det kan ”*vere vanskeleg å vere konkret med omsyn til behovet for slike nyanlegg når verneforskriftene skal fastsetjast*” (ibid.).

I forhold til **høsting av tang og tare** gjør meldingen klart at verneforskriftene for naturreservat vanligvis har ”*reglar om at all vegetasjon i vatn og på land er freda mot ei kvar form for skade og øydelegging. Dette medfører at tang- og tarehausting vert utelukka i naturreservat*” (:61). Samtidig viser Regjeringen til erfaringene fra Sogn og Fjordane, der det etter ”*konkret dispensasjonssøknad og vurdering i forhold til verneformålet, [er] gitt løyve til taretråling*.” (:62). Gjennom dispensasjon vil det altså – i begrenset utstrekning – kunne være anledning til å drive med tang- og tarehøsting også i verneområder. I forhold til gjennomføring av de resterende verneplanene (Vestlandet, Trøndelag, Nord-Norge) ser ikke regjeringen at det vil være vesentlige konflikter mellom disse interessene, bortsett fra der hvor tang og tare er en del av selve verneformålet - for eksempel i forhold til vern av fugle- og dyrearter som er ”spesielt knytt til tareskogen”. Gjennom dette eksempelet ser vi også en operasjonalisering av de generelle formuleringene om funksjonelle økologiske relasjoner mellom verneformål på land, og ressurser i sjøområdene.

Store deler av høringsuttalelsene og ikke minst interpellasjonsdebatten gir klare holdepunkter for å si at den primære konfliktlinjen i verneplanforslaget var knyttet til forholdet vern – **oppdrett**, og vernets konsekvenser for havbruk omtales i kap 8.1.3. Selv om begge disse arealbruksformene har beskjedent omfang i et nasjonalt perspektiv, er det likevel slik at egnethetsvurderinger både med tanke på oppdrett og vern har den konsekvens at disse interessene ofte kommer i konkurranseforhold til hverandre. Verneplanen kritikere hadde forut for meldingen vært særlig opptatt av at den teknologiske og romlig-organisatoriske utvikling i næringen vil kunne kreve større fleksibilitet i arealutnyttelsen enn det verneområder i medhold av naturvernloven gir rom for. At vernet gjelder ”til evig tid” har således vært et ankepunkt. Regjeringen viser til at vern etter naturvernloven har vært praktisert som permanent ”*sjølv om rammevilkåra som låg til grunn for vernevedtaket kan ha vorte endra*.” (:62)), og også til at oppdrett i praksis har vært utestengt fra områder som er vernet som naturreservater (ibid). Den generelle ”oppmykning” som kommer til uttrykk i meldingen formuleres slik:

”Under føresetnad av at det ikkje er i strid med verneføremålet, meiner Regjeringa at det vil vere mogleg å kombinere vern av eit sjøareal og bruk av

det same området til havbruksverksemd, i større grad enn ved tidlegare vernevedtak” (:72-3, vår uth.)

Men det er først ved å se på hvordan de enkelte verneformene behandles i meldingen, at vi kan se om og hvordan denne overordnede tenkningen nedfeller seg mer konkret.

9.0.3 Verneformer

Meldingen viser til at **naturreservat** har vært den mest brukte vernekategorien i sjø, nettopp fordi formålet som regel er å ivareta integrerte økosystem hvor sjøareal har ”hatt ein funksjon i høve verneformålet.” Dette har videre medført at i gjeldende praksis er ”alle former for oppdrett (...) utelukka frå naturreservat. Det har ikkje alltid framgått klart om slike ekstensive oppdrettsformer [for eksempel skjelloppdrett og bunnkulturer] vil vere i strid med verneformålet.” (:62) Meldingen vektlegger nå at koblingen mellom aktivitet og verneformål skal gjøres helt tydelig: ”Ein må grunngje i forhold til verneformålet kvifor vern og havbruk eventuelt ikkje kan kombinerast.” (:63). Her er det interessant å merke at under omtalen av havbruk (:65-6) i kap 8.2 som omhandler hvilke konsekvenser ulike bruksformer kan ha for naturverdiene, så fremgår det at oppdrett primært har effekter på bunnfauna og i forhold til sjøfugl, sjøpattedyr og annet vilt. Det er **ingen henvisninger** her til at oppdrett antas å ha skadelige effekter på botaniske eller kvartærgeologiske verdier. Og meldingen trekker da den konklusjon at ”Dersom verneformålet er botaniske eller kvartærgeologiske verdier i strandsona vil havbruk vanlegvis ikkje vere i strid med verneformålet.” (:74). Likevel utelukker ikke dette at oppdrett utelukkes i naturreservater som omfatter sjø, men dette vil da ”vere aktuelt berre dersom verneverdiane heng økologisk nær saman med sjø” (:28). Dette viser igjen tilbake til de dokumentasjonskrav og den begrunnelsesplikt som er fremhevet i meldingen.

Meldingen understreker at i forhold til **lanskapsvernområder** vil **tradisjonell aktivitet** i all hovedsak kunne fortsette, men ”oppdrett vert ikkje å rekne for å vere ei form for tradisjonell aktivitet i denne samanhengen”(:62). Oppdrett tillates derfor sjelden i slike områder, og da kun etter dispensasjon²³⁹. Bakgrunnen for dette er at ”oppdrett anses som en fast innretning, som

²³⁹ Kun et fåtall slike dispensasjoner er gitt, og da med krav om endringer i driftsopplegg som har gjort driften ”meir kostnadskevjangende og mindre effektiv.”

med dagens driftsmetoder innebærer konsentrert forurensingstilførsel”(ibid.)²⁴⁰. Et tilleggshensyn er også at oppdrettsanlegg antas å kunne påvirke kystlandskapets estetiske verdier negativt.

9.0.4 Medvirkning

Temaet om medvirkning (i både verneplanprosessen og forvaltning av verneområder) er viet et helt kapittel i meldingen, og regjeringen legger opp til at verneplanprosessene skal være så lite toppstyrte som mulig: ”Vedtak som er bindande for arealforvaltninga skal verte fatta på så lågt nivå som mogleg, etter prosesser som sikrar medverking både frå statlege fagorgan og befolkninga.”(:38) Det springende punkt her er selvsagt hva som er et lavest mulig beslutningsnivå, og hvor omfattende medvirkningen skal være. Nettopp dette er tema for den revisjonen av saksbehandlingsreglene statsråden viste til i interpellasjonsdebatten. Men Regjeringen ser klare forbedringspotensialer i verneplanprosesser generelt:

"Erfaringane syner at praktiseringa av reglane har vore ulik frå fylke til fylke. Sjølv om fylkesmennene har følgd reglane i lova, kan det hevdast at prosessen ikkje alltid har avspegla intensjonen i lova. Fiskeriforvaltninga og interesseorganisasjonar på fiskerisida har ikkje alltid komme tidleg nok med i prosessen, og verneplanprosessane har ikkje alltid vore godt nok tilpassa verneframlegg som omfattar sjøareal. Dette har nokre plassar ført til kritikk av miljøstyresmaktene si behandling av vernesaker." (:44)

Når Miljøverndepartementet på denne måten i klartekst sier at underliggende forvaltningsorganer gjennom sin formelt korrekte håndtering ikke nødvendigvis har oppfylt lovgivers intensjoner, må dette tolkes som **en klar innrømmelse av at kystverneplanprosessens kritikere har hatt et poeng**. Meldingens tema er imidlertid ikke tilbakeskuende selverkjennelse, men et fremtidsrettet fokus på "*vidare politikk*", og det er i den forbindelse departementet uttrykker forhåpninger og tiltro til at det parts sammensatte utvalget som reviderer rundskrivet om saksbehandling i vernplaner skal bringe framtidig verneplanarbeid inn i et mer dialogpreget spor.

²⁴⁰ Det siteres her fra St.meld.nr. 62 *Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområde*.

9.0.5 Meldingens konsekvenser for den videre behandling av kystverneplanene

Regjeringen sier innledningsvis at meldingen ”er meint å vere eit viktig grunnlag for regjeringa si behandling av framlegga til kystverneplanane i Nordland og Troms, samt andre framtidige verneplanar som omfattar sjøareal i kystsona.” (:7) Stortingets behandling skal altså ha konsekvenser. Dette kommer for det første konkret til uttrykk ved at:

”I samband med framlegg til kystverneplan for Nordland, vil Regjeringa vurdere å redusere storleiken på sjøareala som har vore på høyring.” (:10)

Og med basis i den generelle omtalen av hvilken status oppdrett har i forhold til vernekategoriene naturreservat og landskapsvernområde, må konklusjonen være at **meldingen i større grad enn tidligere åpner for å tillate oppdrett i naturreservater** med biologiske eller geologiske verneverdier, **forutsatt** at det ikke er en funksjonell økologisk sammenheng mellom sjø og disse verneverdiene og at oppdrett samtidig vil påvirke denne sammenhengen negativt. For øvrig åpnes det ikke for mer oppdrett i slike verneområder. Det legges heller ikke opp til mer liberale forskrifter i andre verneområder enn nevnt ovenfor. Et sentralt spørsmål blir da om meldingens understrekning av behovet for avveining mellom vern og bruk fører til reduksjoner i antall verneområder eller i verneområdenes størrelse.

9.1 Fylkeskommunalt innspill

I etterkant av fremleggelsen av Stortingsmeldingen om bruk og vern i kystsona, men før komite- og Stortingsbehandlingen, ble kystverneplanen bragt opp i Nordland fylkesting 15. februar 2000. Her slutter et enstemmig fylkesting seg til et forslag til uttalelse fra Sp, KrF og Venstre. Fylkestinget innleder med å trekke opp historiske linjer i forhold til naturressurs- og verneproblematikkens politiske geografi:

”Så langt vi kjenner historien, så har sentralmaktens interesse for utkantene i hovedsak vært knyttet til hvilke ressurser som kunne hentes ut. Noen ganger har dette vært til det gode med økonomisk framgang og utvikling både lokalt og regionalt, mens andre ganger har det hatt preg av direkte utnytting [og hvor] storsamfunnets behov i nyere tid har gitt seg uttrykk først i store naturinngrep for dernest å legge et strengt vern på en god del av de resterende arealene. Begge deler fører til reduserte muligheter for lokalbefolkningen til å bruke naturen både i næringsøyemed og til rekreasjon.”

Selv om det bildet som innledningsvis tegnes av ressursekstraksjonens organisering er balansert, må det sies å være *koloni*-preget som dominerer beskrivelsen av situasjonen ”i nyere tid”. Når det gjelder kystverneplanforslaget²⁴¹ konkret viser fylkestinget til at det opprinnelige forslaget innebar en omfattende båndlegging av både land- og tilgrensende sjøarealer, ”men etter lokale protester og en stortingsmelding om saken, ser det ut til at vernebehovene må dokumenteres mer utførlig enn før når grensene for vernede områder skal fastlegges”, samt at næringsinteressene vil bli sterkere vektlagt i fortsettelsen.

Uttalelsen retter seg ikke kun mot de substansielle sider ved denne overordnede problematikken, men peker henimot et ønske om restrukturering av de politiske og administrative prosesser som utvikler policy i forhold til et bredt felt av verne- og naturressurssaker:

*”[D]isse forvaltningene [som] griper inn i den lokale arealbruken (...) er styrt enten gjennom sentrale og regionale statlige myndigheter med begrenset lokal og regional politisk innflytelse, eller statsforetak med høye inntjeningskrav. Skal forståelsen for område- og ressursvern få aksept hos dem det angår mest, så er det avgjørende at planene har en lokal og regional forankring ved at både vernebestemmelsene og arealene avgrenses til verneformålet, og at **mer av beslutningene legges på lokalt/regionalt politisk nivå.**”*

Fylkestingets resonnement ender opp i følgende konklusjon:

*”Fylkestinget i Nordland er urolig over den sentralstyrte utviklingen og ber om at regjeringen tar initiativ til å se på forvaltningsnivåene med utgangspunkt i et **utvidet selvstyre også i areal- og ressursforvaltningen både lokalt og regionalt**”*

Dette initiativet for å løfte frem en mer omfattende problematisering av det institusjonelle rammeverket for den samlede areal- og ressursutnyttelse har visse paralleller til det som var intensjonen bak det regionale kystsoneplanprosjektet på Helgeland: Hvordan styrke den folkevalgte innflytelsen, lokalt og regionalt, i forhold til sektorforvaltningene? I denne omgang ser vi imidlertid ikke spor av at Plan- og bygningsloven presenteres som en alternativ institusjonell arena for håndtering av disse spørsmålene. Når det gjelder økt lokal *medvirkning* i de forvaltningsdrevne prosessene, så hadde de endrede prosessreglene nedfelt i rundskriv T3-99 året før lagt nye premisser for forbedring.

²⁴¹ Av andre naturressurs- og verneaspekter forslagsstillerne nevner er kraftutbygging, statens forvaltning av utmark i Nordland og Troms, manglende samarbeidsvilje hos - og prispolitikken til - Opplysningsvesenets Fond (betydelig grunneier) , rovdyrpolitikken, barskogvern, samt andre sektorplaner for vern hvor normen hevdes å være ”relativt strenge vernebestemmelser”.

Politikerne i Nordland fylkesting hadde likevel forhåpninger om at de kunne påvirke Stortingsbehandlingen. I forbindelse med fylkestingsbehandlingen av uttalelse til St.meld.nr. 43 (1998-99) ble politisk ledelse oppfordret til å forfølge saken overfor sentrale myndigheter i forkant av komite- og Stortingsbehandling. Ifølge fylkesråd for regional utvikling i Nordland, Alf Ivar Samuelson²⁴², ble dette ivaretatt gjennom møter med både energi- og miljøkomiteen og næringskomiteen i Stortinget. Verneplanforslaget og fylkets oppdrettspotensiale var også et tema da energi- og miljøkomiteen var på befaring og møte i Brønnøy 24.02.2000, hvor *”både berørte kommuner, oppdrettsnæringen og organisasjoner la fram sitt syn på meldingen og den videre behandlingen av kystverneplanen”*. I tillegg ga fylkesordføreren, NHO Nordland og Nordland Oppdretterlag en orientering til næringskomiteen og fiskeriministeren under et møte i Stortinget 09.03.2000. Samuelson konkluderer med at *”Vi har inntrykk av at både kommunene i Nordland og andre interesser har fått lagt fram sine synspunkter i denne saken på en god og grundig måte.”*²⁴³

Det er ikke helt lett å vurdere hvilket realistisk ambisjonsnivå fylkestinget kunne ha i saken på dette tidspunkt. Gjennom fylkestingsvedtaket i februar 2000 fremmes et ønske, men vi forstår det dels som et innspill til en mer langsiktig og overordnet debatt, og dels som et politisk ”hjertesukk”, snarere enn som en realistisk forventning om at en enkelt verneplan som er kraftig etter timeplanen skulle starte helt på nytt, med en annen institusjonell forankring.

9.2 Energi-og miljøkomiteens innstilling

10. mai 2000 leverte Stortingets energi-og miljøkomité sin innstilling om vern og bruk i kystsonen (Innst.S.nr. 168 (1999-2000)). En enstemmig komité deler Regjeringens hensikt om at meldingen skal danne grunnlag for behandlingen av kystverneplanen for Nordland og Troms, samt andre verneplaner som berører kystsonen, og at *”de prinsipper som legges til grunn for behandlingen av verneplanene skal bidra til å redusere potensielle konflikter mellom verneinteresser og brukerinteresser.”* Komitéen slutter seg også enstemmig til målet om å sikre det biologiske naturgrunnlaget *”i tråd med nasjonale og internasjonale anbefalinger og*

²⁴² Kilde: Referat fra fylkestinget møte 21.03.2000.

²⁴³ Utover de møter og kontakter som er nevnt her, har vi ikke undersøkt i hvilken grad lokale/fylkesvise partilag og organisasjoner har kontaktet enkeltpolitikere direkte. Dette er imidlertid normal prosedyre i viktige saker, og vi må gå ut fra at slik kontakt har funnet sted.

forpliktelser”(3), og at dette samlet sett best kan skje ”gjennom en kombinasjon av vern og bærekraftig bruk” (ibid.). På dette **generelle nivået** er det med andre ord politisk konsensus om disse overordnede målsetningene. Går man imidlertid inn på de mer detaljerte særmerknader fremstår et bilde hvor Fremskrittspartiet og Høyre i sterkest grad vektlegger næringspotensialet – særlig innen oppdrett, mens Kristelig Folkeparti, Venstre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti i større grad vektlegger naturvern hensynene. Arbeiderpartiet danner vekslende flertall med begge disse konstellasjoner. Medlemmene fra Ap, FrP og H går eksempelvis sammen om å understreke oppdrettsnæringsens utviklings- og markedspotensiale, og vektlegger en ”offensiv videresatsning for effektiv utnyttelse av våre marine ressurser”(4), noe som forutsetter ”tilgang på egnet sjøvolum/areal”(ibid.). FrP er derimot alene om formuleringen ”det /må/ ikke bli slik at kystverneplanen blir et så stort hinder for næringsvirksomhet og nyetablering at det blir en hemske for enkelte distrikt og kommuner som blir innlemmet i disse planene.” (4) FrP er også det eneste av partiene i komiteen som ikke slutter seg til føre-var-prinsippet i denne sammenheng (5). Og Høyre og Fremskrittspartiet ”vil advare mot å utvide vernesoner langs kysten, uten at dette er objektivt godt begrunnet”(5). På den annen side danner Ap, KrF, Sp, SV og V flertall for synspunktet at ”det er viktig at naturvernloven ikke uthules gjennom så liberale verneforskrifter at natur som er vernet etter naturvernloven i praksis blir forvaltet som alle andre områder i forhold til ulike næringer” (5) De skiftende flertallskonstellasjonene stiller seg bak formuleringer som dels overlapper med det andre flertall uttrykker andre steder i innstillingen, og dels er det reelle forskjeller i vektleggingen av naturvern hensyn versus næringsinteresser.

9.2.1 Naturvernloven i sjø

I forhold til interpellant Bjørnar Olsens ønske om å få vurdert anvendelsen av naturvernloven i sjø har komiteen merket seg at vern av sjøområder ”er aktuelt å benytte i avgrenset omfang på sjø- og landareal med regionale, nasjonale eller internasjonale verneverdier. Vern etter naturvernloven skal alltid ta utgangspunkt i formålet med vernet. Det er i denne sammenheng viktig at naturvernloven ikke uthules”(5)²⁴⁴. Flertallet (Ap, KrF, Sp, SV og V) stiller seg i denne sammenhengen positiv til at regjering vil vurdere vernekategoriene og eventuelt innføre

²⁴⁴ Så selv om FrP og H ikke fant å kunne støtte flertallets mer eksplisitte formulering om at naturvernloven ikke uthules gjennom liberale verneforskrifter, så får denne mer generelle formuleringen enstemmig tilslutning.

en ny kategori i loven ”dersom det viser seg hensiktsmessig, tatt i betraktning de spesielle forhold som gjelder for vern i sjø” (:6)

9.2.2 Verneområdene – omfang og forskrifter

Meldingen åpnet for å se nærmere på verneområdenes antall og utstrekning, men var mer restriktiv i forhold til å innføre en mer liberal praksis i verneområdene. Komiteen har i den anledning merket seg at ”Regjeringen i forbindelse med forslag om kystverneplan for Nordland, vil vurdere størrelsen på sjøarealene som har vært på høring”(:6) Når det gjelder forskriftene, slutter komiteen seg til at disse – på samme måte som arealavgrensningen – skal ta utgangspunkt i formålet med vernet. Samtidig slutter flertallet (Ap, KrF, H, Sp og V) seg til det vi identifiserte som meldingens ”oppmykning” av praktiseringen av Naturvernloven:

”Det skal være mulig å kombinere vern av et sjøareal og bruk av samme areal i havbruksvirksomhet i større grad enn ved tidligere vernevedtak. Dette forutsetter imidlertid at aktiviteten ikke strider mot verneformålet”

I forhold til både tidligere vernepraksis og meldingen, er dette det potensielt mest konsekvensrike utsagnet i komiteens innstilling. **Her ønsker flertallet seg eksplisitt en endring i hvordan verneområder i sjø skal kunne brukes av havbruksnæringen.** Men det er verdt å merke seg at samtidig som dette flertallet ønsker større grad av havbruksvirksomhet i verneområder, har fire av disse fem partiene (da sammen med SV) advart mot at intensjonene i naturvernloven ikke skal uthules gjennom svært liberale forskrifter. Likevel kan dette vanskelig tolkes annerledes enn at dette flertallet betrakter det foreliggende kystverneplanforslag som **for** restriktivt, og at det må justeres i den videre saksbehandling.

Selv om hovedfokus i både melding og innstilling er på vernet i forhold til næringsvirksomhet, viser også komiteens flertall (Ap, KrF, Sp, SV og V) til at de foreslåtte ferdselsrestriksjonene vil kunne begrense allmennhetens tilgang til naturområdene. Behovet for ferdselsforbud i hekketiden erkjennes, men dette flertallet ber likevel departementet vurdere behovet for ferdselsforbud i hvert enkelt område.

Komiteens generelle innstilling er for øvrig i tråd med meldingen – samtidig som man skal ”sikre det biologiske mangfoldet skal man i kystsonen også sikre areal til høsting av naturressurser og matproduksjon i sjø”(:3), og at ”Norges langstrakte kyst gir grunnlag for tilstrekkelig sjøareal til både utvikling av nødvendig næringsaktivitet og til vern av områder i

sjø og på land”(6). Konfliktene som har manifestert seg anses i det store og hele (dog med lokale unntak) ikke som uløselige, og komiteen slutter seg til de overordnede trekkene i Regjeringens forslag til videre prosedyre: at omfanget av sjøarealer i verneplanforslaget, og tilhørende forskrifter, gjennomgås av fiskeri- og miljøvernmyndighetene i fellesskap. Det fremmes ingen alternative forslag til votering, og meldingen oversendes Stortinget.

9.3 Stortingsdebatten om St. meld. nr. 43

Energi- og miljøkomiteens innstilling ble lagt frem for Stortinget til debatt 10. mai 2000 – vel to år etter Bjørnar Olsens interpellasjon. I og med at Steinar Bastesen (Tverrpolitisk Folkevalgte) var den som satte kystverneplanen på Stortingets dagsorden i forkant av interpellasjon, er det verdt å merke seg at TF ikke var representert i energi- og miljøkomiteen²⁴⁵. Når grunnlaget for kystverneplanene nå settes under debatt i nasjonalforsamlingen vil imidlertid Bastesen igjen kunne bli hørt i sakens anledning²⁴⁶.

Saksordfører Hilde Frafjord Johnsen (KrF) viser innledningsvis til at det er gledelig at det er et bredt flertall bak hovedlinjene i meldingen, og viser til at det biologiske mangfoldet skal sikres samtidig som det skal sikres areal til næringsvirksomhet. En slik ”*balansert forvaltning*” stiller krav til samarbeid fra offentlige myndigheters side og krav til ansvarlighet hos dem som skal iverksette og etterleve planene. Selv om sameksistens mellom bruk og vern betraktes som en mulighet, understreker imidlertid saksordføreren også at konfliktpotensialet er betydelig, og ”*derfor er meldingen lagt opp for å ivareta både verneformål og brukerinteresser. Dette er en krevende balansegang, og krever godt samarbeid mellom bruker- og verneinteressene.*” I den forbindelse understreker hun betydningen av lokal medvirkning i planprosessen, og begrunner dette ut fra to forhold:

1. Lokale aktører ”*besitter kunnskap som vil være sentral i utformingen av verneplanen*”, og
2. lokal medvirkning er ”*sentral for å sikre verneplanenes legitimitet*”

Samtidig finner Frafjord Johnsen behov for slutte seg til statsrådets tidligere understrekning av at Stortinget ”*ikke /skal/ behandle enkeltsaker eller forvalte oppfølging av vernevedtak*”.

²⁴⁵ Likevel: De substansielle momenter Bastesen anførte i sine tidligere innlegg og forslag i Stortinget fikk støtte fra et mindretall (overveiende FrP-representanter), og man kan tolke flere av FrPs særmerknader i innstillingen som å være i tråd med synspunkter Bastesen også kunne ha støttet.

²⁴⁶ Igjen vil vi minne om at begrunnelsen for å vektlegge TFs argumenter er å finne i sakens forhistorie.

I den påfølgende debatt²⁴⁷ berørte talerne de fleste sider ved meldingen. Vi har ikke her ambisjon om å yte representantene rettferdighet *når det gjelder helheten og nyansene i den enkeltes vurderinger* av verneplanprosessen eller verneplanutkastets substansielle innhold. Den følgende fremstilling er disponert tematisk ut fra det som i den tidligere prosessen har vært dominerende tema (selvfølgelig også med et åpent blikk for at nye momenter kan reises i Stortinget), og som er sentrale for analysen av kystverneplanen som ledd i policyutviklingen av en mer overordnet verneplanpolitikk.

Når nå grunnlaget for kystverneplanen er fremmet til debatt i landets øverste folkevalgte organ er det viktig å undersøke hvordan Stortingets representanter argumenterer i forhold til både prosess og substans. Mens komitearbeidet i Stortinget er saks- og løsningsrettet, og dessuten nedfeller seg skriftlig i en innstilling, vil en bredere presentasjon av plenumsdebatter gi et inntak til hvordan partier og representanter **rammer saken inn i en mer overordnet politisk og forvaltningsmessig kontekst**. Samtidig gir den muntlige fremstillingen (om enn innleggene - til dels - er forberedt skriftlig) et inntak til hvordan argumentasjonen koples til en videre politisk retorikk. I dette ligger en forventning om at den muntlige plenumsdebatten tydeliggjør representanters og partiers verdier og ideologi på en mer eksplisitt måte enn komiteinnstillingen, hvor enstemmigheten gjør det vanskelig å vurdere hvilken vekt de ulike flertalls- og mindretallskonstellasjoner faktisk legger på sine særmerknader.

9.3.1 Forholdet mellom politikk og forvaltning

Vi har gjentatte ganger sett hvordan den eksisterende forankring av verneplanarbeidet i naturvernforvaltningen har blitt utfordret og kritisert. Verneplanprosessen har vært kritisert for ikke i tilstrekkelig grad å inkludere lokale og regionale interesser, og da særlig næringsinteresser; ikke å inkludere, og være tilstrekkelig lydhør overfor, andre statlige sektororganer (in casu: fiskerimyndighetene); og i sum for å være for ”innesluttet” i naturvernforvaltningen (Fylkesmannens miljøvernavdeling og Direktoratet for naturforvaltning). *Det er faktisk påfallende at ingen – utover blott og bart å vise til hittidig*

²⁴⁷ De som deltar i debatten er, i kronologisk orden, Hilde Frafjord Johnsen (saksordfører, KrF), Gunn Karin Gjul (Ap), Øyvind Korsberg (FrP), Ivar Kristiansen (H), John Dale (Sp), Hallgeir H. Langeland (SV), Gunnar Kvasheim (V), Tore Nordtun (Ap), Steinar Bastesen (TF), Kenneth Svendsen (FrP), Torny Pedersen (Ap) Rita Tveiten (Ap), Siri Bjerke, (statsråd, Ap) og Kari Økland (KrF)

praksis – aktivt har begrunnet og forsvart denne praksisen. Stortingets opplevde behov for å få en **politisk drøfting** av prinsipper for det videre vernearbeidet er for så vidt dokumentert og begrunnet gjennom interpellasjonen og Stortingets vedtak i tilknytning til den våren 1998. Den konkrete innrammingen av verneplan-temaet i mer overordnede policyutsagn kommer imidlertid tydeligere til uttrykk når politikerne får anledning til å debattere en samlet fremstilling av utfordringene (i form av en Stortingsmelding) i et forum som tillater representantene å knytte elementer i verneplandiskusjonen til bredere politiske og ideologiske tema og standpunkter.

Innledningsvis vil vi vise hvordan representantene tematiserer behovet for å løfte de aktuelle problemstillingene ut av den mer rutiniserte forvaltningsinterne praksisen, og gi politiske styringssignaler om hvordan naturvernloven skal praktiseres:

”..ethvert steg videre som har med varig vern å gjøre, må ha en forankring i et folkevalgt organ. (...) Derfor er det veldig bra at denne saken har havnet til behandling i Stortinget” (Ivar Kristiansen , H)

”Det er oppløftende at vi har fått denne saken i Stortinget. Jeg tar det som et tegn på at det nytter å protestere - noe både befolkningen og politikerne i Nordland gjorde da de følte seg overkjørt i spørsmålet om vern av deler av kysten i Nordland. Jeg er glad for at Stortinget har fått mulighet til å si sitt i en så viktig sak, og jeg tror det gjennom denne meldingen og komiteens merknader er lagt et godt grunnlag for behandlingen av kystverneplanene i Nordland og Troms.” (Kari Økland, KrF)

”Bjørnar Olsens interpellasjon /førte/ til at vi i dag kan debattere vern og bruk i kystsonen (...) på en meget fornuftig måte i forhold til både miljø og næring.” Torny Pedersen (Ap)

Det er ikke overraskende at de tradisjonelle partiene er tilfredse med å kunne debattere den meldingen et enstemmig Storting i 1998 instruerte statsråd Fjellanger om å fremme. Disse representantene uttrykker gjennom sine innlegg at Stortingets behandling faktisk vil ha effekter for hva som vil bli innhold og avgrensning av den endelige kystverneplanen. Men den som først reiste kystverneplanen som tema i Stortinget, Steinar Bastesen (TF), er av en annen oppfatning:

”I dag har vi en skjebnedag for kystfolket og for Distrikts-Norge. Jeg sier det så sterkt, for dersom denne innstillingen blir vedtatt uten at noen av de forslagene jeg har lagt fram, samtidig blir vedtatt, gjør vi det mesterstykket at vi stadfester og forsterker de fullmaktene som allerede er gitt fra Stortinget til

Miljøverndepartementet og de miljøbyråkratene som sitter rundt omkring i fylkene, og som i realiteten er de som styrer løpet. De ml-erne og 68-erne som forsvant da kommunismen falt i grus, er godt plassert. Det er de som sitter og finner på all denne jækelskapen som distrikts- og kystbefolkningen må leve med. - Jeg beklager mitt uparlamentariske språk, president! ²⁴⁸ (...) Det er ikke kystverneplanen for Nordland og Troms som er til behandling. Den ligger i departementet! Den kan vedtas med et klubbeslag, for det står ingenting i meldingen om at den skal ut til ny behandling og så skrives om i tråd med det som blir vedtatt i dag. Det står ikke her!... Vi sier ikke at kystverneplanen for Nordland og Troms skal omskrives slik at den blir i tråd med det vi vedtar i dag. Det er viktig at folk er klar over det når de stemmer ned forslaget mitt. Planen ligger i dag - som jeg sa avslutningsvis - i direktoratet til vurdering av hvorvidt den skal omarbeides. Det er poenget! Det må stortingsflertallet være klar over når vi kommer til votering” (Steinar Bastesen, TF)

Vi ser her at Steinar Bastesen vender tilbake til motivasjonen bak sitt første Dok. 8 – forslag, hvor han ville at Stortinget skulle gå inn i de substansielle og mer detaljerte sider av verneplanutkastet. Han er åpenbart lite tilfreds med at miljøvernforvaltningen og regjeringen gjennom Stortingets behandling av meldingen ikke vil få *detaljerte instruksjer*, men vil ha spillerom til å vurdere endringer basert på skjønn - et skjønn Bastesen uttrykker liten tiltro til.

Vektleggingen av Bastesens argumentasjon her er ikke basert på dens politiske betydning, i den forstand at TF²⁴⁹ utgjør et politisk tyngdepunkt i nasjonalforsamlingen (noe de definitivt ikke gjør), eller er i vippeposisjon i forhold til den konkrete saken. Motivasjonen er tredelt: For det første er Bastesen den som først tok opp saken i Stortinget, og gjennom det bidro til å sette en dagsorden som senere ble fulgt opp av Stortinget²⁵⁰. For det andre er Bastesen den eneste representanten som har fremmet et alternativt forslag til energi- og miljøkomiteens innstilling, og for det tredje har Bastesen – qua frontfigur for Kystpartiet fra dets dannelse i 1999, og tidligere som hvalfangstforkjemper – profilert seg som talsmann for kystens sak, og kan i egenskap av den posisjonen illustrere en mer distinkt artikulering av det vi kan kalle en kyst-diskurs²⁵¹. I sum gjør dette at vi finner grunn til å gi Bastesen en tydeligere stemme her enn den realpolitiske (mangel på) innflytelse TF’s enmanns stortingsgruppe har.

²⁴⁸ Innlegget avstedkom følgende replikk fra Presidenten: ”For øvrig vil presidenten bemerke at uttrykk som Bastesen brukte, ikke er parlamentariske uttrykk – og det hjelper lite å beklage det etterpå.”

²⁴⁹ På tidspunkt for denne debatten er Kystpartiet etablert, med Bastesen som leder. Han er her angitt som representant for Tverrpolitisk Felleliste, da det var denne listen han ble valgt til Stortinget på.

²⁵⁰ Det er ikke mulig å slå fast hvorvidt saken ville ha fått et annet forløp uten Bastesens første spørretimespørsmål og Dok. 8 – forslag, men kronologisk kan vi slå fast at han var den som brakte saken til Stortingets oppmerksomhet.

²⁵¹ Vi impliserer med dette selvsagt ikke at det ikke finnes andre kyst-diskurser som tematiserer forholdet mellom bruk og vern på andre måter.

9.3.2 Perspektiver på vernebehovet

Vi har tidligere sett hvordan verneplanens kritikere etterlyste en konkret analyse og angivelse av hvilke aktiviteter som faktisk truer de foreslåtte verneområdene, mens naturvernmyndighetene gjentatte ganger har argumentert for at vern etter naturvernloven motiveres ut av hensyn til (de forholdsvis permanente) verneverdiene, og ikke ut fra mer situasjonsbestemte trusler – de være seg akutte eller forventede. Også Stortingsdebatten viser klart at det er markante politiske skillelinjer i dette spørsmålet (noe som allerede ble tydeliggjort i komiteinnstillingen):

”Hvorfor skal dette vernes mot alt og alle når folk selv er i stand til å ta vare på naturen uten hjelp fra et særdeles behjelpelig Storting, som igjen får hjelp fra fylkesmannens miljøvernavdeling? Som bruker av disse områdene, og som en av de få som kommer fra nord og som fremdeles ikke er vernet, er min bønn til Stortinget: Slutt å sende oss verneplaner før vi blir utryddet!”
(Kenneth Svendsen, FrP)

”Jeg mener at behovet for verning og fredning langs vår langstrakte kyst er like viktig som behovet for fredning i innland og fjellområder, men samtidig må vi ta hensyn til den tradisjonelle fiskerinæringens betydning i kystsonen, og ikke minst i Nord-Norge”.
(Torny Pedersen, Ap)

”Vi er opptatt av at det skal være mulig å drive vern gjennom bruk. Men det er å lure oss sjøl dersom vi tror at dette er fullstendig konfliktløst. (...) Derfor er det nødvendig å la noen kystområder være uberørt av næringsvirksomhet og annet, slik at vi for ettertida vet hvordan natur og økologi opprinnelig var.” (Anne Karin Gjøl, Ap)

Pedersen er her på linje med flertallet, som understreker at det skal være – og er – mulig å båndlegge områder til vern etter naturvernloven, samtidig som man kan sikre arealer til den fortsatte utviklingen i kystnæringene, og da særlig oppdrett/havbruk. Vernekritikken kommer i første rekke fra Fremskrittspartiet, TF og enkeltrepresentanter i Høyre. Svendsen (FrP) uttrykker dyp skepsis mot en vernebasert forvaltning av naturområder mer generelt, og sett i kontekst med de foregående debatter i Stortinget, kan hans utsagn fortolkes som at han mener at Stortingets flertall er redskap for verneivrige byråkrater i miljøvernforvaltningen.

9.3.3 Vernets varighet, evaluering og kunnskapsbehov

Vi har sett at flere representanter påpekte behovet for politisk behandling av den videre håndteringen av varig vern, også dette et tema som gjentatte ganger har vært tematisert i tilknytning til verneplanarbeidet. Muligheter for en større fleksibilitet i vurderingen av vernebehovet under skiftende forhold knyttet til mulig næringsutvikling ønskes velkommen også av flere partier:

”Det som bekymrer meg, er hvor mye av den totale kystsonen som er tenkt vernet gjennom naturvernloven. Vi vet at verneplaner etter naturvernloven gjelder for all fremtid, men det er jo ingen gitt å forutsi utviklingen i de områdene vi her snakker om. Følgelig vil det oppstå situasjoner hvor utviklingen i verneområdet tilsier en endring eller oppheving av vernet. Kanskje er det da mest hensiktsmessig å bruke saltvannsfiske_loven og/eller oppdrettsloven i størst mulig grad.” (Torny Pedersen, Ap)

Samtidig har vi nettopp sett at samme representant argumenterte for at det faktisk er et behov for vern i kystområdene. Trolig må dette fortolkes som en tilslutning til vern i den gjeldende situasjon, koplet med et ønske om evaluering av vernets effekter. Den bekymring for vernets effekter, og for permanensen i vern etter naturvernloven, som uttrykkes i klartekst av TF og FrP, later med dette også til å ha appell i et bredere politisk miljø, selv om retorikken er mer avdempet og ”balansert”.

I forlengelsen av det uttrykte ønsket om evaluering av verneområdene, ga flere av talerne uttrykk for at både naturtilstanden, menneskelig påvirkning og konsekvenser av vern for næringer og lokalsamfunn må analyseres grundig og kontinuerlig. Vi må anta at de uenigheter verneplanprosessen har avdekket når det gjelder både status og effekter, er en viktig motivasjon bak denne understrekningen:

”..kunnskapsgrunnlaget /må/ økes betraktelig gjennom overvåking, kartlegging og forskning. Dette skal så gi grunnlag for evaluering av verneområdene og om vernet er skikket til å sikre verneverdiene” (Gunnar Kvasheim,V)

”Utviklinga må vera forskings- og kunnskapsbasert. Det finst ingen snarvegar, og i eit slikt perspektiv er det bra at Stortinget har slege fast at marin forskning skal ha prioritet framover.” (Rita Tveiten, Ap)

”viktig at Regjeringen nå vil foreta kartlegging og overvåking av det biologiske mangfold, noe som vil gi oss svar på om det er nødvendig med evaluering av ulike

vernevedtak. Evalueringen vil gi oss svar på om verneverdiene er i tråd med verneformålet, og den vil kunne vise hvilke virkninger vernet har fått i forhold til lokalsamfunn og eventuelt næringsutvikling.” (Torny Pedersen, Ap)

I denne sammenhengen er det overraskende at ingen av de mest verneplankritiske representantene (fra FrP, TF, H) under debatten trekker frem behovet for en kunnskapsbasert overvåkning som grunnlag for eventuell rullering. Dette betrakter vi som en klar indikasjon på at argumentasjonen er ideologi-drevet, snarere enn kunnskapsdrevet. Til tross for dette, er det bred politisk enighet i Stortinget om at man ikke kan slå seg til ro med at områder blir vernet, og automatisk anta at de verdier vernet skal sikre faktisk blir sikret, ei heller at man kan la være å undersøke om vernestatus har effekter (og da evt. hvilke) i forhold til næringsutvikling og sysselsetting i de berørte områder. Dette kan vanskelig tolkes annerledes en som et klart politisk ønske om en mer fleksibel håndtering av områders vernestatus. Selv om vern etter naturvernloven er ment å være permanent, for ikke – som et flertall i komiteen har understreket - å bidra til en uthuling av vernet, så uttrykker Stortinget, i overensstemmelse med Stortingsmeldingen²⁵², en klar intensjon om at vern skal evalueres²⁵³.

9.3.4 Lovgrunnlaget

I Stortingsdebatten er det kun Steinar Bastesen som gjentar sin tidligere kritikk i forhold til lovgrunnlaget for vern i sjø:

”Hva slags lovgrunnlag er det som gir rett til vern av sjøen? Jo, det er et brev fra en byråkrat i Justisdepartementets lovavdeling - sannsynligvis en naturverner - som sier at det er grunn til å anta at miljøvernloven også skal gjelde sjø..... Ved å vedta det som står i innstillingen, sier vi at naturvernloven skal gjelde i sjø, man antar ikke lenger.” (Steinar Bastesen, TF)

Spørsmålet om naturvernlovens anvendelse i sjø var ett av de tre sentrale elementene i Bjørnar Olsen interpellasjon i 1998, og et tema som ble fulgt opp av flere representanter. Etter melding og innstilling forfølges ikke dette av andre enn Bastesen. Alle de øvrige partiene innser at den forståelse av lovanvendelsen som miljøvernforvaltningen har fremholdt hele tiden dette, er juridisk korrekt.

²⁵² St.meld.nr. 43 ((1998-99):46-7,80). I innstillingen fra komiteen er det et flertall fra Ap, KrF, H,Sp og V som mener det er ”viktig å få undersøkt på vitenskapelig basis de langsiktige konsekvensene for natur og miljø ved.. næringsvirksomhet i verneområder.”(:7)

²⁵³ Som del av komiteinnstillingen foreslås det at verneområdet i Froan skal evalueres. Dette forfølges ikke videre her, da det geografisk faller utenfor vårt case.

9.3.5 Medvirkning

Et av de viktigste ankepunktene mot kystverneplanen i Nordland har vært prosessuelt. Hensynet til sterkere lokal deltakelse blir trukket frem av flere partier:

”Det må innrømmes at dialogen mellom miljøforvaltninga og de berørte næringsinteresser og befolkninga ikke har vært god nok. Arbeiderpartiet støtter lokal deltakelse både i selve verneplanarbeidet og ved forvaltning av vernede områder. Vi ønsker en aktiv lokal deltakelse, både fordi det ofte er de lokale som kjenner området best, og fordi miljøvern ikke skal være en konflikt mellom de sentrale myndigheter og lokalbefolkninga.” (Gunn Karin Gjøl, Ap)

”Det er viktig at verneområder er forankret lokalt. Dette kan en best oppnå gjennom lokal forvaltning og ved at alle parter tidlig blir tatt med i vernearbeidet” (Gunnar Kvasheim, V)

”..understreker .. dette med den aktive lokale deltakelsen i planleggingen og opprettingen av disse områdene (Tore Nordtun, Ap)

”Lokal medvirkning er også sentralt for å sikre verneplanen legitimitet. Slik medvirkning vil, etter at vernevedtaket er fattet, sikre oppslutning lokalt og bidra til forankring av miljøvernpolitikken i lokalbefolkningen. Dette forutsetter at de som får delegert mer forvaltningsansvar, sørger for at aktuelle styresmakter og interessegrupper trekkes inn i arbeidet.” (Hilde Frafjord Johnsen, KrF)

Også her (som i forhold til kunnskapsbasert overvåkning) er det påfallende at ingen av de mest verneplankritiske representantene (FrP, TF) omtaler lokal medvirkning, og langt mindre hvilke retningslinjer eller prosedyre som bør følges for å sikre meningsfull lokal deltakelse i planlegging og forvaltning av verneområder. Dette blir desto mer overraskende når deres generelle argumentasjon henviser nettopp til de som lokalt blir ”utsatt” for verneplanen: beboere og (fornuftige) naturbrukere på Nordlandskysten. Argumentasjonen må forstås som et overordnet og ideologisk forankret angrep på verneplanleggingen samlet sett, og ikke rettet mot praktiske politiske og forvaltningsmessige grep for å forbedre de prosesser som faktisk vil utfolde seg i medhold av den lov som et samlet Storting (unntatt TF) nå erkjenner også gjelder sjøområdene.

9.3.6 Historiens vekt og kystens egenart

Flere av representantene, særlig på den politiske høyresiden, viser i debatten også til hva kysten og dens befolkning og næringsliv (etter deres oppfatning) *er*, og hvordan vernet griper inn i forhold til tradisjonsrike tilpasningsformer, og i forhold til kontinuiteten i en livsform som i sitt vesen angivelig er fremmed for statlig intervensjon og regulering:

”Oppdrettsnæringen bygger på generasjoners tradisjon for å leve av, høste av og bruke havet. Næringen er i så måte en forlengelse av den kultur og næringsvei som har preget kystsonen gjennom alle tider” (Øyvind Korsberg, FrP)

”Kystfolket har i alle år og i alle generasjoner levd i pakt med naturen. Det er de som har forvaltet naturen og tatt vare på naturen. Og begrep som bruk og vern har gått hånd i hånd.” (Ivar Kristiansen, H)

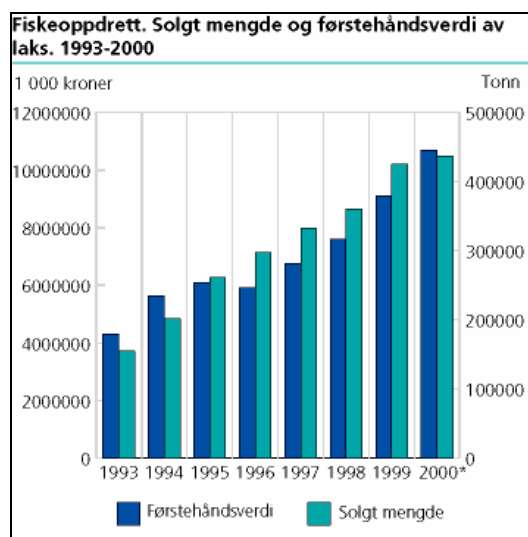
”Så utrolig det enn kan høres ut, er vi i stand til - som gjennom de siste 8.000 år - å ta vare på Nordlandskysten gjennom bruk, uten omfattende lover, forskrifter, planer og andre offentlige reguleringer”. (Kenneth Svendsen, FrP)

Den historiske bosetting langs kysten, og utnyttelsen av kystens arealer og ressurser, presenteres her i et fullstendig harmonisk forhold til naturgrunnlaget²⁵⁴. Til en viss grad ble en kjerne av denne argumentasjonen gitt tilslutning av Fylkesmannen i det første kystverneplanutkastet: Det er i stor grad historiske tilpasningsformer som har bidratt til å skape grunnlaget for verneverdiene. Men samtidig fremstiller de siterte representantene denne utviklingen fra subsistenshusholdning til moderne, kapital- og FoU-intensive kystnæringer, som uttrykk for en uproblematisk og uproblematisert kontinuitet: Det var harmonisk høsting av kystens og havets ressurser dengang, og det er det nå også (riktignok etter en innledende Klondyke-fase i oppdrettsnæringen, med midlertidige miljøproblemer). Denne påståtte harmonien mellom kystbefolkningen og ressursgrunnlaget stilles i skarpt relieff til det forholdet kystboeren antas å ha til stat og øvrighet: Nordlendingen er fullkomment i stand til å ta vare på naturen *”uten omfattende lover, forskrifter, planer og andre offentlige reguleringer”*.

²⁵⁴ Korsberg erkjenner at det ikke alltid har vært slik: *”Det er i dag ikke på langt nær den forurensning som man hadde ...tidligere.”*

9.3.7 Oppdrettseventyret

Stortingsdebatter finner selvsagt ikke sted i et vakuum, og man kan innvende at presentasjonen er for intern. Dette er på et nivå riktig, men samtidig tillater vi oss her å være selektive i den forstand at noen omgivelsesfaktorer betraktes som viktigere enn andre. Utviklingspotensialet for norsk havbruksnæring hadde i forkant av Stortingsdebatten fått bred mediedekning, og fikk betydelig politisk oppmerksomhet²⁵⁵. Den såkalte ”SINTEF-rapporten”²⁵⁶ ble lagt fram i oktober 1999 og leverte argumenter for at marine bioproduserende næringer har et potensiale for å produsere verdier for ca. 240 mrd. NOK i år 2030²⁵⁷. Debatten fant også sted i et år – 2000 – da produksjonsvolumet og eksportverdien for havbruk var på en ”all time high”. Tall fra Statistisk Sentralbyrå viser klart den kraftige veksten i både volum og kroneverdi siden begynnelsen av 1990-tallet (figur 9-1).



Figur 9-1 Mengde og verdi for oppdrettslaks 1993-2000, hele landet. (SSB).

²⁵⁵ FrP viser til denne i sin argumentasjon i Inst.S.nr. 168 (1999-2000).

²⁵⁶ ”Norges muligheter for verdiskapning innen havbruk”, Det Kongelige Norske Videnskabers Selskab og Norges Tekniske Vitenskapsakademi, 1999. (”SINTEF-rapporten”)

²⁵⁷ SINTEF-rapporten:kap. 3.3. Senere i 2000 arrangerte Norges Forskningsråd konferansen og visjonsdokumentet ”Det Marine Eventyret – visjon for det marine Norge 2020” på basis av en scenariobeskrivelse utarbeidet av ECON (publisert oktober 2000). Dette kom i ettertid av Stortingsdebatten, men er med på å tegne et bilde av de kraftige og positive utviklingsmuligheter og –ambisjoner vedrørende marin næringsutvikling som preget både næring, FoU-miljøer, forvaltning, lokalsamfunn og politikere i denne perioden, dog ikke uten flere kritikere.

Denne konteksten er viktig for å forstå hvordan oppdrett som næring rammes inn i en politisk debatt om vern – et vern som ifølge flere av debattantene vil kunne begrense utviklingspotensialet:

”Forskingsmiljøa våre har rekna ut at me kan skapa verdier for 200-250 milliardar kr i året i løpet av 20-30 år basert på marine ressursar. Det er heilt klart at skal dette verta ein realitet, må me ta høgde for ei utvikling der me tek vare på føremonene og der kystsoner som skal nyttast til produksjon, ikkje vert avgrensa på ein slik måte at me stengjer oss ute frå næringsaktivitet.” (Rita Tveiten Ap)

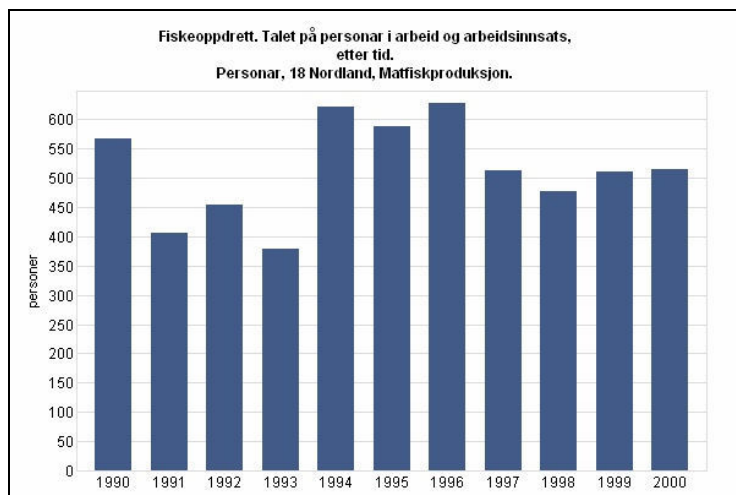
”Skal vi være i stand til å skape verdier for 240 til 250 milliarder om 20 år, eller skal vi leve av å passe på hverandre, passe på at vi ikke ror gjennom et sund i et område som er fredet, eller at vi kjører med en motorbåt med en 10 hesters påhengsmotor - eller en 400, 500 hesters Sabb diesel?” (Steinar Bastesen, TF)

I forlengelsen av disse optimistiske perspektivene for marin sektors bidrag til den samlede nasjonale verdiskapning var mange av debattantene opptatt av de regionale effektene disse næringene har or sysselsetting og bosetting, og verneplankritikerne fokuserer på de mulige regionale fordelingsvirkningene av vern:

”Oppdrettsnæringens ... fremvekst og utvikling har bidratt til å skape optimisme og er sentral for å beholde og skape arbeidsplasser og dermed opprettholde bosetting i distriktene. For mange lokalsamfunn langs vår kyst er oppdrettsnæringen selve symbolet på fremtiden og muligheten for livskraftige distrikter. Verneområder vil gi distriktsmessige konsekvenser og må derfor avveies mot andre samfunnsinteresser” (Øyvind Korsberg, FrP)

Oppdrettsnæringen er utvilsomt svært viktig i mange kystsamfunn, men samtidig er det verdt å merke seg at bl.a. endringer i konsesjonsvolum og mer effektive driftsformer i denne perioden bidro sterkt til at volum- og verdiøkningen ikke ble medfulgt av en tilsvarende ekspansjon i den direkte sysselsettingen. Fra midten av 1990-tallet sank for eksempel sysselsettingen i oppdrettsnæringen i Nordland frem til 1998 for så å vokse noe igjen frem mot 2000 (figur 9-2)²⁵⁸.

258



Figur 9-2 Sysselsetting i fiskeoppdrett 1990-2000. Nordland.

Kilde: SSB, Statistikkbanken

Den voldsomme verdiøkningen har ikke ført til en tilsvarende vekst i sysselsettingen. Så selv om oppdrettsnæringen i mange henseender er en distriktsnæring, så er det ikke riktig å uten videre hevde at ekspansjon i næringen bidrar til å trygge bosettingen i kystsamfunnene *generelt* sett (men her er selvsagt store lokale og regionale variasjoner).

Vi har sett hvordan oppdrett tidligere, i forbindelse med utredningen (1986) i forkant av *Ny landsplan for nasjonalparker* (St meld nr 62 (1991–92)), ble karakterisert som en *konsentrert forurensningskilde*, og dermed som ”vernets fiende”. Det er bred enighet i Stortinget om at havbruksaktiviteten på tidspunktet for debatten er langt mer miljøvennlig – særlig i forhold til sykdommer og bruk av antibiotika.

”Næringen har i løpet av de siste ti åra kvittet seg med mange av sine barnesykdommer, med høy medisinerings og mye fiske sykdom. Næringa fremstår i dag som langt mer bærekraftig og skånsom mot miljøet. Likevel kan det komme tilfeller hvor etablering av verneplan kan komme i konflikt med næringa.” (Anne Karin Gjul, Ap)

”Dagens oppdrettsanlegg er noe helt annet enn hva som var tilfellet for noen år siden. Det er i dag ikke på langt nær den forurensing som man hadde fra denne type næringsvirksomhet tidligere.” (Øyvind Korsberg, Frp)

”Næringen har selv satt standard for utvikling i tråd med miljøstandarder som gjør at de reversible inngrepene man har, ikke lenger har samme vignet og er den samme trussel for miljøet på kysten som for noen år tilbake.” (Ivar Kristiansen, H)

Nasjonal statistikk (SSB) viser klart at disse talerne her har et poeng: Omsetningen og forbruket av antibakterielle midler i oppdrettsnæringa sank fra 37,4 tonn i 1990 til 0,7 tonn i 2000 – en reduksjon på 98 %. Dette ble muliggjort gjennom både et lokaliserings- og

driftsmønster som var mer robust mot sykdomsspredning, men særlig av utviklingen av vaksiner mot fiskesykdommer (furunkulose og vibriose).

Den politiske høyreside (TF, FrP, dels H) fremstår som klart mer kritiske til etablering av verneområder i kystområdene enn Stortingets flertall, og dette går da også igjen i hvordan de argumenter i forhold til de sentrale enkelttema som berøres under debatten. De klart ideologisk profilerte utspillene kommer fra denne kanten. Den politiske venstreside, som tradisjonelt har hatt et sterkt fokus på miljøvern, lar også sin stemme høre i debatten. Den relevante konteksten her kommer til uttrykk ved at Gjøl (Ap) i sitt innlegg rett etter saksordfører Johnsen's innledning, viste til at et oppdrettsfirma som driver på dispensasjon i et landskapsvernområde (Froan i Frøya kommune, Sør-Trøndelag) har satt ut fem merder med smolt i en ny lokalitet uten godkjenning. Da Hallgeir H. Langeland (SV) griper ordet, hevder han med referanse til denne saken at Stortingsflertallet gjennom en merknad i innstillingen²⁵⁹ ”*truleg [kan] setta til side inntil fire lover*”. Langeland bruker nær hele sitt innlegg på å utdype dette, og viser avslutningsvis kort til at komiteen er ”*einig på dei fleste punkt*” i forhold til kystverneplanene. Dette illustrerer hvordan svært synlige enkeltsaker med relevans for et tema, kan skyve fokus bort fra helheten, særlig når saken også er egnet til å markere politiske skillelinjer.

9.4 Flertallets pragmatisme

Steinar Bastesen hadde fremsatt 3 forslag til votering. Tore Nordtun viste i sin stemmeforklaring til at statsråden hadde sagt at ”*Regjeringen vil gå nøye gjennom de foreslåtte avgrensningene i utkastet til kystverneplan i Nordland for å vurdere reduksjon av sjøarealene som er forslått vernet*” og anbefalte på bakgrunn av dette Arbeiderpartiet om å stemme mot Bastesens forslag. Bastens ønsket for det første at Stortinget skulle spesifisere at kystverneplanen skulle omskrives i tråd med innstillingen og sendes på ny høringsrunde; for det andre slo han seg ikke til tåls med den aksept Stortingsmeldingen og innstillingen uttrykte i forhold til naturvernlovens anvendelse i sjø, og ville ha en uavhengig juridisk betenkning; og for det tredje at det ved fremtidige verneplaner ikke skulle båndlegges areal gjennom

²⁵⁹ Ap, FrP, KrF, H og Sp viser til at dette er ”*ett av områdene som i fremtiden kan bli åpnet for havbruksvirksomhet etter de nye retningslinjene*”(7)

foreløpige ytre plangrenser. Alle Bastesens forslag falt, mot hhv. 20, 17 og 18 stemmer. Da disse tre slagene var tapt, ble innstillingen enstemmig vedtatt.

De bekymringer flere partiers representanter hadde gitt uttrykk for i Stortingsdebattene i 1997 og 1998 var i og med dette kanalisert inn i en bred oppslutning om at, som det heter i meldingen:

”det i kystsona er tilstrekkeleg sjøareal både for utvikling av naudsynt næringsaktivitet knytt til fiskeri, havbruk og tang- og tarehausting og til vern av område i sjø og på land.” (:11)

På basis av dette er det opp til naturvern- og fiskeriforvaltningen å komme fram til samarbeidsformer og konkrete løsninger som gjør at begge disse hensynene kan kombineres. De konfliktene vi har dokumentert, fremstår i dette perspektivet langt på veg som ”unødvendige”, om enn forståelige i lys av den prosesskritikk som også har møtt stor forståelse i så vel melding som Stortingsbehandling. Beskjeden fra Stortinget er: ”*Dette må da kunne finne en rimelig løsning*”, uten de voldsomme komplikasjoner. Men det er symptomatisk at når meldingen omtaler konflikter, så er det enten som konflikt mellom vern og brukerinteresser, eller konflikt mellom bruk og vern som *hensyn*. At disse konfliktene har kommet til uttrykk som, og i stor grad har vært forankret i, konflikter mellom *forvaltningssektorene* - noe som har vært synlige for alle, og som vi har dokumentert i større detalj i dette arbeidet - tematiseres ikke i verken melding eller Stortingsbehandling. Spørsmålet er da om Stortinget har for store forhåpninger til at kystverneplanen skal kunne slutføres gjennom forvaltningsmessig samordning.

10 Gjennom forvaltningen til Kongen

10.0 Marsjordre til forvaltningen: Samarbeid mot slutføring

Den 3. juli 2000 sender Miljøverndepartementet brev til Direktoratet for Naturforvaltning om hvordan forvaltningen skal håndtere den videre prosess. Her gir MD direktoratet i oppgave å:

*”slutføre arbeidet med forslag til ulike verneplaner som har ligget i påvente av Stortingets behandling av meldingen....[A]rbeidet skal skje etter de retningslinjer som er nedfelt i stortingsmeldingen og Stortingets behandling... Departementet forutsetter at direktoratet tar de nødvendige **supplerende kontakter** med fiskerimyndighetene for å **klargjøre eventuelle endringer i arealavgrensinger og verneforskrifter** i forhold til næringsinteressene slik meldingen legger opp til.”*

Denne slutføringen skal ikke trekke ut i tid og direktoratet får en klar tidsfrist for arbeidet:

*”[K]ystverneplanen for Nordland /skal være oversendt departementet/ **senest 1. mai 2001.**”*

Direktoratet får herved ansvar for å slutføre verneplanarbeidet, og i forhold til mindretallsforslaget i Stortinget er det verdt å merke seg to forhold som fremgår av brevets ordlyd: For det første tolker Miljøverndepartementet meldingsbehandlingen slik at formuleringen om ”nært samarbeid” (se kap. 9.1) er oppfylt gjennom *supplerende* konsultasjoner med fiskerimyndighetene. Og for det andre *bestiller ikke departementet endringer* i foreliggende verneplanutkast, men ber DN – gjennom supplerende kontakt med fiskerimyndighetene - å klargjøre *eventuelle* endringsbehov. Dette skal likevel ikke vektlegges for mye, for mens Miljøverndepartementet sommeren 2000 anså *supplerende* kontakter med fiskerimyndighetene som tilstrekkelig, heter det i det generelle brevet fra DN til Fylkesmennene (09.10.2000) om oppfølgingen av Stortingemeldingen at arbeidet ”vil kreve utstrakt samarbeid mellom miljøvern- og fiskerimyndighetene” (:1). Og da DN i brev til Fylkesmannen i Nordland (07.02.2001) ber om en konkret gjennomgang av de konfliktfylte områdene i kystverneplanen, ”foursetter [DN] at fylkesmannen ... har nær kontakt med Fiskeridirektoratet Region Nordland” (:1) Samarbeidsbehovet har åpenbart blitt aksentuert i løpet av disse månedene. Den konkrete gjennomgangen av kystverneplanen skulle ta for seg de konfliktfylte områdene mhp. forslag til forskrifter, og en vurdering av sjøarealets omfang i samtlige områder.

Fylkesmannen og Fiskeridirektoratet Region Nordland (FRN) nedsetter en arbeidsgruppe som har en rekke møter i perioden mars – mai 2001²⁶⁰.

10.1 Fra mandatstrid til forvaltningsbasert pragmatisme

Samarbeidet i denne fasen starter, i et første møte 20.03.2001²⁶¹, med at partene er uenige om hva som er mandatet for arbeidet. Fylkesmannen bygger sitt syn på DN's brev av 07.02.01, mens Fiskeridirektoratet viser til Stortingsmelding 43 som ifølge FRN ”viser til et bredere mandat mhp. forskrifter, verneform og geografisk utstrekning”. Vi kjenner igjen problemstillingen, ikke minst i forhold til Bastesens argumentasjon og forslag i Stortinget: I hvilken grad kan melding, komiteinnstilling og flertallsvedtak i Stortinget tolkes som bindende instruks for forvaltningen? Dette kan også formuleres slik: Hvilket tolknings-spillerom har forvaltningen i skjønnsutøvelsen når politiske signaler i policydokumenter skal kontekstualiseres og operasjonaliseres i forhold til et konkret sakskompleks? Hvem skal styre prosessen, og hvem har autoritet til å definere hvilke(n) tolkning(er) av disse politiske styringssignalene som skal ligge til grunn for den videre oppgavehåndteringen?

Uenigheten om mandatet i dette første møtet dreide seg om følgende 3 punkter:

Skal *forskriftene* for samtlige verneområder vurderes ?

Skal det være en *generell unntaksparagraf* for havbruk i verneplanen, eller skal *hvert område gis en individuell vurdering* i forhold til en eventuell unntaksparagraf?

Skal diskusjonen kun avgrenses til hvordan *oppdrett* står i forhold til vern, eller åpnes det for et bredere spekter av tema ?

Men de er enige om hva uenigheten i mandatfortolkningen dreier seg om: Det er spørsmålet om eventuelle endringer i *forskriftene*. Partene er enige om at *samtliges områder må vurderes når det gjelder arealavgrensninger*.

Allerede på dette møtet diskuterer også arbeidsgruppen den del av DN's bestilling som omhandler behovet for vitenskapelige *referanseområder*, og Fylkesmannen skal utarbeide et notat om dette til et senere møte. Som et grunnlag for det videre arbeid skal det utarbeides statusbeskrivelser for aktiviteter knyttet til havbruk, tangskjæring, taretråling og nyanlegg i

²⁶⁰ Den følgende fremstilling bygger på skriftlige referater fra disse møtene.

²⁶¹ Dette er det eneste av møtene hvor fylkeskommunen er tilstede. Bakgrunnen er en invitasjon fra DN, som ser det ”som naturlig” at fylkeskommunen kan gi **innspill ved oppstarten av arbeidet**.

fiskeriene. Til tross for at dette første møtet identifiserte en rekke uavklarte tema og momenter – og dermed en betydelig arbeidsmengde, avsluttes møtet med at partene enes om rask fremdrift i møtene. Arbeidsgruppen er svært klar over de krav som settes til fremdrift, og allerede tre dager senere møtes gruppen på nytt, og her enes partene om en rekke punkter i forhold til mandatet:

I forhold til havbruk gjenstår det 18 konfliktområder.

Partene er enige om at Stortingsmeldingen legger opp til at forskriftene skal utformes ulikt der verneformålet er hhv. botanikk/kvartærgeologi og sjøfugl/pattedyr: Der hvor verneformålet er botanikk/kvartærgeologi må det i forskriftene tas inn en inn en formulering om at forvaltningsmyndigheten kan tillate havbruksvirksomhet dersom dette ikke er i strid med verneformålet.

Dersom den påbegynte statuskartleggingen avdekker ytterligere havbruksinteresser i noen områder, så må forskriftsutformingen vurderes nærmere.

Men det er ikke enighet om **hvilket nivå** en **unntaksparagraf** bør ligge på, om denne bør være helt generell (Fylkesmannen) eller ligge på et nivå mellom dette og ”unntak som forvaltningsmyndigheten kan gi tillatelse til” (FRN).

Fremdriften i statuskartleggingen presenteres og drøftes også i møtet, med et særlig fokus på hvordan **nyanlegg til fiskerinæringen** skal håndteres. Det var fortsatt uenighet om 8 naturreservater i denne sammenheng, men etter en ny vurdering finner FRN at nyanlegg kun er aktuelt i 5 av disse, og disse skal vurderes til neste møte. Når det gjelder **referanseområder** skal fylkesmannen utarbeide et notat.

I det tredje møtet (30.03.2001) fortsetter den tematiske og områdemessige gjennomgangen. Arbeidsgruppen gir nå samstemt uttrykk for at **Stortingsmeldingen uttrykker en strengere holdning til havbruk i landskapsvernområder og fuglefredningsområder enn hva det var lagt opp til i verneplanforslaget etter lokal høring**. De tar i henhold til det første referatet meldingen ”til etterretning”, men sier samtidig at de her er enig i Fiskeridepartementets uttalelse til sentral høring²⁶². Arbeidsgruppen tar også opp rammene for, og forventningene til, det intensive arbeidet de er nå er engasjert i:

²⁶² Fiskeridept. sier i sin uttalelse under sentral høring (datert 01.07.1997:), med referanse til Stortingets behandling av nasjonalparkmeldingen, at ”Fiskeridepartementet har vanskelig for å tro at Stortinget har ment at retningslinjene skulle tolkes på denne måten”. Arbeidsgruppens implisitte kritikk av sentralnivåets ”overkjøring” av en opprinnelig lokal/regional enighet, avdempes noe i neste møte, da partene enes om følgende reformulering: ”Gruppen tar til etterretning at **det synes som om Stortingsmeldinga legger opp til en strengere holdning....**”.

”Sluttdokumentet fra dette arbeidet er offentlig. Det er et mål å få til et felles dokument, underskrevet av både regiondirektøren og fylkesmiljøvernsjefen, som går til de respektive direktorat med gjenpart til departementene og fylkeskommunen. Offentliggjøringen og ekspedering av sluttdokumentet avklares av Fylkesmannen og regiondirektøren på det avsluttende møtet 04.05.01.” (vår uth.)

Her ser vi en klar erkjennelse av at det påhviler miljøvern- og fiskeriforvaltningen i fylket et stort ansvar for å nå fram til en omforent løsning. De har både lokale og institusjonelle omgivelser å forholde seg til, og disse forventer både fremdrift og avklaringer gjennom levelige kompromisser. At et felles dokument er et mål, og ikke en forutsetning, indikerer klart at arbeidet likevel oppleves som svært krevende. Men det konkrete, saksrettede arbeidet i gruppen vitner også om at fokus nå er rettet mot å nå pragmatiske - og for begge parter tolerable - kompromisser i den hensikt å oppfylle bestillingen om et endelig verneplanforslag. Den åpenbare domene-hevdelsen og politiserte retorikken fra tidligere faser i prosessen synes langt på veg å være parkert, og er erstattet av en langt mer løsningsorientert og pragmatisk modus.

10.2 De problematiske områdene

Etter et fjerde møte med gjensidige orienteringer (04.04.01) møtes arbeidsgruppen igjen, to uker før deadline. Møtet blir da også preget av en forholdsvis detaljert gjennomgang av konkrete tema, samt en områdevis gjennomgang av de konfliktfylte verneområdene som gjenstår. Arbeidsgruppen går gjennom status for 19 naturreservater. I fem av disse områdene vurderes den foreslåtte arealavgrensning å *”ikke medføre vesentlige konflikter i forhold til havbruksinteressene [...] ut fra dagens arter og teknologi”*. For enkelte av de resterende områdene vurderes det som mulig å redusere arealet noe uten å svekke verneformålet, men det er noe varierende i hvilken grad dette antas å redusere konfliktpotensialet. I to verneområder (Bliksvær og Karlsøyvær) som foreslås *utvidet* gjennom kystverneplanforslaget, er det fra oppdrettshold ønskelig å redusere også allerede vedtatte verneområder, men her er Fylkesmannen klar: *”Etter fylkesmannens vurdering er det ikke aktuelt å ta ut områder som allerede er vernet.”*

I det sjette møtet våren 2001 (27.04.01), fire dager før departementets frist, slår arbeidsgruppen fast at det ikke er vesentlige konflikter for 12 foreslåtte naturreservater som var konfliktfylte

under lokal høring²⁶³. For de gjenstående 8 naturreservat-forslagene klarer ikke arbeidsgruppen å enes om avveining mellom oppdrett og vern, men FRN angir områdenes egnethet/betydning for oppdrett²⁶⁴ etter en tredelt skala (tabell 10.1).

Fiskeridirektoratets karakterisering	Område (naturreservat)	Sjøareal foreslått vernet (km ²)	Landareal foreslått vernet (km ²)	Totalt areal foreslått vernet (km ²)
Svært viktig oppdrettsområde	Fugløyvær	35,8	7,2	43
	Karlsøyvær	42,7	6,5	49,2
	samlet areal	78,5	13,7	92,2
Viktig og godt egnet oppdrettsområde	Svenningen	5,4	3,5	8,9
	Flatværet/Varkgård	14,6	2	16,6
	Bliksvær	14,6	3,7	18,3
	samlet areal	34,6	9,2	43,8
Egnet oppdrettsområde	Indreholmen/Lyngværet	21,7	2,8	24,5
	Innmyken/Valvær	118,6	2,5	121,1
	Engelværet	16	0,7	16,7
	samlet areal	156,3	6	162,3

Tabell 10-1 Fiskeridirektoratets angivelse av konfliktfylte områders egnethet/viktighet for oppdrett. Sjøareal, landareal, totalareal.

Gjennom denne prosessen, som har tatt en og en halv måned, har fiskeri- og naturvernforvaltningen på fylkesnivå i stor grad redusert konflikten til uenighet om arealavgrensning for 8 foreslåtte naturreservater, samt om hvilket nivå forskriftsutformingen skal ligge på. Denne konfliktreduksjonen har nettopp blitt mulig fordi tematikken på dette tidspunkt er avgrenset til et anliggende for to forvaltningssektorer. Den andre siden av denne avgrensningen er selvsagt at det mangfold av hensyn og perspektiver som var båret frem av andre aktører tidligere i verneplanprosessen, nå knapt registreres i forvaltningsorganenes sidesyn.

Selv om konflikten er redusert til 8 områder, så er disse av betydelig størrelse, og utgjør til sammen 298,3 km², hvorav 269,4 km² (91%) er sjøareal. Av FRNs tredelte preferansedeling utgjør likevel områdene i gruppen ”egnet oppdrettsområde” (som må fortolkes som de 3 minst viktige av disse 8 områdene) 58 % av det areal vi her står igjen med. De to kategoriene ”viktig”

²⁶³ Horsværet, Lånan/Skjervær, Kvikkleirøyran, Øya/langholmen, Brunvær, Hongværet/Galtholmen, Stø/Nyksund, Sauøya, Risværet/Sandværet, Støttværet, Forøya (nordre del av opprinnelig foreslått verneområde utgår) og Selsøyvær (tatt ut av kystverneplanen).

²⁶⁴ Fiskeridirektoratet region Nordland følger opp dette med et notat datert 04.05.2001 med tittelen ”Havbruksverdiene i de uavklarte, konfliktfylte områdene”.

og svært viktig” oppdrettsområde utgjør 136 km², hvorav 113,1 km² sjøareal. Vi har tidligere argumentert for at areal ikke er et objektivt uttrykk for områders **betydning**, og det er en argumentasjon vi fortsatt står ved. Men likevel gir antall områder, totalareal og sjøareal på disse gjenstående konfliktområdene et perspektiv på prosessens tidlige fase. De regionale fiskerimyndigheter og Fylkesmannen fremsto som klare antagonister fra kystverneplanen ble lagt ut på høring. Den kraftfull retorikken er etter 6 år med politisering, interpellasjon, melding og Stortingsbehandling omformet til det disse to partene nå betrakter som reelle konfliktene om et fåtall områder, om enn med et betydelig sjøareal. I det helhetlige bildet av verneplanprosessen må konfliktnivået i den tidlige fasen betraktes som lite proporsjonal i forhold til de uenigheter man på dette tidspunkt står igjen med. Men selvfølgelig: I 1995 la ingen av aktørene til grunn for sine vurderinger hva disse to forvaltningsorganene 6 år senere skulle identifisere som gjenstående problemer. Her skal vi også huske på at (stor grad av) enighet mellom de regionale miljøvern- og fiskeriforvaltningene ikke nødvendigvis er uttrykk for at aktører utenfor den statlige forvaltning er enige i de avveininger og kompromisser som her skjer. Og fremdeles gjenstår uenigheter om hvordan forskriftene skal utformes for å ivareta av Stortingets intensjoner.

10.3 Oppdrag (nesten) utført

En uke på overtid, 7. mai 2001, oversender Fylkesmannen saken til Direktoratet for Naturforvaltning. Samlet dokumenterer dette de oppnådde enigheter, men også gjenstående uenigheter, mellom disse to regionale forvaltningsorganene.

Fylkesmannen og Fiskeridirektoratet Region Nord er enige om at St.meld.nr. 43 tilsier at forskriftene skal gis forskjellig utforming alt etter om verneformålet er botanikk/kvartærgeologi eller sjøfugl/sjøpattedyr. I førstnevnte tilfeller er partene **enige** om at det her bør være en egen unntaksparagraf i forskriftene, med følgende ordlyd:

”Forvaltningsmyndigheten kan gi tillatelse til etablering av havbruksvirksomhet dersom dette ikke er i strid med verneformålet”

Uenigheten kommer til uttrykk når verneformålet er ”urørt/tilnærmet urørt natur” og/eller sjøfugl/sjøpattedyr. Her mener miljøvernavdelingen at følgende **generelle** unntaksbestemmelse bør gjelde:

Forvaltningsmyndigheten kan gi tillatelse for:
- vitenskapelige undersøkelser

- når formålet med vernet krever det
- for tiltak av vesentlig samfunnsmessig betydning
- i spesielle tilfeller dersom det ikke er i strid med verneformålet.

Dette anser Fiskeridirektoratet å være for strenge krav, og at det med en slik forskriftsutforming ”i praksis ikke vil kunne gis tillatelse til etablering av ordinære havbruksanlegg”, fordi de ”ikke vil kunne defineres innenfor noen av disse unntakene”. Fiskeridirektoratet ønsker her en egen unntaksparagraf som ”i nivå ligger mellom generell unntaksparagraf og unntak som forvaltningsnivået kan gi tillatelse til”. Fiskeridirektoratets fortolkning av Stortingsmeldingen peker således i retning av en ”**generell, men restriktiv dispensasjonsadgang**”, og at det kun er en slik generell adgang som kan ta høyde for den dynamiske utviklingen i næringen. Ifølge Fiskeridirektoratet må løsningen være ”dynamiske, mer fleksible planer, også verneplaner.”

Det andre sentrale elementet som adresseres i de regionale forvaltningsmyndighetenes oversendelsesbrev til Direktoratet for Naturforvaltning, er forholdet mellom næringsinteresser og sjøareal²⁶⁵. De er ”enige om at forholdet til **fiske** i hovedsak er avklart”²⁶⁶; om at det i landskapsvernområder og naturreservater tas inn et punkt i forskriftene som tillater sanking av **kråkeboller**; og om at det skal det foretas en ny gjennomgang av forskriftene når det foreligger en forvaltningsplan for **tareressursene** i Nordland. Når det gjelder forholdet mellom **vern og havbruk**, som har vært det store stridstema gjennom hele prosessen, klarer **ikke** de to regionale forvaltningsorganene å **oppnå full enighet**. Samtidig har vi sett hvordan møtene i arbeidsgruppen har tydeliggjort at man for noen av de tidligere omstridte områdene har justert utstrekning og/eller forskrifter slik at antall konflikter er blitt redusert.

Når det gjelder landskapsvernområder²⁶⁷ og fuglefredningsområder²⁶⁸ skriver fylkesmiljøvern-sjefen og regiondirektøren at de begge:

”erkjenner at det kan synes som om Stortingsmeldingen har en strengere holdning til behandling av oppdrett i landskapsvernområder og fuglefredningsområder enn den felles forståelsen FMN og FRN hadde gjennom kystverneplanprosessen. Det gjelder det forhold at det må søkes om dispensasjon for etablering av oppdrettsanlegg”,

²⁶⁵ Et tredje hovedelement er referanseområder.

²⁶⁶ Fiskeridirektoratet presiserer imidlertid at hjemmelsgrunnlaget må avklares og gis en presisering, for å sikre et korrekt legalitetsgrunnlag for bl.a. garnforbud rundt utvalgte fuglefjell.

²⁶⁷ Hysvær, Søla, Åsværet, Svellingsflaket, Røstøyene og den delen av Måstadjellet verneområde som er foreslått som LVO

²⁶⁸ Henstein/Horsværet/Gimsan, Muddværet og Lånan/Flovær/Skjærvær

og de gir begge støtte til Fiskeridepartementets uttalelse i sentral høring, hvor det heter at departementet:

”forstår...det slik at det er mulighet for oppdrettsvirksomhet innen disse områdene. Vi vil imidlertid oppfordre til at dette blir tydeliggjort ved å ta inn en presisering enten i verneforskriften eller i foredraget til kgl.res.”

Med referanse til Stortingsmeldingens signaler om at vern og bruk i større grad skal kunne la seg kombinere mener både Fylkesmannen og Fiskeridirektoratets regionkontor at forskriften bør åpne for havbruksvirksomhet i slike områder (LVO eller FFO), dersom det ikke strider mot verneverdiene.²⁶⁹

10.4 De uforenlige hensyn

Etter lokal høring var det avklaring om 44 foreslåtte verneområder når det gjaldt eksisterende arter. Den gang ønsket fiskeriforvaltningen dispensasjonsadgang i forhold til nye arter, men dette behovet oppleves ikke lenger å være tilstede. For de gjenstående områdene finner forvaltningsorganene regionalt at det *”kun for noen få områder ... er mulig å ta ut kun sjøareal dersom dette skal ha noen verdi for havbruksvirksomhet”*. Dette dilemmaet kommer klart til uttrykk i det felles oversendelsesbrevet til DN, hvor vurderingene rundt de 8 gjenstående konfliktområdene oppsummeres (tabell 10-2).

²⁶⁹ Fiskeridirektoratet tar det imidlertid ikke for gitt at denne regionale enigheten nødvendigvis vil få gjennomslag sentralt, for de *”finner grunn til å presisere at dersom den sentrale behandlingen skulle resultere i at en ikke får gjennomslag for en slik måte å håndtere havbruksøknader på i disse verneområdene, ønsker FRN å gjennomgå også disse områdene med sikte på reduksjon av sjøareal av hensyn til næringsaktivitet.”*

Fiskeridirektoratets karakterisering:	Område (naturreservat)	Kompromiss ikke mulig ²⁷⁰	Ønsket referanseområde ²⁷¹	Noe redusert konflikt ²⁷²	Størst havbruks-potensial ²⁷³
Svært viktig oppdrettsområde	Fugløyvær	X			X
	Karlsøyvær	X			X
Viktig og godt egnet oppdrettsområde	Svenningen	X			
	Flatværet/ Varkgård	X			
	Bliksvær			X	
Egnet oppdrettsområde	Indreholmen/ Lyngværet	X	X		
	Innmyken/ Valvær				
	Engelværet	X	X	X	

Tabell 10-2 Konfliktdimensjoner ved 8 uavklarte naturreservater pr. mai 20001, etter vurderingene til Fylkesmannen i Nordland og Fiskeridirektoratet Region Nord.

Til tross for et betydelig arbeid, og også stor grad av enighet, klarer ikke disse to regionale forvaltningsorganene å levere et omforent sluttprodukt som basis for videre behandling i DN. Partene erkjenner at de punkter hvor det gjenstår uenighet må sendes videre oppover i systemet for avklaring. Selv om denne gjenstående uenigheten er klart formulert av partene, er ordvalget betydelig mer moderat enn tidligere i prosessen. Her er det det forvaltningsmessige vokabular som gjennom passiv grammatikk uttrykker vurderinger, påpekninger og vektlegginger. ”The politics of blame” lar seg ikke lenger spore.

Miljøverndepartementets ”marsjordre” om å følge opp Stortingsmeldingen gjennom å avklare konfliktområdene har, etter seks år med vanskelige konflikter, brakt miljø- og fiskeriforvaltningen på regionalt nivå inn i en mer saksrettet og løsningsorientert dialog enn vi har sett tidligere.

²⁷⁰ I disse områdene ”synes det ikke å være mulig å foreslå grenseendringer som reduserer konflikten med havbruk **samtidig** som verneformålet opprettholdes”.

²⁷¹ Fra Fylkesmannen var ”det sterkt ønskelig at [disse] kunne gis status som referanseområder.”

²⁷² ”Ved de foreslåtte grenseendringene ... vurderes konfliktenå være **noe redusert**.”

²⁷³ Påpekt av Fiskeridirektoratet Region Nordland.

10.5 DN 2001: Salomonisk visdom og innstramming

Etter at Fylkesmannen i Nordland og Fiskeridirektoratet region Nordland hadde sendt sitt felles brev i mai 2001, foretok Direktoratet for Naturforvaltning (DN) en samlet vurdering av tidligere planutkast, høringsuttalelser²⁷⁴, samt av de innspill og uttalelser som var kommet inn som følge av Stortingsmeldingen og den påfølgende prosess. Vi skal her kort gjøre rede for *hvilke* endringer som er gjort, og den overordnede argumentasjonen for disse endringene.

Direktoratets tilråding pr. 2001 omfatter 67 områder (hvorav noen er kombinasjoner av to eller flere verneformer, slik at antall foreslåtte verneområder er 73). Det samlede areal utgjør 987 km², hvorav 10% er landareal, 90%sjøareal). Deler av disse områdene (92 km²) er vernet tidligere, slik at foreslått nytt verneareal er 895 km². Opprinnelig areal i Fylkesmannens verneplanforslag av 1994 var totalt 1164 km² (hvorav sjøareal 1052 km²)²⁷⁵, så reduksjonen er på 15 %.

Etter lokal høring foreslo Fylkesmannen reduksjoner for 21 naturreservater og 1 landskapsvernområde, og ytterligere et antall arealendringer er foreslått i prosessen etter Stortingsbehandlingen. På bakgrunn av disse vurderingene tilrår Direktoratet for Naturforvaltning areal-endringer i til sammen 28 områder. Fylkesmannen foreslo at to områder skulle tas helt ut av planen²⁷⁶. DN slutter seg til dette og foreslår i tillegg at Svenningen naturreservat i Lurøy kommune tas ut. Begrunnelsen for hvert enkelt område varier, men det detaljeringsnivået opptar oss ikke her. Det er mer interessant å se på hvordan DN argumenterer i forhold til det som har vært den gjennomgående konfliktdimensjonen når det gjelder arealavgrensninger: forholdet til oppdrett²⁷⁷:

”Direktoratet for naturforvaltning vil for øvrig vise til at en har lagt stor vekt på å imøtekomme havbruksinteressene. ...Etter avklaringer mellom miljøvernmyndighetene og fiskerimyndighetene, og forslag til uttak av arealer og områder, gjenstår

²⁷⁴ Følgende har hatt saken til uttalelse: 7 departementer, 17 forvaltningsorganer, 9 næringsorganisasjoner, 27 andre organisasjoner, 9 FoU-institusjoner, kommuner og organisasjoner lokalt/regionalt. DN skriver ”De fleste instanser som fikk saken tilsendt på sentral høring, har ikke avgitt uttalelse.”(:5)

²⁷⁵ DN's tilråding av 2001 (:4) viser til at opprinnelig areal var 1222 km². Etter gjentatte beregninger kommer vi til 1164 km², se vedlegg 2. DN kommer da også tilsvarende til at reduksjonen er 19,4 %.

²⁷⁶ Hamnholmen FFO i Brønnøy kommune og Selsøyvær NR i Rødøy kommune.

²⁷⁷ Direktoratet for naturforvaltning sin tilråding til Miljøverndepartementet i forbindelse med kystverneplan for Nordland, 2001, vedlegg A: 24. Ref. til DN her er til denne tilrådingen, supplert med områdebeskrivelsene.

fem områder som vurderes som konfliktfylte²⁷⁸. Bliksvær og Karlsøyvær har vært fredet helt siden hhv. 1970 og 1977, og for førstnevnte område **foreslås grenseendring som reduserer konflikten**.

Nytt verneareal i kystverneplanen medfører dermed konflikt med havbruksinteresser for de tre områdene Risværet/Sandværet, Kjølsværet/Valvær og Flatværet/Varkgård.

For Kjølsværet/Valvær foreslås grenseendring som reduserer konflikten. ... Direktoratets tilråding innebærer at verneinteressene prioriteres foran havbruksinteressene når det gjelder Karlsøyvær, og at havbruksinteressene prioriteres når det gjelder Fugløya. For sistnevnte område foreslås en vesentlig arealreduksjon som innebærer at selve Fugløyværet, og dermed arealer som er vurdert som interessante for havbruk, tas ut.”

DNs tilråding til Miljøverndepartementet når det gjelder arealet i de gjenstående 8 konfliktområdene fremgår av tabell 10-3.

Område (naturresevat)	Regional arbeidsgruppe (FMN og FRN) 2001			DNs tilråding 2001	
	Fiskeridirektoratets karakterisering	Totalt areal (km ²)	Sjøareal (km ²)	Totalt areal (km ²)	Sjøareal (km ²)
Fugløyvær	Svært viktig oppdrettsområde	43	35,8	5,44	1,8
Karlsøyvær		49,2	42,7	49,2	42,7
Svenningen	Viktig og godt egnet oppdrettsområde	8,9	5,4	0	0
Flatværet/Varkgård		16,6	14,6	16,6	14,6
Bliksvær ²⁷⁹		18,3	14,6	43,2	38,7
Indreholmen/Lyngværet	Egnet oppdrettsområde	24,5	21,7	25,5	21,7
Innmyken/Valvær		121,1	118,6	30,6	28,8
Engelværet		16,7	16	16,7	16
Sum:		298,3	269,4	187,24	164,3

Figur 10-1 DNs forslag til arealendringer i sin tilråding til Miljøverndepartementet 2001. Arealreduksjoner markert med grått

DNs tilråding viser her til drøftinger med Fiskeridirektoratet i etterkant av den regionale gjennomgangen:

”Fiskeridirektoratet ga uttrykk for at områdene Indreholmen/Lyngværet og Engelvær kan være referanseområder uten havbruk, dersom Svenningen tas ut av planen, [og delområder] tas ut av ... Innmyken/Valvær... og Fugløyværet.” (:17)

²⁷⁸ Risværet/Sandværet, Kjølsværet/Valvær (tidligere Innmyken/ Valvær), Flatværet/Varkgård, Bliksvær og Karlsøyvær. Til det første av disse foreslo FMN og FRN i mai 2001 grenseendring som ”innebærer at det ikke vil bli vesentlige konflikter”, og var dermed ikke med i tabell 10-1 og 10-2.

²⁷⁹ Økningen i areal for Bliksvær kommenteres ikke i DNs tilråding, men dette må være summen av tidligere vernet areal og forslag om utvidelse, se første sitat dette avsnitt.

Tabell 10-3 viser at det nettopp er disse endringene som er foretatt. Hensynet til oppdrett imøtekommes gjennom uttak av Svenningen og reduksjon av to andre områder, noe som til sammen reduserer vernearealet i disse 8 mest konfliktfylte områdene med 111 km², hvorav 105 km² er sjøareal. Med et slikt forsøk på ”salomonisk visdom” søker DN å gi litt til begge parter – en pragmatisk orientering som møter aksept også i fiskeriforvaltningen.

Selv om forvaltningspartene i det regionale samarbeidet 2001 ikke nådde full enighet, så fremsto konfliktnivået som betydelig redusert. Og DNs tilråding bidrar til å forsterke bildet av at forvaltningen nå søker å nå en *modus vivendi* – kanskje ikke optimalt for noen part, men en praktisk og levelig middelveg. Det er også verdt å merke seg at DN her konsekvent referer til, og forholder seg til, *fiskerimyndighetene* som de autoritative representanter for havbruksinteressene. Slik befestes inntrykket av at dette i løpet av prosessen har blitt en *forvaltningsintern dialog*.

Vi har sett at verneplanens opponenter ikke kun har krevd reduksjoner i vernet areal, men også at det i en rekke områder bør lempes på **forskriftene** – ikke minst i forhold til mulighetene for videreutvikling av de marine næringer. Mens Direktoratet utviste et visst monn av ”salomonisk visdom” gjennom avveininger og ”balansering” av de ulike hensyn når det gjaldt arealavgrensninger, så er bildet ganske annerledes når det gjelder forskriftenes utforming. På ett punkt – som imidlertid omfatter et lite antall områder - følger imidlertid DN de regionale statsetaters anbefaling, og det gjelder at forvaltningsmyndigheten kan gi tillatelse til havbruksvirksomhet i landskapsvernområder og fuglefredningsområder, gitt at slik virksomhet ikke strider mot verneformålet (:23).

I naturreservatene – som er den dominerende vernekategori i den samlede verneplan - er derimot Direktoratet ikke villig til å komme havbruksinteressene i møte når det gjelder forskriftene. Riktignok viser også DN til St.meld.nr. 43, hvor det eksplisitt er uttrykt at dersom verneformålet er botaniske eller kvartærgeologiske verdier i strandsonen, ”*vil havbruk vanligvis ikke være i strid med verneformålet*”. men samtidig viser direktoratet til at foredraget til Kgl.res. om vern av 8 våtmarksområder i Nordland (21.12.2000) legger til grunn at nettopp denne meldingens retningslinjer ”*må tolkes dit hen at det kun unntaksvis vil være aktuelt å tillate havbruksvirksomhet innenfor verneområder med status som naturreservat.*” (:23).

Dette må forstås slik at det er **vernekategorien i seg selv, snarere enn de substansielle verdier vernet skal sikre, som avskjærer eventuell havbruksvirksomhet**. Det at et område er gitt ”**status som naturreservat**” gir i seg selv gir dette som konsekvens, og slik kan vi si at eksklusjon av havbruk nærmest er en automatisert respons når vernekategorien er naturreservat. Direktoratets posisjon hviler imidlertid ikke utelukkende på dette utsagnet fra MDs foredrag til Kgl.res. for vern av våtmarker. I tillegg peker DN på at Stortinget under behandlingen av meldingen om bruk og vern i kystsonen påpekte at:

*”verneområdets utstrekning og begrensninger må veies mot føre-var prinsippet
Det er viktig at naturvernloven ikke uthules gjennom så liberale verneforskrifter at natur som er vernet etter naturvernloven i praksis blir forvaltet som alle andre områder (...)Vern etter naturvernloven skal alltid ta utgangspunkt i formålet med vernet” (:24)*

Så selv om meldingen og Stortingsbehandlingen åpner for større aksept for næringsaktivitet i verneområder, konkluderer DN disse spørsmålene slik:

”På bakgrunn av de grunnleggende intensjoner med opprettelse av naturreservater, verneverdier og –formål og de gitte føringer, finner direktoratet ikke å kunne tilrå at det tas inn en spesiell hjemmel for havbruk i forskriftene for de foreslåtte naturreservater. De samme vurderinger gjelder for fremtidig havbruk med nye arter og teknologi.” (:24)

De regionale statsetatenes fremforhandlede enighet om åpning for oppdrett i naturreservater med biologiske og geologiske verdier **blir her satt til side**. Direktoratet mener at den generelle unntakshjemmelen er tilstrekkelig for å kunne tillate havbruk i områder med kvartærgeologiske og/eller botaniske verneverdier, og at man under arbeidet med evaluering av verneområder kan revurdere situasjonen hvis ”*spesielle områder i kystverneplanen fremstår spesielt viktige mhp. fremtidig havbruk.*” (:24).

10.6 Et innblikk i den interdepartementale prosess

Vi har ikke foretatt en systematisk datainnsamling og analyse av hva som skjedde i og mellom departementene i tiden mellom DNs tilrådning og Kgl.res.²⁸⁰. Miljøverndepartementet

²⁸⁰ Da dette datamaterialet ble samlet inn var en rekke interne dokumenter ikke tilgjengelig. Det var først i og med Sivilombudsmannens vedtak i sak 2002-1517 (saken gjaldt en klage på manglende innsyn i saksdokumentene vedr. Kystverneplanen) at deler av dette materialet ble tilgjengelig. Vi har etter dette ikke hatt ressurser til å samle og analysere dette materialet i sin helhet.

utarbeidet høsten 2001 et utkast til foredrag for Kgl.res., og uten at vi har analysert dette, så gir Fiskeridepartementets svarbrev²⁸¹ et innblikk i hvordan relasjonene mellom departementene var ift. kystverneplanen på dette tidspunkt. Fiskeridepartementet innleder sine 9 sider med kommentarer/merknader med å vise til følgende formulering fra St.meld.nr. 43:

”Vernet skal ikkje vere strengare enn det som er naudsynt for å sikre verneverdiane. Verneområdet skal heller ikkje vere større enn det som er naudsynt av omsyn til verneverdiane, og heile verneområdet må oppfylle krava til den aktuelle vernekategorien i naturvernlova”,

og kommenterer dette slik:

”Dette bør ligge til grunn for kystverneplanen for Nordland. Det er viktig at dette gjennomføres på en slik måte at arbeidet videre fremover fremstår som noe positivt og viktig for alle parter.”

Allerede her aner man at Fiskeridepartementet leser foredraget slik at det ikke oppleves å følge opp Stortingsmeldingens intensjon, og dette spesifiseres i det følgende. Syv år etter første fremleggelse av verneplanutkastet mener Fiskeridepartementet at det ”generelt gjennom hele kystverneplanen for Nordland er en **manglende konkretisering av hva som er verneobjektet i de ulike områdene**” (vår uth.). Problemet med en slik manglende konkretisering, utlegges ved at eventuelle (nærings-)tiltak i et gitt verneområde må vurderes konkret i forhold til konsekvensene for de aktuelle verneformål/-verdier, og dette forutsetter at verneformålet er beskrevet ”konkret, både med hensyn til rom og innhold”. Som eksempler nevner Fiskeridepartementet:

*”at havstrandvegetasjon har behov for salt **gir ingen begrunnelse** for hvorfor man skal skjerme et større område”, og videre at man ”**vanskelig kan se at aktivitet som drives lenger ute i sjøen har innvirkning på kvartærgeologiske forekomster... geologi. (...)** I tillegg må det **redegjøres** for hvorfor og hvordan næringsaktivitet vurderes som uforenlig med disse verneverdiene”.(2, vår uth.)*

Også på dette tidspunkt, og på dette forvaltningsnivå, fremføres en kritikk om at naturvernmyndighetene ikke har dokumentert sammenheng mellom aktivitet og verneformål (in casu: de påstått skadelige effektene av oppdrett på geologiske og botaniske verneverdier). Vi leser dette som at **dersom det er** foretatt slike faglig begrunnede vurderinger, så mener Fiskeridepartementet at dette ikke er kommet tydelig til uttrykk i verneplanens dokumenter. De fremstår eventuelt som naturvernforvaltnings-interne kriterier for områdeutvelgelse som ikke er synlige (og dermed heller ikke forståelige eller kritiserbare) for eksterne aktører.

²⁸¹ Brev fra Fiskeridepartementet til Miljøverndepartementet av 29.11 2001, ref. 2001/1055 143

Fiskeridepartementets merknader gir assosiasjoner til det såkalte ”speilvendingsprinsippet” som ble introdusert i den aldri iverksatte Planleggingsloven av 1981²⁸², når det ”merker seg at det legges opp til en ordning der all virksomhet som ikke eksplisitt er tillatt i utgangspunktet er forbudt” (:2). Rett nok heter det i en generell unntaksbestemmelse at ”forvaltningsmyndigheten²⁸³ etter søknad ’kan’ gi tillatelse til virksomhet som ikke strider mot formålet med verneplanen”(:2), men departementet viser her til at fiskerimyndighetene gjentatte ganger har pekt på at det ikke synes å være verken

”rettslig eller faktisk grunnlag for å behandle tiltak der det konstateres at det ikke foreligger konflikt mellom tiltaket og verneplanens formål som dispensasjonssaker, der det skal være opp til forvaltningsmyndigheten å avgjøre om tiltaket skal kunne tillates eller ikke.” (:2)

Fiskeridepartementet kopler denne problematikken direkte til det foregående tema: konkretiseringen av verneformålet, og viser her til Stortingsmeldingens formuleringer om at vern ”alltid skal ta utgangspunkt i formålet med vernet”; at vernet ikke skal være strengere og ha større geografisk omfang enn nødvendig for å sikre disse verneformålene; og videre at det i større grad skal være mulig å kombinere vern og bruk enn tidligere. Fiskeridepartementet gir på denne bakgrunn følgende kommentar:

”Stortingsmeldingen må også forstås dit hen, at selv om miljøvernmyndighetene er forvaltningsmyndighet etter planen, så er det et sammenfall mellom utøvelsen av forvaltningsmyndighet etter planen, og de formål som vernes etter samme planen. en konsekvens av dette synet er at i de tilfeller der forvaltningsmyndigheten konstaterer at et omsøkt tiltak ikke er i strid med verneformålet, opphører også hans rettslige interesse i saken, som deretter må viderebehandles på vanlig måte av angjeldende sektormyndighet(er).”(:3)

De domenekonfliktene som dominerte verneplanprosessen tidlige fase, syntes langt på veg å være nedtonet under de regionale forvaltningsorganenes gjennomgang av de konkrete verneområdene, men her dukker de opp igjen i en sterkt legalistisk variant.

I og med at en rekke av de typer virksomhet som vil kunne søkes etablert i kystområdene faller inn under fiskeriforvaltningens kompetanseområde, må Fiskeridepartementets argumentasjon også leses som et initiativ for å styrke denne sektorforvaltningens betydning i forhold til denne type saker. Det er fiskerimyndighetene, og ikke forvaltningsmyndigheten (for verneområder) som skal saksbehandle tiltak som ikke strider mot verneformålet:

²⁸² Stortinget vedtok i 1981 *Lov om lokal og regional planlegging* (Ot.prp. nr. 22 (1980-81)). Loven ble trukket tilbake etter valget i 1981, før den hadde trådt i kraft. ”Speilvendingen” ble hos planens politiske motstandere utlagt som at ”alt som ikke eksplisitt er lov, er forbudt”. I mer planteknisk sjargong innebar ”speilvendingen” at det ikke var lov å sette i gang byggevirksomhet uten at tiltaket hadde hjemmel i en godkjent plan.

²⁸³ In casu: naturvernmyndighetene.

”Det blir således en feilslutning både logisk og rettslig når det i utkastet til verneplan fastsettes et generelt forbud mot alt som ikke er eksplisitt tillatt og at alle andre tiltak, også de som ikke er i konflikt med verneformålet, skal behandles som dispensasjonssaker der det overlates til forvaltningsmyndighetens frie skjønn å avgjøre om tiltaket skal tillates eller ikke.”²⁸⁴

Under Stortingsbehandlingen av meldingen om bruk og vern i kystsonen så vi at naturvernmyndighetenes skjønnsutøvelse ble kraftig kritisert av Steinar Bastesen. Her ser vi at også Fiskeridepartementet i stor grad gir uttrykk for samme type skepsis, selv om den her formuleres i mer legalistiske vendinger i forhold til rettsgrunnlaget for skjønnsutøvelsen. I sammenheng med dette kritiserer Fiskeridepartementet også en del av verneplanutkastets arealavgrensninger på mer prinsipielt grunnlag, fordi de er begrunnet ut fra å skulle ”skape praktiske planbegrensninger”, og at ”det således **ikke engang er en pretensjon om at alle angjeldende arealer omfattes av verneinteresser.**”(3, vår uth.). Med basis i dette kan FID ”**ikke se at det er samsvar mellom utkastet til verneplanen og Stortingsmeldingen** [og fastholder] *et tidligere fremsatt ønske om at det i verneforskriftene tas inn en uttrykkelig bestemmelse om at denne ikke er til hinder for virksomhet som ikke er i strid med verneformålet*” (:4, vår uth.). Igjen ser vi at operasjonaliseringer av mer generelle policyutsagn i overordnede (og mangetydige) dokumenter fungerer som en argumentativ ressurs i partenes strev for å få ”sin” fortolkning anerkjent som det korrekte grunnlag for verneplanbestemmelsene.

Forskriftene for landskapsvernområder og fuglefredningsområder tilsier at havbruk kan tillates dersom dette ikke strider mot verneformålet. I naturreservater inneholder ikke forskriftene en slik formulering, og her sier foredraget²⁸⁵, i tråd med DNs tilrådning, at eventuelle søknader må vurderes etter den generelle unntakshjemmelen. Dette begrunnes med at det i stortingsmeldingen står at det ”kun unntaksvis” vil være aktuelt å tillate havbruk i naturreservater. I forhold til dette gjentar Fiskeridepartementet FRNs anmerkning om at den generelle unntaksbestemmelsen er så streng at den i praksis vil bety et generelt forbud mot havbruk, og mener at dette er i strid med meldingen. Samtidig er Fiskeridepartementet enig i at

²⁸⁴ Og fortsetter her slik: ”Det minnes i denne sammenhengen om at begrepet dispensasjon normalt oppfattes å omfatte tillatelser til å gjøre noe som i utgangspunktet er i strid med lov eller bestemmelser gitt i medhold av lov, for eksempel en plan. I denne saken oppstår den paradoksale situasjon at tiltakshaver ikke bare pålegges å søke om dispensasjon for tiltak som **ikke** er i strid med planen, men må i tillegg akseptere at forvaltningsmyndigheten etter verneplanen kan avslå tiltaket, selv etter at det er fastslått at det ikke er noen konflikt i forhold til verneinteressene” (uth. i original). Når det gjelder håndteringen av havbruk i verneområdene (se under neste avsnitt) presiserer FID at det er ”vanskelig...å se konfliktpotensialet mellom havbruksvirksomhet og verneverdiene slik verneplanen nå er utformet. Det må **fremgå klarere og konkret** hvorfor og hvordan havbruksvirksomhet vurderes som uforenlig med disse verneverdiene.” (uth. i original)

²⁸⁵ Slik det refereres av Fiskeridepartementet.

det generelt sett vil være ”vanskelig” å etablere havbruksvirksomhet innenfor områder med status som naturreservat. Likevel vil det være ”*den konkrete vurderingen av typen oppdrettsvirksomhet sett i forhold til verneformålet som er avgjørendeog ikke verneformen i seg selv.*” (:4, uth. i original). Ifølge Fiskeridepartementets syn medfører foredraget at man i praksis avstenger muligheten for etablering av havbruk i naturreservater, selv om Stortingsmeldingen åpner for dette under visse betingelser og for noen verneformål.

Vi ser en stor grad av konsistens i fiskerimyndighetenes grunnleggende vurderinger i løpet av verneplanprosessen, men her, senhøstes 2001, ser vi at fiskerimyndighetene gir dette en klar legalistisk dreining, koplet med en ytterligere artikulering av et krav fiskerimyndighetene har fremført gjennom hele prosessen: Vern må bygge på en sterk og tydelig formulert kunnskapsbasis. Det må gis faglig velbegrunnede argumenter for de økologiske sammenhengene mellom prosesser i sjø og på land, og tilsvarende begrunnelser for hvorfor oppdrett utgjør en trussel mot verneverdiene. De faglige kriteriene for vern etterlyses stadig.

10.7 Miljøverndepartementet viser kriterie-kortene

I det opprinnelige verneplanforslaget (1994:6) vises det kort til at områdene er ”*gitt en faglig verdi og en prioritet i vernesammenheng*” av naturvitenskapelige fagfolk i de grunnlagsrapportene verneplanen bygger på, og ”*for mer inngående drøftinger av vernekriteriene for de havstrandsbotaniske og kvartærgeologiske forekomstene vises til originalrapportene (jfr. litteraturlista)*”. Det har med andre ord tidlig i prosessen vært **vist til** kilder som beskriver (noen av) de kriterier Fiskeridepartementet etterlyser. Samtidig har denne type kriterier og vurderinger vært svært lite omtalt i selve verneplandokumentene. Innenfor rammene av kystverneplanen er det faktisk først i og med foredraget til Kgl.res. at naturvernmyndighetene gir en samlet og utfyllende presentasjon av de kriteriene som ligger til grunn for vernearbeidet.

I Kgl.res. kap.8 er kriterier for områdeavgrensning presentert i fem grupper:

- Arronderingsmessige forhold (2 kriterier)
- Verneverdier knyttet til fugl og pattedyr (5 funksjoner, 5 kriterier)
- Botaniske verneverdier (2 kriterier)
- Kvartærgeologiske verneverdier (3 kriterier)
- Estetiske verneverdier (1 kriterium)

En gjennomgang av alle disse er ikke nødvendig for vårt formål, men vi skal gjengi 3 kriterier knyttet til 3 ulike verdier for å illustrere noen av de generelle økologiske så vel som praktiske kriterier som legges til grunn for verneplanens inkludering av sjøarealer:

Arronderingsmessige forhold

KRITERIUM: Arrondering øygrupper.

De foreslåtte verneområdene består i noen tilfeller av enkeltøyer eller klart avgrensa mindre landareal, men det vanligste er at områdene består av en rekke øyer, holmer og skjær som hver for seg har større og mindre verneverdier. Det er tilstrebet å verne hele økologiske enheter, og samlet utgjør øyer, holmer og skjær med mellomliggende sjøområder et helhetlig økosystem med stort biologisk mangfold. Dette biologiske mangfoldet er direkte og indirekte avhengig av det marine miljø. For eksempel henter ulike arter av sjøfugl ulike typer næring i sjøen, og havstrandsvegetasjon er betinget av saltpåvirkning som vil variere med blant annet vind- og bølgeforskjell. Mellom disse øyene/øyområdene er det sjø. Av rent arronderingsmessige forhold er det naturlig og hensiktsmessig at sjøarealet mellom øyene inngår i verneområdet.

Botaniske verneverdier

KRITERIUM: Sjøarealene har økologisk betydning for biologisk mangfold på land.

Størstedelen av den variasjonen vi har i flora, vegetasjon og økologiske forhold på havstrand forklares ut fra variasjon langs økologiske gradienter. De viktigste økologiske gradientene er substratgradienten, sjø-landgradienten, salinitetsgradienten, eksponert-skjermet gradienten, stabilitetsgradienten og vannbevegelsesgradienten. Alle disse økologiske gradientene har nær tilknytning til omkringliggende vannareal og det er disse som har betydning for havstrendenes utforming og den flora og vegetasjon som der finnes. Ved vern av slike lokaliteter er det viktig at områdene avgrenses slik at man også sikrer at de prosessene som har vært med på å skape lokaliteten og dens biologiske mangfold. I mange tilfeller fortsetter også havstrandvegetasjonen utover i sjøen i såkalte undersjøiske enger.

Kvartærgeologiske verneverdier

KRITERIUM: Nåværende sjøareal vi bli fremtidig landareal.

Vern av områder etter naturvernloven må sees i et langsiktig perspektiv, jf. det nasjonale resultatmålet om å verne et representativt utvalg av norsk natur for kommende generasjoner. Landhevinga i de ytterste strøkene langs Nordlandskysten er på ca. 2 millimeter pr. år, i fjordområdene ca. 3 millimeter og i de innerste delene av noen fjordsystemer er den oppe i 3-4 millimeter pr. år. Dette tilsvarer fra 40 cm og opp til 60-80 cm over en 200-årsperiode. I langgrunne områder kan det da bli snakk om store arealer.

Dette er eksempler på generelle, overordnede kriterier, og relevansen av hvert kriterium må begrunnes i forhold til konkrete enkeltområder. Vårt poeng er at det er først når denne type kriterier blir synliggjort at aktører med interesse for verneplanarbeidet kan argumentere **faglig** i forhold til dem²⁸⁶. Samtidig er de fleste som blir berørt av planen verken fagbiologer eller – geologer. Dette er verneplanarbeidets arena for ekspertise og motekspertise, og det er slik sett

²⁸⁶ Vi så for eksempel nettopp (i kap 11.3) hvordan Fiskeridepartementet argumenterte mot at ”hensiktsmessig arrondering” (praktisk planavgrensning) skulle kunne være et selvstendig argument for vern av sjøområder

ikke overraskende at det er på dette forvaltningsnivået dette aspektet blir fremtredende²⁸⁷. Det er denne type kriterier som er grunnlaget for naturforvaltningens funksjonelle territorialisering, og i forhold til de som blir direkte påvirket av kystverneplanen, de som bor og virker på Nordlandskysten, må det være en formidabel pedagogisk oppgave for naturvernmyndighetene å ”oversette” substrat- og stabilitetsgradienter til kategorier og perspektiver som oppleves som meningsfulle og relevante²⁸⁸.

10.8 Kongen befaler

Argumentasjonen i Kgl.res. er i det vesentlige sammenfallende med tilrådingen fra Direktoratet for naturforvaltning i 2001. Når det gjelder verneplanens overordnede omfang og innretning vurderer Miljøverndepartementet det slik at:

”det foreliggende forslaget er basert på en grundig avveining mellom verneinteresser og havbruksinteresser. Antall konfliktfylte områder i forhold til havbruk er redusert betydelig sammenlignet med under lokal høring. Totalarealet som inngår i verneplanen, inkludert tidligere fredninger, utgjør ca. 3 % av det samlede sjøarealet innenfor grunnlinjen i Nordland fylke. Sjøarealene utgjør ca. 90 % av planens totale areal. Av planens totale sjøareal på ca. 878 km², er ca. 349 km² fuglefredningsområder eller landskapsvernområder hvor det er åpnet for havbruksvirksomhet etter søknad. Det sjøarealet som inngår i foreslåtte naturreservater, som er den strengeste verneformen blant annet når det gjelder havbruk, utgjør ca 1,8 % av det samlede sjøarealet innenfor grunnlinjen i Nordland fylke. (Kgl.res. 06.12.2002:28)

Igjen ser vi hvordan fremhevingen av interesseavveining og et fokus på absolutt og relativt areal skaper det inntrykk at de ”reelle” konfliktene rundt kystverneplanen for Nordland, må betraktes som begrenset. Fiskeridepartementets erkjennelse, høsten 2001, av at havbruk generelt sett vil ”være vanskelig” i naturreservater, synes nå å ha festet seg som en klar aksept av at havbruk (normalt) ikke aksepteres:

”Miljøverndepartementet viser til avklaring med Fiskeridepartementet om at i naturreservater skal havbruk i utgangspunktet ikke være tillatt, og at eventuelle søknader om havbruk i naturreservater følgelig må vurderes etter den generelle unntakshjemmelen i forskriftene” (Kgl.res. 06.12.2002:29).

²⁸⁷ Fiskeridepartementets svarbrev av 29.11.2001 viser til at ”saken vært oversendt Havforskningsinstituttet, Fiskeridirektoratet og Kystdirektoratet for vurdering.” (:1, vår uth.)

²⁸⁸ I de situasjoner hvor vern aksepteres er nok ikke dette et behov, men det vil være det ved konflikt om det faglige grunnlaget for vern.

Denne aksepten må trolig forstås som midlertidig, og knyttet til behovet for å gjøre seg ferdig med kystverneplanen. Kgl.res. (06.12.2002:27) viser til at enigheten ikke er mer grunnleggende enn at striden om forskriftene er løftet ut av kystverneplanen, og inn i prosessene rundt Biomangfoldlovutvalgets arbeid - en annen og mer allmenn institusjonell arena, som ikke er så ”opphengt” i én konkret verneplanprosess.

Under den lokale høringsfasen var det flere aktører som trakk frem at planlegging i medhold av PBL burde styrkes i forhold til statlige sektorplaner. Når resolusjonen omtaler ”andre planer”, er det i første rekke marin verneplan og nasjonalparkplanen som omtales. Men det vises også til at Fylkesmannen i Nordland og Nordland fylkeskommunen samarbeider om en fylkesdelplan på Sør-Helgeland. (Kgl.res.:22). Samtidig viser Kgl.res. til et brev fra Nordland fylkeskommune, som ber om at:

*”sluttbehandlingen av kystverneplanen for Nordland utsettes for å sikre en helhetlig vurdering av kysten når det gjelder bruk og vern [og at fylkeskommunen i tilknytning til denne typen helhetlig vurdering] ønsker å utarbeide **fylkesdelplaner for bruk og vern.**” (:17)²⁸⁹*

Departementet kommenterer at *”kystverneplanen nå kan sluttbehandles...og at det ikke foreligger samordningsbehov som skulle tilsi ytterligere utsettelse”* (:22). Dette er første gang siden den lokale høringsrunden at noen forsøker å revitalisere ”PBL-sporet”, og i lys av både de prosesser som har løpt i mellomtiden, og tidspunktet for dette innspillet fra fylkeskommunen, er det vanskelig å se at departementet kunne ha svart annerledes. Det er ingen indikasjoner på at Stortinget ville ha akseptert en ytterligere forlengelse av dette planarbeidet.

Miljøverndepartementet viser til at det er gjennomført *”omfattende prosesser”* i etterkant av St.meld.nr.43, og at *”betydelige arealer hvor det har vært konflikter i forhold til potensiell havbruksvirksomhet er tatt ut av verneplanen”* (Kgl.res.:21). I tillegg til striden om forskriftene er det jo nettopp planens areelle omfang som har nært opp under konflikten, og da særlig knyttet til de arealer hvor oppdrett utelukkes (naturreservater). Også her har Miljøverndepartementet i slutføringsfasen kommet til enda en avklaring med Fiskeridepartementet som medfører at ytterligere tre naturreservater nedgraderes (:4)²⁹⁰

²⁸⁹ Fylkeskommunen viser her til påtenkte fylkesdelplaner for bruk og vern for områdene Lomsdal/Visten og Tysfjord/Hellemobotn, og at *”behovet for å se helheten i arealforvaltningen forsterkes ytterligere av arbeidet med verdensarvområde i kommunene Vega og Tysfjord.”*

²⁹⁰ Kvikkleirøyran naturreservat blir landskapsvernområde med plantelivsfredning. Øya/Langholmen naturreservat blir landskapsvernområde med plantelivsfredning. Risværet/Sandværet naturreservat blir delt i et

Det er med disse endringer at Kongen i statsråd 6. desember 2002, 14 år etter at planarbeidet startet, og 8 år etter Fylkesmannens verneplanutkast var ferdig, vedtar Kystverneplanen for Nordland. Planen omfatter 62 naturreservater, 6 landskapsvernområder, 3 landskapsvernområder med plantelivsfredning, og 3 fuglefredningsområder. Disse områdene har et samlet verneareal på ca. 977 km², hvorav ca. 900 km² er sjøareal²⁹¹.

landskapsvernområde med plantelivsfredning (Sandværet) og et naturreservat (Risværet).

²⁹¹ Av dette er 92 km² tidligere fredninger, så nytt verneareal blir 885 km². (Kgl.res. 06.12.2002:1, se også arealoversikt, vedlegg 2)

11 Kystverneplanens arrangementer

11.0 Innledning

Det er selvfølgelig ikke slik at det var et fravær av tenkning om forholdet rundt bruk og vern på Nordlandskysten da kystverneplanforslaget ble sendt på høring i januar 1995. Men ”tenkning” i en mer luftig forstand opptar oss ikke her. Det som er interessant er hvordan slik tenkning eller diskurser er, eller forsøkes, nedfelt i praksiser og institusjoner som gir rammer og retning for aktørenes løpende handlinger.

Det regionale kystsoneplanprosjektet som Helgelandskommunene tok initiativet til, vitner nettopp om et bredt engasjement for å tematisere dette. Men den fremvoksende kommunale kystsoneplanlegging etter endringen av Plan- og bygningsloven i 1985 (og utvidelsen til å omfatte sjøområdene helt ut til grunnlinjen i 1989) fant ikke et institusjonelt *tabula rasa* i sjøområdene. Her var det allerede virksomhet som i det alt vesentlige var regulert gjennom fiskerilovgivningen og den institusjonelle struktur i fiskeriforvaltningen. I forhold til den kommunale planlegging var det imidlertid ikke fiskeri, men **fiskeoppdrett** som sto i fokus. Samtidig var et annet policyarrangement operativt for å ivareta naturvern hensyn: Deler av kommunenes land- og sjøarealer var båndlagt (PBL § 20-4, 4. ledd og Naturvernlovens § 18) i påvente av planutkast og endelig vedtak av kystverneplanen.

Det vi innenfor vår analytiske ramme kan benevne **naturverndiskursen** og **fiskeri-/oppdrettsdiskursen** var i og med dette allerede institusjonalisert i hvert sitt policy-arrangement. Konfliktene mellom disse i fasen før lansering av kystverneplanen gir også et klart bilde av at avgrensningene for disse diskursenes territorialisering av sjøområder ikke var avklart. Kystsoneplanarbeidets største utfordring var for det første å finne sitt institusjonelle rom i forhold til disse forvaltningsforankrede diskursene; og for det andre å realisere en ambisjon om å **utvide** dette rommet. I tillegg til naturverndiskursen og fiskeri-/oppdrettsdiskursen ser vi her en fremvoksende lokal og regional **plandiskurs**²⁹², og det er nødvendig å spesifisere nærmere hvordan vi forstår disse.

²⁹² Altså ikke en verneplandiskurs, men en plandiskurs i relasjon til Plan-og bygningsloven.

11.1 **Naturvernarrangementet**

Dette arrangementet torde nå være kjent gjennom presentasjonen av Kystverneplanen og den institusjonelle ramme den er fremmet gjennom. Vi skal likevel ramme det inn under en ”høyere himmel” gjennom å presentere en påtagelig historisk kontinuitet i den norske naturvernpolitikken. Det offentliges engasjement i forhold til naturvern har rundt hundre års historie i Norge, og Jansen (1989:53) beskriver et hovedtrekk ved den tidlige offentlig innsatsen på feltet slik:

”I begynnelsen ble statens engasjement begrunnet som et spørsmål om kultur og nasjonens grad av sivilisasjon. Det ble på denne måten også tale om opplysthet, og en karakteristisk policy ble opplysningsvirksomhet.(...) [I]deologiens tilhengere har hele tiden engasjert seg for økt opplysningsvirksomhet.”

Nettopp dette fokuset på opplysthet gjorde at ekspertkompetansen ble det legitime beslutningsgrunnlaget i naturvernets tidlige fase Jansen (1989:59), og dette beskriver Jansen som kjerneelementet i en *’teknokratisk ideologi’*. I sin historiske kontekst (rundt år 1900) knytter Jansen denne ideologien til det han benevner som *’aristokratisk konservatisme’*, preget av paternalisme i forhold til allmuen (ibid.). Dette har ikke bare historisk interesse. Mye av den internasjonale faglitteraturen verneområder viser klart at koblingen mellom **sentral styring** og **faglig ekspertise** har vært et gjennomgående trekk ved både etablering og forvaltning av verneområder (og også naturressursforvaltning) i en rekke nasjonale kontekster gjennom store deler av det 20. århundre (Ghimire & Pimbert 2000; Brechin, Wilshusen, Fortwangler & West 2003).

Emmelin og Kleven (1999) har foretatt en undersøkelse av den statlige norske miljøvernforvaltningen på midten av 1990-tallet som klart viser at disse historiske og internasjonale erfaringene langt fra er irrelevante for forståelsen av den samtidige norske miljøvernforvaltning. De finner at ”kjernen”²⁹³ i miljøvernforvaltningen utviser det de omtaler som en klart **biosentrisk profil**, som bl.a. kommer til uttrykk ved at de i stor grad slutter seg til *økologismens myter*²⁹⁴ (ibid.:45ff). Denne biosentriske orienteringen er særlig sterk i fylkesmannens

²⁹³ Dvs. Miljøverndepartementet, Direktoratet for Naturforvaltning, Riksantikvaren, Statens Forurensingstilsyn og miljøvernavdelingene hos Fylkesmennene (Emmelin og Kleven 1999:13).

²⁹⁴ Dette er mytene om den sårbare natur; om biodiversitetens stabiliserende funksjon; om varsomhet med inngrep i naturen; og om behovet for å verne store rovdyr av økologiske grunner

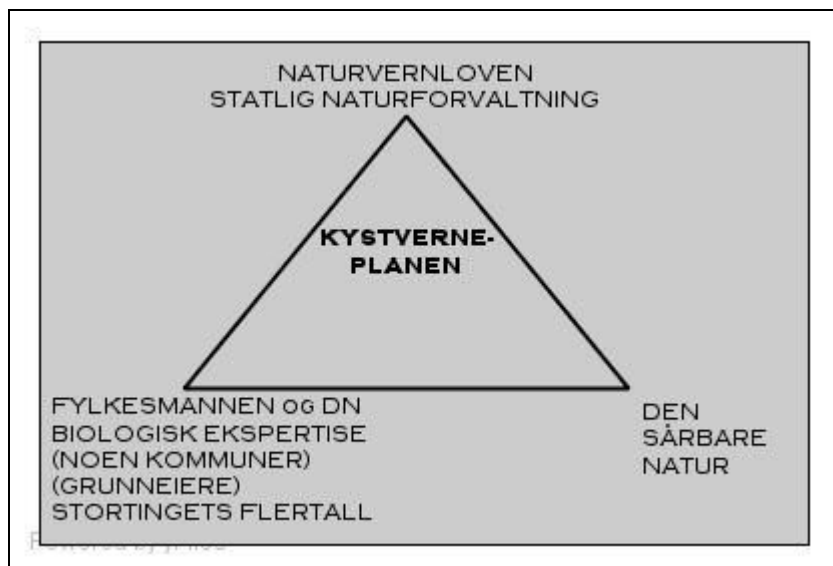
miljøvernavdelinger, som er ”*clearly nature conservaton oriented.*” (ibid.:67). For det andre er naturvernforvaltningen klart **ekspertise**-orientert, med en klar tilsutning til at ”*a strong expert body is needed to make the final decisions on environmental issues containing a large element of conflict.*” (ibid.:71), og dette synet er sterkest uttrykt i miljøforvaltningens kjerne. Det er nettopp i disse forvaltningsaktørenes vektlegging av den formaliserte kunnskapens rolle i beslutningsprosesser at Emmelin og Kleven klarest finner grunnlaget for det de kaller et vitenskapsbasert, rasjonalistisk paradigme (ibid.). Og for det tredje gir miljøforvaltningen uttrykk for en **klart negativ holdning til desentralisering og lokal forvaltning**. Tiltroen til ekspertisen henger også sammen med mistenksomhet mot lokalnivåets evne til å ivareta miljøhensyn. Desentralisering som implementeringsstrategi for miljøvern hensyn har liten tilslutning i miljøvernforvaltningen:

“The scepticism towards decentralisation is most pronounced in the core, in particular by the regional environment protection administration.” (Emmelin & Kleven 1999:80)

Vi ser en påtagelig kontinuitet mellom det Jansen beskriver som en ”teknokratisk ideologi” rundt år 1900 og naturvernforvaltningens holdninger på 1990-tallet. Og her gjenkjenner vi de sentrale dimensjonene i naturvernforvaltningens policy-arrangement: Et institusjonelt rammeverk som er forankret i en naturvernlov som klart er i overensstemmelse med naturforvaltningens verdensanskuelse. Verneplanprosessene er forankret i, og drevet av, en forvaltning med sterk naturfaglig kompetanse²⁹⁵, og også koblinger til annen naturvitenskapelig ekspertise²⁹⁶ (Figur 11-1).

²⁹⁵ Og da særlig på terrestrisk biologi / økologi.

²⁹⁶ Vi skal ikke her diskutere forvaltningens rolle som bestillere og finansierer av forskning, men vise til Miljøverndepartementets grunnfinansiering av de såkalte miljøinstituttene (”Miljøalliansen”), som Norsk Institutt for naturforskning (NINA), Norsk institutt for vannforskning (NIVA), etc.



Figur 11-1 Naturvern-arrangementet²⁹⁷

Vernediskursens grunnleggende situasjons- og problemforståelse er forankret i forestillingen om ”den sårbare natur”. Noen områder, både på land og i sjø, bør skjermes mot vesentlig og direkte påvirkning fra menneskelig aktivitet, og dette må skje gjennom lovhjemlet vern. Slik det kommer til uttrykk i denne prosessen har vernediskursen enkelte støttespillere (noen kommuner og noen grunneiere) utenfor selve naturforvaltningen, men disse er få. Ut fra de velkjente kjente problemene med å organisere interesser rundt kollektive goder, er ikke dette overraskende. Disse få støttespillerne lokalt/regionalt er i det vesentlige aksepterende, snarere enn aktivt for vern. Det er lovverket og forvaltningen som gir naturverndiskursen sin betydelige tyngde - innenfor de begrensede geografiske områdene den gjøres relevant for. Når dette arrangementet ble utfordret, fremstod Stortingets flertall som den sentrale garantist for Naturvernlovens status, og dermed også for naturforvaltningens posisjon.

²⁹⁷ Mange vil her savne de frivillige miljøvernorganisasjonene. *Naturvernforbundet* i Nordland avga høringsuttalelse (08.01.96) hvor de støtter kystverneplanen. De ønsker større verneareal, strengere restriksjoner på lystbåttrafikk, samt styrking av allmennhetens rettigheter ift. grunneiere. Deres engasjement har ikke gitt synlige spor i forhold til de hovedlinjene som fokuserer i vår analyse, og er derfor ikke inkludert. I sentral høring krevde *Norges Miljøvernforbud* forbud mot nye oppdrettsanlegg også i LVO og FFO. Dette er relevant i forhold vår tematikk, men heller ikke her gir den videre prosess henvisninger til dette innspillet

11.2 Fiskeri-/oppdrettsarrangementet

Det sentrale **substansielle** hensynet for fiskeriforvaltningen under hele verneplanprosessen har vært å promotere interessene til oppdrettsnæringen. Vi har dokumentert hvordan ”nye” former for planlegging i sjø, både gjennom PBL og gjennom Naturvernloven, ble opplevd som trusler mot fiskerimyndighetenes tradisjonelle hegemoni. Og strategien har vært å demme opp for disse planleggingsformenes mulige begrensninger på oppdrettsnæringens areelle ekspansjon. Mens Fiskarlaget avviste enhver bruk av noe annet lovverk enn fiskerilovgivningen i sjøområdene, erkjente både Fiskerisjef og Oppdretterlag tidlig **at** Naturvernloven kom til å få anvendelse i sjø. Likevel argumenterte de sterkt for at loven ikke burde brukes til å utestenge oppdrett med mindre det var et klart og entydig faglig grunnlag for det.

Hvordan - og i hvilket **omfang** - **Naturvernloven skulle anvendes i sjø**, ble dermed et sentralt tema i denne diskursen, et tema som har vært et vedvarende grunnlag for den institusjonelle domenehevdelsen som går gjennom hele kystverneplanprosessen. Men det var naturverndiskursen som gjennom kystverneplanforslaget kom på offensiven. Det er åpenbart hvordan samarbeidet mellom Fiskerisjef, Oppdretterlag og Fiskarlag i høringsrunden må forstås som et forsøk på å demme opp for en naturvernforvaltning som ”fusser fram” i de kystnære farvann. Dette samarbeidet mellom kystnæringene og fiskeriforvaltningen i høringsrunden er det klareste uttrykk vi finner for en **diskurskoalisjon** i vårt materiale, en forsøksvis blokkerende koalisjon som også omfattet flere av de kritiske-konstruktive og avvisende kommunene. Strategien ble, så snart det var klart at det ville bli verneområder i sjø, å dempe de effektene dette ville få for oppdrett: få verneområder, små verneområder, lempelige forskrifter.



Figur 11-2 Fiskeri-/oppdrettsarrangementet

Den underliggende forståelsen av kystlandskapet i oppdrettsdiskursen²⁹⁸ kan sammenfattes som et reservoar av ressurser og arealer som kilde til rikdom og velstand. Naturen i denne forstand er selvsagt koblet på en konkret måte til materielle interesser, og er dermed sosial på en mer åpenbar måte enn naturverndiskursens ”sårbare natur”. Koblingen til disse materielle interessene, samt oppdrettsnæringens globale, kapitalintensive og kunnskapsbaserte karakter gir også denne diskursen klare overtoner av ”fremtidsrettet modernisering”, noe som også kommer til uttrykk gjennom at 1990-tallet var det tiår hvor (fiskeri og) oppdrett kom ”på børs”, og fikk en sterkt økende dekning i den allmenne næringslivspresen²⁹⁹. Næringens økonomiske betydning, både lokalt og nasjonalt, ble vektlagt av de fleste talerne under Stortingets behandling av ”vern og bruk”-meldingen, men flertallet mente likevel at dette ikke burde få noen vesentlige følger for de respektive policyarrangement. I Stortinget var det FrP (Korsberg) som klart artikulerte mindretallets oppdrettsdiskurs.

I forhold til vårt case må oppdrettsdiskursen i en forstand betraktes som mer ”totaliserende” enn naturverndiskursen. Mens sistnevnte rettet blikket mot 3 % av fylkets sjøareal innenfor grunnlinjen, så var ikke de resterende 97 % av sjøarealet tilstrekkelig for oppdrettsdiskursen og dens territorialiseringsambisjoner: Vernefremstøtet skulle rulles tilbake, så langt råd var.

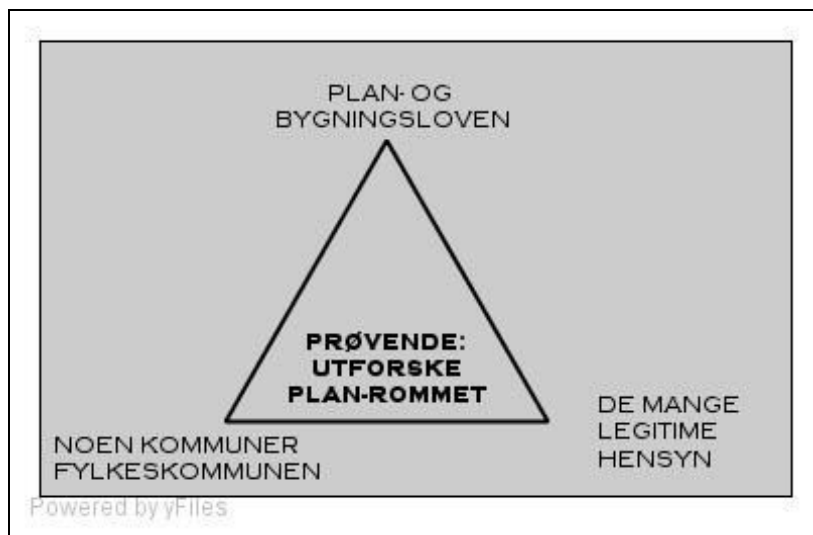
²⁹⁸ Strengt tatt burde vi her bruke den noe uelegante benevnelsen ”fiskeri-/oppdrettsdiskursen” som brukt innledningsvis i dette kapitlet, men i og med at det substansielle fokus i så stor grad er knyttet til oppdrett, så foretar vi her en innsnevring.

²⁹⁹ Ikke minst i Dagens Næringsliv. Mediedekningen hadde tidligere i det vesentlige vært avgrenset til den tradisjonelle fiskeripresen (Fiskeribladet, Fiskaren).

11.3 Planarrangementet

Plandiskursen tar ikke utgangspunkt i en forståelse av Nordlandskysten som natur (verken som sårbar natur eller potensiell økonomisk ressurs) som sådan. Plandiskursen tar avsetning i utfordringene ved å identifisere, artikulere, avveie og prioritere verdier og interesser som kommer politisk til uttrykk i de lokalpolitisk styrte planprosesser. Noen av disse verdiene og interessene er selvsagt koblet til den ene eller andre naturforståelsen, men Kystsonerplanarbeidets målsetninger om både avveining og kobling mellom næring og vern, med en ”*bedre samfunnsutvikling i området*” som mål, er det ideologiske fundament og perspektiv i denne diskursen.

Kystsonerplanarbeidet møtte mange problemer, men de som ble klart artikulert var de institusjonelle: Planarbeidet kom i klem mellom to særlovforvaltende sektorer, og plandiskursen ble artikulert mer som et **ønske** om styrking av lokale folkevalgte organers innflytelse på areal- og ressursforvaltning gjennom planinstrumentet, enn som en ferdig **oppskrift på hvordan dette skulle gjøres**. Ambisjonen var å kjempe seg til en plass, ikke bare mellom sektorene, men på sikt også **over** sektorene: Det var de helhetlige avveininger i folkevalgte organer som i større grad skulle legge rammer også for sektorenes virksomhet.



Figur 11-3 Planarrangementet

Det å strukturere en plandiskurs i relasjon til den overordnede styring av areal- og ressursbruk i kystområdene var således ikke lett. Forsøk på policy-endringer, for ikke å snakke om mer vidtrekkende institusjonelle endringer, støter på mange konserverende elementer av både

argumentativ og organisatorisk art. Argumentasjonen **for** endring må derfor være tilstrekkelig koherent og overbevisende til å samle og mobilisere aktør-konstellasjoner som har de ressurser som er nødvendige for å presse gjennom endringer. Planarrangementet er riktignok veletablert, men det å utvide det til å omfatte samspillet mellom sjø og land viste seg vanskelig. En lokalt forankret plandiskurs som har som ambisjon om å legge rammer for andre policy-arrangementer, og dermed reduseres disses makt, er avhengig av å appellere til overordnet myndighet (in casu: Stortinget) om en mer omfattende institusjonell reform. Bare det å artikulere en slik diskurs på en sammenhengende og overbevisende måte er svært krevende, og argumentasjonen ble formulert som innspill til forestående utredninger om plansystemet. Dermed ble dette ett av de mange innspill som etter hvert skulle danne grunnlag for Planlovutvalgets mandat. Med andre ord: Plandiskursen i tilknytning til kystverneplanprosessen tematiserte en samordningsproblematikk uten klare løsningsforslag – ”løsningen” ville eventuelt være å finne innenfor Planlovutvalgets mandat.

Det vi her ser er en diskurs under strukturering. Med det mener vi at den hadde fått en foreløpig artikulering, men at den fremsto som ”uferdig”. Det å forsøke å løfte en tematikk ut av etablerte politikkkfelt, og over i et annet, støter naturligvis på mange barrierer. **Vår analyse viser at plandiskursen knapt var synlig i kystverneplanprosessen etter den lokale høringsrunden.** Likevel hadde kanskje plandiskursen et større potensial enn denne skjebnen skulle tilsi. Statssekretær Bernt Bull i Miljøverndepartementet signaliserte under fylkesmannsmøtet i 1996 at plan- og bygningsloven skulle **danne grunnlag** for planer i medhold av særlovene, herunder verneplanleggingen. Dette tolker vi som en institusjonell selvkritikk med basis i erfaringene fra en rekke verneplanprosesser. Dette var ikke bare et tilfeldig innspill. Formuleringen ble gjentatt i meldingen om regional planlegging og arealpolitikk som ble lagt fram i mars 1997:

*”Fylkesdelplaner [for kystsonen] bør inneholde styringssignaler for den kommunale kystsoneplanleggingen som i sum gir en balansert arealdisponering, og som de regionale aktørene kan ha et felles eierforhold til. **En slik plan bør også legge rammer for ... statlig planlegging som f.eks. verneplanarbeidet etter natur- og kulturvernlovgivningen.**”³⁰⁰*

Av meldingen fremgår det ikke mer konkret hva som ligger i slike ”rammer”, dvs. i hvilken grad planprosesser styrt av folkevalgte organer regionalt kan legge føringer på verneplanleggingen, men meldingen tar her til orde for en endring i samme **retning** som den

³⁰⁰ St.meld.nr. 29 (1996-97) Regional planlegging og arealpolitikk, kap. 7.4., vår uth.

plandiskurs som artikuleres innenfor kystverneplandiskusjonen. Samtidig er meldingen preget av den samme usikkerhet og uklarhet som den lokale og regionale plandiskursen vi har identifisert. De nettopp nevnte ambisjonene blir motsagt når meldingen fremholder at:

*”I sjø blir utfordringen i større grad å vurdere hvordan arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven på en god måte kan **utfylle** viktige sektorlover som styrer og forvalter virksomhet i sjø”³⁰¹*

I denne formuleringen er det sektorlovene som gis forrang som det primære styringsinstrument, og planlegging etter PBL må betraktes som et supplement. Hva regjeringen ser som det ønskede forhold mellom folkevalgte organer og statlige sektormyndigheter, mellom PBL og særlover, er således svært uklart³⁰². Det som likevel står fast er at den plandiskursen som i utforskende ordelag forsøkes artikulert i forhold til kystverneplanen, også har en resonansbunn i departement og regjering.

Plandiskursen rammer inn en høyst relevant tematikk, men fremstår mer som identifisering av et mulighetsrom enn som et svar på de utfordringene kystkommunene opplever. I lys av dette må Regionalplan- og arealpolitikkmeldingens viktigste konsekvens sies å være at den dannet bakgrunnen for nedsettelsen av Planlovutvalget i oktober 1998. Vårt formål her er imidlertid å belyse hvorfor plandiskursen svant hen midtveis i prosessen rundt kystverneplanen. Denne diskursen lar seg ikke spore i Stortingsdebattene om kystverneplanen, og dette kaller på noen refleksjoner. Før vi kan drøfte det på en fyllestgjørende måte må vi imidlertid bringe frem i lyset enda en diskurs med relevans for kystverneplanen.

11.4 Tradisjonsdiskursen³⁰³

Kimen til en diskurs som ikke er forankret i lover og forvaltningsorganer finner vi i det skillete Røst-ordfører Arnfinn Ellingsen tegnet mellom ”*det denaturerte kontinentale bymennesket*” og ”*oss naturbrukere og naturvernere*”. Det er det levde og levende liv på kysten som både skaper og vedlikeholder de kvaliteter som nå søkes underlagt et formelt vern lansert av naturvernforvaltningen. Under denne dikotomiseringen mellom ”oss” og ”dem” ligger flere dimensjoner som i varierende grad kan mobiliseres: forholdet mellom sentral styring og lokal

³⁰¹ Op.cit., kap. 7.1., vår uth.

³⁰² Igjen kan man si at denne type uklarheter nettopp er eksempel på de forhold som tydeliggjorde behovet for oppnevningen av Planutvalget.

³⁰³ Vi argumenterer i det følgende for at denne ikke kan betraktes som et ”arrangement” på linje med de øvrige, og setter da også arrangement i anførselsetegn i figur 11-4.

selvråderett; mellom sentrum og periferi; mellom et estetisk/kontemplativt forhold til natur vs. et forhold forankret i praksis; og mellom det urbane og det rurale.

Vi har sett hvordan enkelte Stortingsrepresentanter refererte til kystbefolkningens tradisjoner for å leve i harmoni med sine naturlige omgivelser, og understreket, som også kystverneplanforslaget fra januar 1995 gjorde, at det i stor grad er disse aktivitetene og tilpasningsformene som har gitt områdene verne kvaliteter. Dette hensynet har en klangbunn hos langt flere politikere³⁰⁴ enn det som fremkommer av de få sitatene vi brukte for å illustrerte argumentasjonen. Prosesskritikken, som både Storting og regjering slutter seg til, kommer ofte eksplisitt til uttrykk i juridiske termer som i hvilken grad medvirkningsparagrafen i Naturvernloven er oppfylt. Men denne argumentasjonen rammes ofte inn i det perspektiv at denne ”overkjøringen” av lokalbefolkningen uttrykker **manglende respekt** for livsformer og tradisjon på Nordlandskysten. Det klareste uttrykket for dette finner vi hos FrP-representant Kenneth Svendsen³⁰⁵, som avviser ”*omfattende, lover, forskrifter, planer og ... reguleringer*” under henvisning til 8000 år med bosetning på Nordlandskysten. Slik formulert kan dette av mange forsøkes avfeid som grunnløst og ureflektert, men samtidig er det et *element* i dette som fortjener nærmere omtale.

Internasjonalt var den ”klassiske” forvaltningsmodellen (det vi her benevner naturvernarrangementet) hegemonisk frem til 1980-tallet. Wilshusen et al (2003:8) beskriver hvordan World Congress on Parks and Protected Areas i 1982 markerte et vendepunkt i tilnærmingen til områdevern. Den tidligere praksis med å etablere, forvalte og overvåke verneområder med sterke begrensninger både på lokalbefolkningens ferdsel og ressursanvendelse, hadde vist seg lite effektiv, og dette skyldtes tiltakenes lave legitimitet (ibid.). Når tiltakene ikke blir opplevd som å ta de berørtes kunnskap, verdier og interesser på alvor, så blir policyintensjonene heller ikke oppfylt. ”Non-compliance” har således vært et stort problem (se også Lepp & Holland 2006). Verdenskongressen anbefalte derfor å legge større vekt på lokal medvirkning, samt et større fokus **på lokalt forankret bærekraftig bruk av ressursene**, også innenfor områder med vernestatus (Wilshusen et al. 2003:8).

³⁰⁴ For eksempel Odd Roger Enoksen (Sp) og interpellanten Bjørnar Olsen (Ap). Steinar Bastesens **initiativer** er formulert i mer forvaltningsmessige og juridiske termer, men hans tidligere kommentarer til kystverneplanen under frontaledebatten 23.10.1997 rammer kritikken inn i sentrale elementer i en slik tradisjonsdiskurs.

³⁰⁵ Se kap. 9.4.6.

Fra det tradisjonelle fokuset på områdevern med strenge restriksjoner ble strategien nå formulert i forskjellige varianter av ”community-based management”(CBM). Vi skal ikke spore den internasjonale fagdebatten om CBM³⁰⁶, men et grunnleggende element i strategien er nettopp respekt for lokale tradisjoner i bruken av områder og naturressurser. Samtidig har mange slike praksiser åpenbart ikke vært bærekraftige, så denne dreiningen innebærer ikke en ubetinget aksept av slike lokale praksiser, og heller ikke at ekspertiseforankret, statlig og internasjonal naturvernforvaltning abdiserer til fordel for lokal autonomi. Utfordringen har vært å etablere institusjonelle rammer hvor disse hensyn, kunnskapsformer og praksiser kan møtes, noe som innen ressursforvaltningslitteraturen kommer til uttrykk som ”co-management” (Jentoft, McCay & Wilson 1998, Jentoft 2005). Formålet med slike institusjonelle arenaer er å dempe den tidvise antagonismen mellom tradisjon, praksisforankring og lokal kunnskap på den ene side og ekspertisebasert forvaltning på den andre, for derigjennom å skape legitimitet for forvaltningsregimer som er akseptable ut fra flere hensyn.

Forholdet mellom det vi her benevner som hhv- naturvern- og tradisjonsdiskurs er også knyttet til *identitet og historie*, og Tovey (1993) betrakter, på basis av en studie av to naturverndiskurser³⁰⁷ i Irland, nettopp slike konflikter som :

“a vehicle through which conflicting interpretations of identity and history can find expression.” (Tovey 1993:419)

Et annet aspekt ved dette, som er lett gjenkjennelig også i vårt case, er at konflikten mellom disse naturverndiskursene også er en konflikt om styringsstrukturer og forvaltningsnivåer:

“Where official environmentalism stresses the need for centralised management of both environment and development, populist environmentalism articulates an ideology of local democracy and of empowering local people against the central state.” (Tovey 1993:426)

Tradisjonsdiskursen, slik den kommer til uttrykk i kystverneplanprosessen, tolker vi nettopp som strukturert rundt et krav på respekt for identitet og historie, men **uten** at det knyttes til noe institusjonelt arrangement for formidling mellom dette og den institusjonaliserte naturverndiskursen. Den ”*ideology of local democracy*” som Tovey viser til i sitt case, blir ikke tydelig artikulert, og **langt mindre gitt en institusjonell forankring**, i denne

³⁰⁶ Noen artikler som drøfter både styrker og svakheter ved CBM er Kellert et al. (2000); Kapoor (2001); Campbell & Vainio-Mattila (2003).

³⁰⁷ Hva hun kaller *official environmentalism* og *populist environmentalism*.

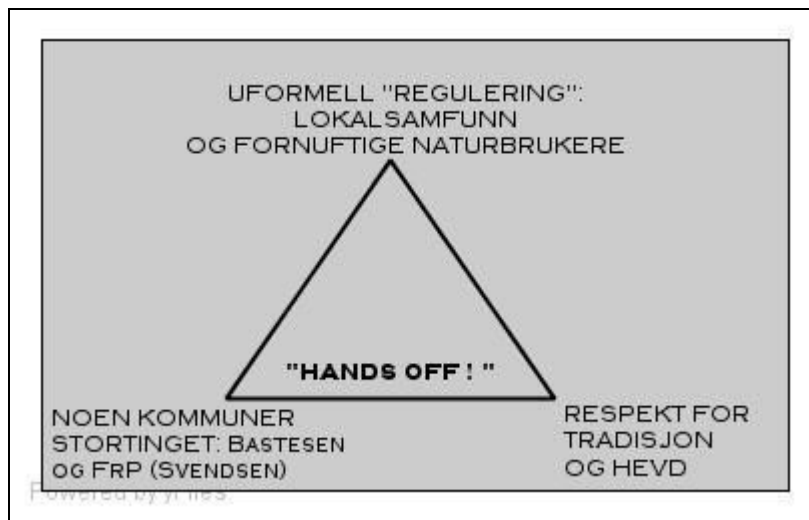
tradisjonsdiskursen. Henvisning til det udifferensierte ”vi på Nordlandskysten” impliserer at det finnes et ”lokalt perspektiv” på kystlandskap og ressursbruk, forankret i lokale praksiser. Bak dette aner vi det lokalsamfunnsbegrepet som fagdebatten har lagt bak seg. Differensieringen og verdipluralismen i norske lokalsamfunn gjør at det er lite fruktbart å lete etter enhetlige ”lokale landskapsoppfattelser”. Når denne varianten av ”det lokale” og ”lokalsamfunn” bryter sammen som brukbare analytiske kategorier argumenterer Agrawal & Gibson (2001:2, vår uth.) nettopp for at:

*”community is better examined in the context of conservation by focusing on the multiple interests and actors within communities, on the process of how these actors influence decision-making, and on the internal and external institutions that shape the decision making process. A **focus on institutions** rather than on community is likely to be more fruitful for those interested in community-based natural resource management.”*

Tradisjonsdiskursen evnet imidlertid ikke å gjøre denne koblingen mellom lokale interesser/hensyn og institusjoner. I dette ligger at en diskurs som ikke kobles til et klarer uttrykt institusjonelt rammeverk innen et policyarrangement, forblir impotent i forhold til konkret policyutvikling – den forblir en frittsvevende ansats til diskurs**strukturering** uten realistiske muligheter til å bli institusjonalisert. Når den mangler dette potensialet, vil den også ha svært små muligheter for å vinne tilstrekkelig oppslutning. Dette argumentet gjelder i forhold til konkret policyutvikling, med andre ord i forhold til diskursers *instrumentelle* potensiale. Men argumentasjon har også en symbolsk side, eller hva vi med Opie & Elliot (1996:34) kalte ”*evocative rhetoric*”. Det er her tradisjonsdiskursen har sin styrke innenfor rammen av kystverneplanprosessen. ”Overkjøringen” av lokalbefolkning og næringsliv gjennom manglende inkludering i prosessens tidlige fase blir **dramatisert** nettopp fordi den uttrykker manglende respekt for den historisk forankrede identitet som tradisjonsdiskursen målbærer³⁰⁸. Her kan man innvende at tradisjonsargumentet er ”empirisk” feil, i og med at denne påberopelsen av tradisjon ikke tar inn over seg de grunnleggende samfunnsstrukturelle endringer som har gjort både friluftsliv og næringsvirksomhet - og ikke minst de institusjonelle ordninger - til noe helt annet i løpet av de årtier og decennier debattantene viser til. Likevel ser vi av Stortingsdebatten at dette åpenbart ikke gjør spørsmålet om identitet og historie mindre relevant som argumentativt ledemotiv, og også får gjentatte henvisninger fra representanter som ganske klart har preferanser for det ene eller andre av de klart definerte

³⁰⁸ Her har vi også sett at fiskeri- og oppdrettssektoren argumenterte langs disse linjer under den lokale høringsrunden.

policyarrangementene. Tradisjonsdiskursens manglende forankring i policyrelevante institusjoner gjør at dens prinsipielt foretrukne policy er blokkering: "Hands off!"



Figur 11-4 Tradisjons-"arrangementet"

Man skulle forvente at et perspektiv som foregir å ta kystbefolkningens mangfold, tradisjoner og "levde liv" på alvor, rettet seg mot det institusjonelle arrangement som søker å ivareta dette gjennom avveining av de mange hensyn: Kommuneinstitusjonen med lokalt valgte politikere, og Plan- og bygningsloven. Det er imidlertid åpenbart at denne diskursens mest markante talspersoner har en sterk ideologisk aversjon mot det offentlige planverk. Handlingsanvisningen kommer til uttrykk som **motstand mot myndighetenes styring**: Operasjonaliseringen av tradisjonsdiskursen slik den kommer til uttrykk i forhold til kystverneplanen, er at naturvernarrangementets territorialisering skal slutte ved flomålet³⁰⁹: Intet verneområde i sjø! Dermed pekte tradisjonsdiskursens politiske aktører³¹⁰ på samme policyanvisning som oppdrettsdiskursen³¹¹, og de delte samme skjebne i Stortinget.

³⁰⁹ Selv om det *argumenteres* mot vern og "unødvendige reguleringer" mer allment, er dette altså policyanvisningen.

³¹⁰ I og med at denne diskursen er mer perspektiverende enn operasjonell, og at aktører fra alle diskurser henter elementer i en *story line* fra denne, er det ikke så lett å identifisere aktørene på en entydig måte.

³¹¹ Analytisk kan man her reise den innvendingen at det vi kaller tradisjons- og oppdrettsdiskursene snarere bør betraktes som *story lines* med stor grad av *diskursiv affinitet* innenfor en felles "vernemotstandsdiskurs". Vi erkjenner at det er noen argumenter *for* en slik begrepsfesting, men samtidig vil vi holde fast ved at de har så forskjellig utgangspunkt at de på dette punkt i analysen bør betraktes som separate diskurser, dog med sammenfall i konkrete policyanvisninger.

11.5 **Plandiskursen forsvinner**

Plandiskursens forsvinningsnummer kan ved første blick virke påfallende, særlig sett i lys av at kystverneplanen ble tatt opp i Stortinget i en periode hvor nettopp forholdet mellom plan- og bygningsloven og sektorlovene ble satt på dagsorden, gjennom meldingen om regional planlegging og arealpolitikk, med påfølgende komité- og Stortingsbehandling³¹² våren 1997. Da kystverneplanen ble tatt opp i Stortinget etter valget i 1997, etter en lokal og regional høringsprosess hvor mange etterlyste en sterkere forankring av naturvernet i den planlegging som foregår med hjemmel i PBL, skulle vi tro at noen ville gripe anledningen til å løfte frem nettopp disse potensielle koblingene. At så ikke skjer kan ha mange årsaker. Bastesen, og de fleste av hans alliansepartnere vinteren 1997-98, er nyvalgte representanter, og kan ikke forventes å ha Stortingets tidligere behandlinger ”under huden”. Videre var ingen av de som grep ordet under interpellasjonsdebatten medlemmer av energi- og miljøkomitéen på det tidspunkt komitéen la frem sin innstilling til arealpolitikkmeldingen.

I tillegg til disse forholdene **rundt** tematiseringen av kystverneplanen, så ser vi også hvordan de ulike diskursene samler seg rundt en samlende problematikk internt i diskusjonen om kystverneplanen: Aktørene i **tradisjons-** og **oppdrettsdiskursene** fant sammen da Bastesen, etterhvert sammen med representanter fra FrP og Høyre, i løpet av vinteren 1997-98 spisset artikuleringen av vernemotstanden i retning av å problematisere lovgrunnlaget for bruk av Naturvernloven i sjø. Dette var også helt i overensstemmelse med den regionale oppdrettskoalisjonens strategi, hvor dette i løpet av den lokale høringsrunden hadde blitt det sentrale punktet i argumentasjonsutviklingen. Samtidig var det også et sentralt element i **plandiskursen**: Da Herøy-ordføreren artikulerte plandiskursens ambisjon var et av de sentrale elementene også her ”å få igangsatt diskusjon om bruk av naturvernloven i sjø”³¹³. Da Bastesen, og senere Bjørnar Olsen fra Arbeiderpartiet, formulerte sine forslag, så rammet de inn en problemstilling som alle kunne slutte seg til. Også mange av de politikerne som understreket behovet for områdevern i sjø innenfor **naturvernarrangementet** så at kystverneplanen kunne gi behov for en prinsipiell drøfting av dette.

³¹² St.meld.nr. 29 (1996-97) Regional planlegging og arealpolitikk, og Innst.S.nr.219 (1996-1997).

³¹³ Rett nok var dette satt in i en sammenheng hvor nettopp forholdet til plan- og bygningsloven var sentralt.

”Naturvernlovens anvendelse i sjø” ble dermed en *argumentativ node* med tilstrekkelig semantisk elastisitet til å ende med full tilslutning til Olsens interpellasjon, et resultat som åpenbart var tungt å svelge for statsråden. Vårt poeng er her at når spørsmålet ble stilt på denne måten, var mulighetsrommet for initiativ til å revitalisere ”PBL-sporet” i den videre debatt om kystverneplanen, lukket. Det er vanskelig å se for seg at det skulle være mulig å bringe inn enda en runde med ”lov-avklaring” i denne prosessen.

Nå kan dette resonnementet leses som at en mer eksplisitt formulering i retning av å vurdere forholdet mellom Naturvernloven og Plan- og bygningsloven ville ha gitt plandiskursen en blidere skjebne. For å kommentere dette, må vi tillate oss noen kontrafaktiske resonnementer. Her er det prosesser som trekker svaret i begge retninger, og identifiseringen av disse prosessene er mulig å foreta kun i ettertid. Planlovutvalgets første delutredning ble avgitt 31.01.2001, og her uttrykkes en klar tilslutning til plandiskursens kjerne, både gjennom problemforståelsen, og gjennom en klar ambisjon om at:

*”plansystemet i plan- og bygningsloven **forsterkes** som et felles redskap for sektormyndighetenes planer og som **grunnlag** for vedtak etter sektorlovgivning”, samtidig som ”flere sider ved plansystemet ... må forbedres dersom det i betydelig grad skal erstatte planer og vedtak som i dag er hjemlet i sektorlovgivning.” Til tross for disse utfordringene vektlegger flertallet i Planlovutvalget at det ”oppstår ubalanse når noen sektorer ikke underkastes den helhetsvurderingen som ligger i planen” (NOU 2001:7:80-1, vår uth.)*

Ville det, i mars 1998, vært mulig å koble diskusjonen om kystverneplanen til Planlovutvalget som fikk sitt mandat i oktober 1998? Til tross for de forhold som er referert innledningsvis i dette avsnittet, må det sies å være overraskende at ingen forsøkte å bringe dette inn i interpellasjonsdebatten. På den annen side er Stortinget godt kjent med at slikt utredningsarbeid er langvarig, og det er ingen indikasjoner på at det ville ha vært akseptabelt for Stortinget å skyve endelig behandling av kystverneplanen så langt ut i tid.

Og selv om så skulle ha skjedd, så er det ikke mye igjen av plandiskursens ambisjoner i Planutvalgets andre delutredning, som kom seks måneder etter Kgl.res. om kystverneplanen for Nordland. Nå konkluderer utvalget med at vern etter naturvernloven bør bestå (NOU 2003:14:212). Skjeggedal (2007:4, 11-2) mener det er liten sammenheng mellom Planlovutvalgets argumentasjon og dets konklusjon³¹⁴, noe vi langt på veg må si oss enig i. Man skal her også merke seg at umiddelbart i forkant av konklusjonen viser Planlovutvalget til at:

³¹⁴ Skjeggedal (op.cit.:4) trekker samme konklusjon i forhold til Biomangfoldutvalget (NOU 2004:28).

”Det har hos vernemyndighetene vært liten tilslutning til tanken om å fjerne naturvernlovens regler om områdevern.” (NOU 2003:14:212)

Vi har ikke fulgt prosessene rundt Planlovutvalgets arbeid, men denne formuleringen fra utvalget tyder klart på at naturforvaltningen har mobilisert mot å svekke naturvernloven til fordel for en revidert planlov.

11.6 *Prosess og sluttoppgjør*

Gjennomgangen av denne komplekse og lange verneplanprosessen viser at kystverneplanen delvis utløste, og delvis fikk frem i lyset, fire diskurser som på hver sine måte tematiserer forholdet mellom samfunn og natur; bruk og vern; politikk og forvaltning; sentral styring og lokal innflytelse. Tre av disse diskursene hadde en institusjonell forankring som ga anledning til å betrakte dem som policy-arrangementer, med større og mindre potensial for å kunne håndtere de arealer, ressurser, interesser og verdier som ble satt i fokus gjennom kystverneplanprosessen. Den fjerde diskursen, tradisjonsdiskursen, henviser til en uformell institusjonell basis, og dens talspersoner evnet ikke å gjøre dette til en troverdig og realistisk basis for å håndtere de utfordringer som forvaltningen av naturkvalitetene på Nordlandskysten representerer. Da kystverneplanforslaget ble lansert i januar 1995, var en ambisiøs plandiskurs, med basis i det regionale kystsoneplanprosjektet på Helgeland, under aktiv artikulering. En styrking av planarrangementet ville med nødvendighet måtte skje på bekostning av andre arrangement med både institusjonelle og substansielle interesser i kystsonen. Men ingen trengte å mobilisere mot en slik trussel: Da saken kom til Stortinget var det ingen som tematiserte kystverneplanen i plandiskursens perspektiv, og den ble dermed parkert.

I prosessen etter Stortingets behandling av meldingen *Vern og bruk i kystsona* hadde fiskeri- og naturvernforvaltningen i Nordland blitt enige på mange punkter, deriblant om åpning for oppdrett i naturreservater med biologiske/kvartærgeologiske vernverdier. Naturvernarrangementets sentrale nivå strammet her grepet ved å sette denne regionale enigheten til side. Dermed ble naturreservatkategoriens tradisjonelle strenghet gjenetablert. Når det gjaldt de konkrete verneområdene hvor det gjensto konflikt, utviste naturvernmyndighetene, i tett dialog med fiskerimyndighetene, et monn av ”salomonisk visdom”, og fant en *modus vivendi* som ga noe til begge parter.

I det avgjørende sluttoppgjøret mellom naturvernarrangementet og fiskeri-/oppdrettsarrangementet, forsøkte Fiskeridepartementet atter en gang å undergrave naturforvaltningens troverdighet ved å angripe det faglige grunnlag for vernet så vel som det saklige grunnlaget for å betrakte oppdrett som en trussel mot verneverdiene. Disse argumentene ble koblet til en juridisk problematisering av ”*forvaltningsmyndighetens rettslige interesse*”. Denne strategien førte ikke frem. Til tross for at enkelte foreslåtte verneområder i planen ble tatt ut, andre fikk redusert areal, og et fåtall fikk en nedgradert vernekategori, så har den lange og konfliktfylte prosessen rundt kystverneplanen ikke bidratt til vesentlige endringer i naturvernarrangementets formål, struktur og virkemåte.

Litteratur

Agrawal, Arun & Clark C. Gibson (eds.) (2001): *Communities and the Environment. Ethnicity, Gender, and the State in Community-based Conservation*. Rutgers University Press, New Brunswick.

Arnstein, Sherry R. "A Ladder of Citizen Participation," JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224.

Arts, Bas & Jan van Tatenhove (2005): "*Policy and power: A conceptual framework between the "old" and "new" policy idioms*", Policy Sciences, Vol 37:339-356.

Atkinson, Michael & William D.Coleman (1992): "*Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance*", Governance, Vol.5, No.2:154-180.

Baumgartner, Frank R. & Bryan D. Jones (1991): "*Agenda Dynamics and Policy Subsystems*", Journal of Politics, Vol.53, n.4:1044-1074.

Beck, Ulrich (1992): *Risk Society. Towards a New Modernity*. SAGE Publications, London.

Bernstein, Richard J. (1976): *The Restructuring of Social and Political Theory*. Basil Blackwell, Oxford.

Bernstein, Richard J. (1985): *Beyond Objectivism and Relativism: Science, Hermeneutics, and Praxis*. Basil Blackwell Publisher Ltd., Oxford.

Brechin, Steven R., Peter R. Wilshusen, Crystal L. Fortwangler & Patrick C. West (eds.) (2003): *Contested Nature: Promoting International Biodiversity with Social Justice in the Twenty-first Century*, SUNY Press, Albany

Brox, Ottar (1982): Fem forsøk på å planlegge Nord-Norge , i Veggeland, N.(red.): *Planleggingens muligheter 2: Forvaltning av regionene*. Universitetsforlaget, Oslo.

Buanes, Arild (1992): "*Miljøvern på dagsorden ? En studie av fem MiK-kommuner*", Hovedoppgave i samfunnsvitenskap, Institutt for samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø, Tromsø.

Buanes, Arild (1996): Kystressurser mellom kommunal problemhåndtering og statlige sektorløp. Rapport til Norges Forskningsråd, Stensilserie A nr. 86, Seksjon for samfunnsplanlegging og lokalsamfunnsforskning, ISV, UiTø, Tromsø.

Buanes, A., Jentoft, S., Maurstad, A., Søreng, S.U., Karlsen, G.R. (2004): "*In whose interest? An exploratory analysis of stakeholders in Norwegian coastal zone planning*", Ocean & Coastal Management, Volume 47, Issues 5-6:207-223

- Buanes, A., Jentoft, S., Maurstad, A., Søreng, S.U., Karlsen, G.R. (2005): "Stakeholder participation in Norwegian coastal zone planning", *Ocean & Coastal Management*, Volume 48, Issues 9-10: 658-669
- Burstein, Paul (1991): "Policy Domains: Organization, Culture, and Policy Outcomes", *Annual Review of Sociology*, 17:327-350
- Campbell Lisa M. & Arja Vainio-Mattila (2003): "Participatory Development and Community-Based Conservation: Opportunities Missed for Lessons Learned?", *Human Ecology*, Vol.31, No 3:417-437.
- Cantrill, James G. & Christine L. Oravec (1996): "Introduction", in James Cantrill & Christine L. Oravec (eds.): *The Symbolic Earth. Discourse and Our Creation of the Environment*. The University Press of Kentucky.
- Clegg, Steward R. (1989): *Frameworks of Power*. Sage, London.
- Cobb, Roger W. og Charles D. Elder (1981) : *Communication and Public Policy* , i Nimmo, D. og K. R. Sanders (eds.): *Handbook of Political Communication*. Sage, London.
- Cobb, Roger W. & Marc Howard Ross (1997): "Agenda Setting and the Denial of Agenda Access: key Concepts" in Roger W.Cobbs and Marc Howard Ross (eds.): *Cultural Strategies of Agenda Denial. Avoidance, Attack, and Redefinition*. University Press of Kansas.
- Crenson, Matthew A. (1971): *The Un-Politics of Air Pollution. A Study of Non-Decisionmaking in the Cities*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London.
- Cresswell, Tim (1996): *In Place/ Out of Place. Geography, Ideology, and Transgression*. University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Dahl Jacobsen, Knut (1964): *Teknisk hjelp og politisk struktur*, Univseritetsforlaget, Oslo.
- Dahl Jacobsen, Knut (1970): "Offentlig planlegging", i *Beslutningsprosesser i norsk offentlig administrasjon*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Daugstad, Karoline, Hanne Svarstad & Odd Inge Vistad (2006): "A Case of Conflicts in Conservation: Two Trenches or a Three-Dimensional Complexity?", *Landscape research*, Vol.31, No 1:1-19.
- DiMaggio, Paul & Walter W.Powell (1991): "Introduction", i Paul DiMaggio and Walter W.Powell (eds.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Doyal, Len & Roger Harris (1986): *Empiricism, Explanation and Rationality. An Introduction to the Philosophy of the Social Sciences*. Routledge & Keagan Paul, London.
- Dryzek, John S. (1990): *Discursive Democracy. Politics, Policy, and Political Science*. Cambridge University Press, Cambridge.

- DuPuis, E.Melanie & Peter Vandergeest (eds.) (1996): *Creating the Countryside. The Politics of Rural and Environmental Discourse*. Temple University Press, Philadelphia.
- Edelman, Murray (1985): *The Symbolic Uses of Politics*. University of Illinois Press, Urbana and Chicago.
- Egeberg, M.; J.P. Olsen & H. Sætren (1978): «*Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat*» i J.P. Olsen (red.): *Politisk organisering: organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet*. Universitetsforlaget, Bergen|.
- Elster, Jon (1989): *Vitenskap og politikk*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Emmelin, Lars & Terje Kleven (1999): *A Paradigm of Environmental Bureaucracy?*, NIBR Pluss Series, 5-99, Oslo.
- Fall, Judith (2002): “*Divide and rule: Constructing human boundaries in ‘boundless nature’*”, *GeoJournal*, Vol. 58:243-251.
- Faludi, Andreas (ed.) (1973): *A Reader in Planning Theory*. Pergamon Press, Oxford.
- Fischer, Frank (2003): *Reframing Public policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford University Press.
- Fischer, Frank & John Forester (eds.) (1993): *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Duke University Press, Durham and London.
- Flyvbjerg, Bent (1996): *Rationalitet og makt. Bind I Det konkrete videnskap*. Akademisk forlag, Århus.
- Friedmann, John & Clyde Weaver (1979): *Territory and Function. The Evolution of Regional Planning*. Edward Arnold, London.
- Geertz, Clifford (1973): *The Interpretation of Cultures*. Basic Books, Inc., New York.
- Ghimire, Krishna B. & Michel P. Pimbert (eds.) (2000): *Social Change and Conservation. Environmental Politics and Impacts of National Parks and Protected Areas*. Earthscan Publication Ltd, London.
- Giddens, Anthony (1990): *The Consequences of Modernity*. Polity Press, Cambridge.
- Giddens, Anthony (1991): *Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age*. Polity Press, Cambridge.
- Glovik, Øyvind (1996a): *Kommunen og nasjonalparken*. MILKOM-notat 2/96, Norges Forskningsråd.
- Glovik, Øyvind (1996b): *Den lokale dimensjonen i norsk nasjonalparkpolitikk*, MILKOM-notat 6/96, Norges Forskningsråd.

- Greider, Thomas & Lorraine Garkovich (1994): "*Landscapes: The Social Construction of Nature and the Environment*" Rural Sociology, Vol. 59, no.1:1-24.
- Gulowsen, Jon, Åge Mariussen & Torbjørn Kanstad (1991): LENKA mellom vekst og vern. NF-rapport 22/91-40, Nordlandsforskning, Bodø.
- Hajer, Marten A. (1993): "*Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: The Case of Acid Rain in Great Britain*", i Fischer, Frank & John Forester (eds.).
- Hajer, Maarten A. (1995): *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process*. Clarendon Press, Oxford.
- Hajer, Maarten & Hendrik Wagenaar (2003): "*Introduction*", i Hajer, M. & H. Wagenaar (eds.): *Deliberative policy analysis*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hajer, Maarten A. & Wytske Versteeg (2005): "*A Decade of Discourse Analysis of Environmental Politics: Achievements, Challenges, Perspectives*", Journal of Environmental Policy & Planning, Vol.7, No 3:175-184.
- Ham, Christopher & Michael Hill (1993): *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead Hertfordshire.
- Hansen, Tore (2000) "*Policyanalyser – har kommunepolitikken noen konsekvenser?*" i Harald Baldersheim & Lawrence E. Rose (red.): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Fagbokforlaget., Bergen.
- Heclo, Hugh (1972): "*Review Article: Policy analysis*", British Journal of Political Science, Vol.2:83-108.
- Hernes, Gudmund (1975): *Makt og avmakt*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Hilgartner, Stephen & Charles L. Bosk (1988): "*The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model*", American Journal of Sociology, Vol. 94: 53-78.
- Jansen, Alf Inge (1989): *Makt og miljø. Om utformingen av natur- og miljøvernpolitikkn i Norge*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Jansen, Alf Inge (1991): *Reform og resultater. Evaluering av forsøksprogrammet Miljøvern i kommunene*. NORAS, Oslo.
- Jentoft, Svein & Knut H. Mikalsen (1992): "*Regulating Fjord Fisheries. Folk Management or Interest Group Politics?*", Institute Occasional Papers, no. A 59, Institutt for samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø, Tromsø.
- Jentoft, Svein, Bonnie J. McCay and Douglas C. Wilson (1998): "*Social theory and fisheries co-management*", Marine Policy, Vol.22, No 4-5:423-436.
- Jentoft, Svein (2004): "*Institutions in fisheries: What they are, what they do, and how they change*", Marine Policy, Vol.28:137-149.

Jentoft, Svein (2005): "*Fisheries co-management as empowerment*", Marine Policy, Vol. 29, no. 1:1-7.

Jentoft S. and Buanes A.: "*Challenges and Myths in Norwegian Coastal Zone Management*" Coastal Management, vol. 33 (no. 2, June 2005), 151-165

Kapoor, Ilan (2001): "*Towards participatory environmental management?*", Journal of Environmental Management, Vol.63:269-279.

Kellert, Stephen R, Jai N. Mehta, Syma A. Ebbin & Laly L. Lichtenfeld (2000): "*Community Natural Resource Management: Promise, Rhetoric, and Reality*", Society and Natural Resources, Vol. 13:705-715.

King, Geoff (1996): Mapping Reality. An Exploration of Cultural Cartographies. Macmillian Press Ltd. Houndmills.

Kingdon, John (1984): Agendas, Alternatives, and Public Policies. Little, Brown & Co., Boston.

Kjellberg, Francesco & Marit Reitan (1995): Studiet av offentlig politikk – en innføring. Tano, Oslo.

Lepp, A. & S. Holland (2006): "*A comparison of local attitudes toward state led conservation and community based conservation in the village of Bigodi*", Uganda", Society and Natural Resources Journal,??

Lindblom E. Charles (1973): "*The Science of "Muddling Through"*" i Andreas Faludi (ed.): A Reader in Planning Theory. Urban and Regional Planning Series, Volume 5. Pergamon Press,Oxford.

Macnaghten, Phil & John Urry(1998): Contested Natures. Sage, London

Majone, Giandomenico (1989): Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process. Yale University Press, New Haven and London.

Malmberg, Torsten (1994): "*Er territorialitet tabu?* " i Jens Tonboe (red.) Territorialitet. Rumlige, historiske og kulturelle perspektiver. Odense Universitetsforlag, Odense.

McCay, Bonnie J. & Svein Jentoft (1996): "*From the bottom up: Participatory issues in fisheries management*", Society & Natural Resources, Vol. 9:237-250.

Olsen Johan P. (red.)(1978): Politisk organisering: organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet. Universitetsforlaget, Bergen|.

Olsen Johan P.(1978): "*Folkestyre, byråkrati og korporativisme*", i Johan P.Olsen (red).

Opie, John and Norbert Elliot (1996): "*Tracking the Elusive Jeremiad: The Rhetorical Character of American Environmental Discourse*" in James Cantrill and Christine I. Oravec

(eds.): *The Symbolic Earth. Discourse and Our Creation of the Environment*. The University Press of Kentucky.

Ritzer, George (1983): *Sociological Theory*. Alfred A. Knopf, New York.

Ryghaug, M. (2002): "*Å bringe tekster i tale - mulige metodiske innfallsvinkler til tekstanalyse i statsvitenskap*", *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, nr.4:303-327.

Sack, Robert David (1986): *Human territoriality. Its theory and history*. Cambridge University Press.

Sandersen, Håkan T. & Arild Buanes (1995): *Lokal miljø- og ressursforvaltning i kystsonen. Nye roller for kystkommunene ?*, MILKOM-notat 8/95, Norges Forskningsråd/NIBR, Oslo.

Sandersen, Håkan T. (1996): *Da kommunen gikk på havet – om kommunal planlegging i kystsonen*. NF-rapport nr.10, Nordlandsforskning, Bodø.

Sandersen, Haåkan T. og Ole Kristian Stornes (2004): "*Å rydde en ny sti*" Medvirkningsorientert og partnerskapsbasert planlegging av Junkerdal nasjonalpark. NF-rapport nr. 10/2004, Nordlandsforskning, Bodø.

Saunders, Peter (1976): "*They Make the Rules: Political Routines and the generation of Political Bias*", *Policy and Politics*:31-58.

Schmidt, Vivien A. & Claudio M. Radaelli (1994): "*Policy Change and discourse in Europe: Conceptual and methodological issues*", *West European Politics*, Vol. 27, no. 2:183-210.

Scott, W. Richard (1995): *Institutions and Organizations*. Sage, London.

Selznick, Philip (1957/1984): *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*. University of California Press, Berkeley.

Skjeggedal, Terje (2007): *Verneplanprosesser – reelle konflikter eller institusjonelle forvinklinger ?*, i *Utmark – tidsskrift for utmarksforskning*, 1/2007 (www.utmark.org)

Steinberger, Peter J. (1980): "*Typologies of Public Policy: Meaning Construction and the Policy Process*" *Social Science Quarterly*, Vol.61, no.2:185-197.

Stone, Deborah A. (1989): "*Causal Stories and the Formation of Policy Agendas*" *Political Science Quarterly*, Vol.104, no.2:281-300.

Storey, David (2001): *Territory: the Claiming of Space*. Pearson, Prentice Hall, Harlow, England.

Strand, Torodd (1978): "*Staten og kommunane: Standardisering, Hjelp og sjølvhjelp*". i Johan P.Olsen (red.).

Strand, Torodd (1979): ”Administrative betingelser for regional planlegging – erkjennelse av et problem” i Baldersheim, H., A. Offerdal og T. Strand (red.): Lokalmakt og sentralstyring. Universitetsforlaget, Oslo.

Sørgeard, Knut (1990): ”Kystsonoplanlegging og lokalisering av akvakulturanlegg”, Kart og Plan 4/90.

Teigland, Jan (1995): Konsekvenser av områdevern for primærnæringer og lokalsamfunn. En internasjonal kunnskapsoversikt og aktuelle problemstillinger for norsk forskning. Rapport nr.101, Telemarksforskning, Bø.

Throgmorton, J. A. (1993): “Survey Research as Rhetorical Trope: Electric Power Planning Arguments in Chicago” , i Fischer, Frank og John Forester (eds.).

Tovey, Hilary (1993): "Environmentalism in Ireland: Two versions of development and modernity", International Sociology, Vol.8, no.4:413-430.

Turnbull, N. (2006) “How should we theorise public policy? Problem solving and problematcity”, *Policy & Society* 25(2): 3-22.

Vandergeest, Peter & E. Melanie DuPuis (1996): “Introduction”, in E.Melanie DuPuis & Peter Vandergeest (eds.): Creating the Countryside. The Politics of Rural and Environmental Discourse. Temple University Press, Philadelphia.

Vandergeest, Peter (1996): “Mapping Nature: Territorialization of Forest Rights in Thailand”, *Society and Natural Resources*, Vol. 9:159:175.

Walker, Jack L. (1981): "The Diffusion of Knowledge, Policy Communities and Agenda Setting: The Relationship of Knowledge and Power", i Tropman, John E. et.al. (red.): New Strategic Perspectives on Social Policy. Pergamon Press, New York.

Waste, Robert J. (1989): The Ecology of City Policymaking, Oxford University Press.

Weigert, Andrew J. (1997): “Definitional and responsive environmental meaning: A Meadian look at landscapes and drought”, *Journal for the Theory of Social behaviour*, Vol. 27, no.1.

Wilshusen, Peter R. et al. (2003): ”Introduction”, i Brechin, Steven R., Peter R. Wilshusen, Crystal L. Fortwangler & Patrick C. West (eds.) (2003): Contested Nature: Promoting International Biodiversity with Social Justice in the Twenty-first Century, SUNY Press, Albany

Østerud, Øyvind (1978): Samfunnsplanlegging og politisk system. Gyldendal, Oslo.

Aarsæther, Nils (1992): “Planlegging som handlingstype”, I Nils Aarsæther (red.): Samfunnsplanlegging. Lokalt – nasjonal – globalt. Kommuneforlaget, Oslo.

Aarsæther, Nils (1992): “Territorialitet: Planlegging av samfunn”, I Nils Aarsæther (red.): Samfunnsplanlegging. Lokalt – nasjonal – globalt. Kommuneforlaget, Oslo.

Offentlige dokumenter

Kystsonerplanutvalget (Gjønnes-utvalget) (1995): Kystsonerforvaltningen. Forbedringspunkter og samarbeidsbehov på det regionale plan, Rapport, Administrasjonsdepartementet, Oslo.

Miljøverndepartementet (1995a): Miljøvernpolitisk redegjørelse, Miljøverndepartementet, Oslo.

Miljøverndepartementet (1995b): Grønn bok 1996. Miljøtiltak i statsbudsjettet, Miljøverndepartementet, Oslo.

St.meld. nr. 32. (1990-91): På rett kjøp. Om kystens utviklingsmuligheter, Kommunaldepartementet, Oslo.

St.meld.nr.31 (1992-93): Den regionale planleggingen og arealpolitikken, Miljøverndepartementet, Oslo.

St.meld.nr.46. (1988-89): Miljø og utvikling, Miljøverndepartementet, Oslo.

St.meld.nr.48 (1994-95): Havbruk - en drivkraft i norsk kystnæring, Fiskeridepartementet, Oslo.

St.meld. nr. 29 (1996-97) Regional planlegging og arealpolitikk, Miljøverndepartementet

St.prp.nr.1 (1992-93) Fiskeridepartementet

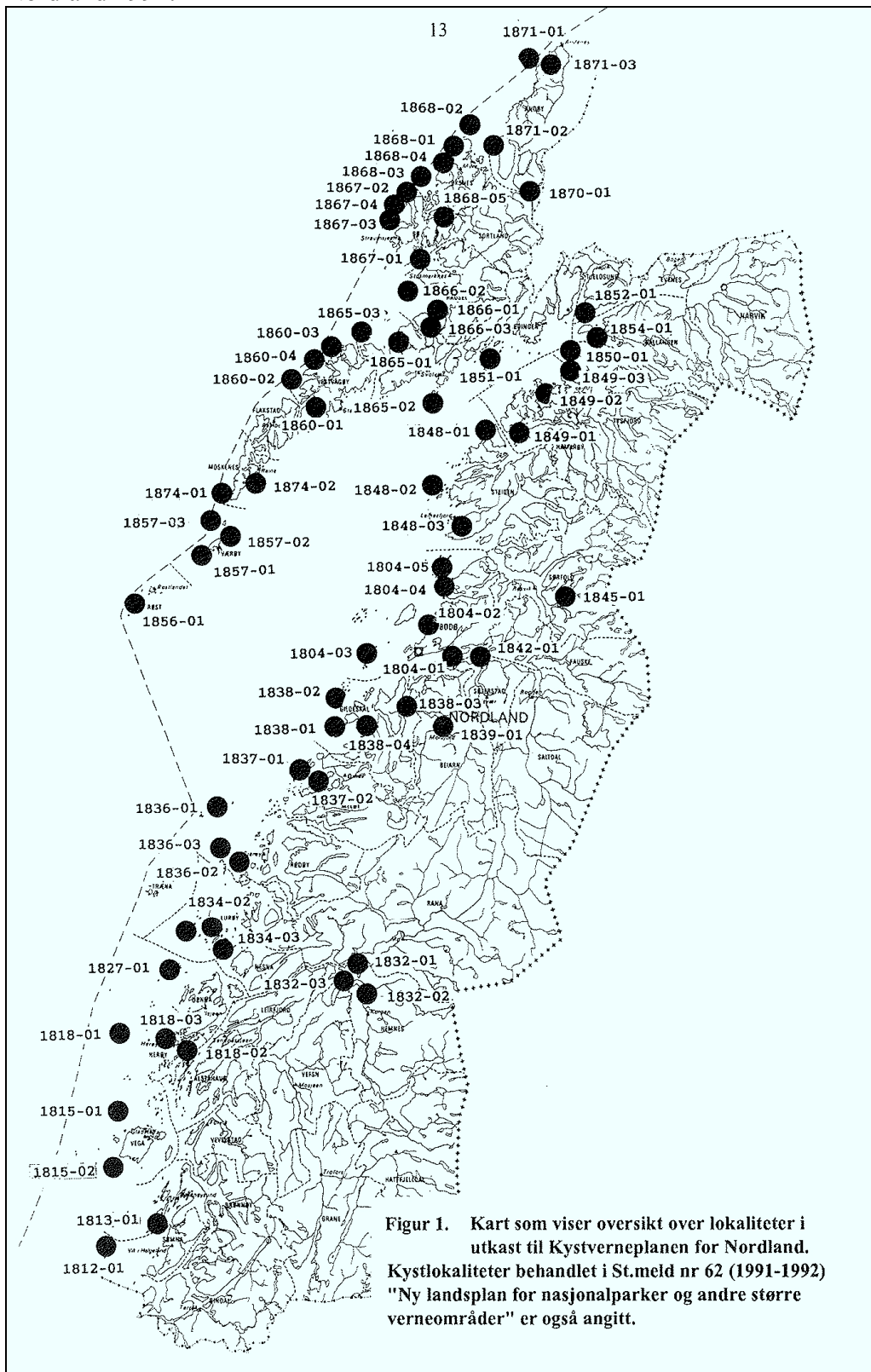
St.prp.nr.1 (1994-95) Fiskeridepartementet

NOU 2001:7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven.

NOU 2003:14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II

Vedlegg 1 Kart over verneområder (1994)

Vedlegg 1. Kart over foreslåtte verneområder. Fylkesmannens utkast til kystverneplan for Nordland 1994.



Vedlegg 2 Arealendringer

Tabell over arealendringer fra 1994, som følge av Fylkesmannens revisjon 1997, og prosessen frem til Kgl. Res. 2002 (se følgende sider).

VEDLEGG 2

	Kommune	Totalareal i utkast 1994.	Sjøareal 1994	Fiskerisjef angir konflikt ift. oppdrett 1997	Oppdretts-lagets kommentar 1995	Totalareal foreslått etter lokal høring 1996 (FM)	Totalt sjøareal foreslått etter lokal høring 1996 (FM)	Arb.grupens (FM/FRN) vurderinger 2001	DN 2001: tilrådelse-uttalelse ift. oppr. verneplan-utkast	Totalareal i Kgl.res. 2002	Sjøareal i Kgl.res. 2002	Merknader
Verneområde:												
Horsvær verneområde *	Brønnøy, Sønnna, Bindal	174,5	170,9	X	dialog om bruk og vern	174,5	170,9	IKKE KONFLIKT	X	174,8	171,9	
Hamnholmen FFO	Brønnøy	0,27	0,17	X	avvises	0	0	0	X	0	0	Etter lokal høring foreslår FM at området tas ut av planen
Indreholmen/Lyngværet NR	Herøy	24,5	21,7	X	avvises	24,5	21,7	FM/FRN: FORTSATT KONFLIKT FM : ØNSKET REFERANSE-OMRÅDE		25,54	24,07	
Kvikkleivøyen NR	Herøy	4,07	2,46	X	avvises	3,98	2,44	FORESLÅR GRENSE- OG FORSKRIFTS ENDRING	X	2,73	1,24	
Vardøya NR	Herøy	1,46	0,71		avvises	1,46	0,71			1,43	0,61	
Åsværet LVO	Dønna	65,3	55,5		avvises	65,3	55,5			65,49	56,2	Nytt navn: Åsvær LVO
Ytre Vegaøyen verneomr. **	Vega	206,08	194,44	X	dialog om bruk og vern	206,08	194,44	IKKE KONFLIKT		206,8	196,89	
Muddværet FFO	Vega	9,6	7,3		avvises	9,6	7,3			9,59	7,55	
Holmholmen NR	Hernes	0,19	0,17		avvises	0,19	0,17			0,19	0,17	
Bjerka-gruppen (3x NR)	Hernes	0,65	0,49			0,52	0,38			0,48	0,37	Nytt navn: Vallabotn, Brevika og Røssaurenen NR
Sundsbukta NR	Hernes	0,15	0,13			0,15	0,13			0,15	0,14	
Lovndal/Lundeura NR	Lurøy	1,26	0,39			1,15	0,34			1,53	0,35	
Svenningen NR	Lurøy	8,93	5,43	X	avvises	8,93	5,43			0	0	TAS UT AV PLANEN - DN
Risværet/Sandværet NR	Lurøy	22,5	19,6	X	avvises	22,5	19,6	FORESLÅR GRENSE- OG FORSKRIFTS- ENDRING		11,25	9,11	Det lto: Risværet NR 4,43 / 3,23 km2 og Sandværet NR 6,82 / 5,88 km2.
Innmyken/Valvær NR	Rødøy	121,1	118,6	X	avvises	96,9	94,4		X	32,43	30,76	Nytt navn: Kjølsværet/Valvær NR
Selsøyvær NR	Rødøy	13,9	11,3		avvises	0	0		X	0	0	Etter lokal høring foreslår FM at området tas ut av planen
Oftenvær NR	Rødøy	0,9	0,6			0,9	0,6			0,79	0,54	
Støttværet NR	Meløy	14,9	11,7	X	avvises	13,25	10,08	FORESLÅR GRENSE- ENDRING	X	11,44	8,4	
Flatværet/Varkgård NR	Meløy	16,6	14,6	X	avvises	16,6	14,6	FORTSATT KONFLIKT		16,58	14,47	
Fugløværet NR	Gildeskål	43	35,8	X	avvises	43	35,8	FM/FRN: FORTSATT KONFLIKT FRN. STØRST HAVBRUKS- POTENSIALE	X	5,48	1,74	Nytt navn: Fugløya NR
Nupen NR	Gildeskål	0,68	0,53			0,68	0,53			0,66	0,51	
Skålsvikleira/Ysfeira NR	Gildeskål	0,55	0,35			0,46	0,35		X	0,44	0,32	

Verneområde:	Kommune	Totalareal i utkast 1994.	Sjøareal 1994	Fiskerisjef angir konflikt ift. oppdrett 1997	Oppdretts- lagets kommentar 1995	Totalareal foreslått etter lokal høring 1996 (FM)	Totalt sjøareal foreslått etter lokal høring 1996 (FM)	Arb.grupens (FM/FRN) vurderinger 2001	DN 2001: tiliår grense-ending ift. oppr. verneplan-utkast	Totalareal Kgl.res. 2002	Sjøareal i Kgl.res. 2002	Merknader
Øya/Langholmen NR	Gildeskål	1,92	0,94	X	avvises	1,68	0,83	FORESLÅR GRENSE-OG FORSKRIFTS-ENDRING	X	1,4	0,61	Omklassifisert fra NR til LVO m/ planteivnsfredning
Leinvika NR	Beiam	1,3	0,7			1,15	0,7		X	1,07	0,66	
Ljonesøya R	Skjersfjord	3,5	2,9			3,5	2,9		X	3,52	3,04	
Tverlandet NR	Bodø	1,12	0,57			1,04	0,57		X	1,05	0,61	
Skjelstad NR	Bodø	0,42	0,17			0,42	0,17		X	0,4	0,23	
Bliksvær NR	Bodø	18,25	14,57	X	oppdrett vill ikke påvirke verneverdiene	17,09	14,7		X	43,2	37,36	
Fjære NR	Bodø	0,75	0,35			0,72	0,34		X	0,7	0,39	
Karlsøyvær NR (eksisterende verneområde)	Bodø	49,2	42,7	X	avvises	49,2	42,7	FM/FRN: FORTSATT KONFLIKT FRN. STØRST HAVBRUKS-POTENSIALE		49,37	41,94	
Laksågaosen NR	Sørfold	0,15	0,04			0,16	0,05			0,16	0,07	
Brunvær NR	Steigen	5	4,1	X	avvises	5	4,1	FORESLÅR GRENSE-ENDRING	X	2,34	1,51	
Engelværet NR	Steigen	16,7	16	X	avvises	8,1	7,4	FM/FRN: FORTSATT KONFLIKT FM : ØNSKET REFERANSE-OMRÅDE		16,83	15,32	
Brennvika NR	Steigen	0,54	0,17			0,54	0,17			0,54	0,21	
Forøya NR	Hamarøy	13,74	10,47	X	avvises	2,06	1,11		X	2,25	1,5	Nytt navn: Steinslandsosen NR
Steinosen/Sjømyrpollen NR	Hamarøy	2,12	0,99		avvises	1,39	0,79		X	1,34	0,82	
Tilvika NR	Hamarøy	3,35	2,12			2,8	2,11		X	2,75	2,074	
Ramholmen NR	Tvsfjord	0,06	0,04			0,06	0,04			0,05	0,04	
Osen/Sandværet NR	Ballengen	12,85	9,62		avvises	12,85	9,62	Kan ta ut sjøareal uten konflikt m/ verneformålet	X	9,06	6,01	Kgl.res. Følger opp signaler fra FM og FRN i 2001
Tjeldneset NR	Tjeldsund	3,15	1,47			3,15	1,47			3,21	1,59	
Svellingsflaket LVO	Lødingen, V	150,2	142,5		avvises	127,2	120,02		X	127,61	117,19	
Røstøyene LVO	Røst	70,27	67,4		dialog om bruk og vern	70,27	67,4			69,86	66,93	
Nykan NR	Røst	1,13	0,64		avvises	1,13	0,64			1,06	0,57	
Sunnlandsfjorden NR	Vågan	11,9	8,1			10,7	7,6		X	10,89	7,37	Nytt navn: Laukvikøyene NR
Fuglbergøya/Nautøya NR	Vågan	0,53	0,27			0,53	0,27			0,52	0,24	
Hovflesa NR	Vågan	0,63	0,62			0,63	0,62			0,67	0,667	
Stordvalmet NR	Vestvågøy	0,15	0,143			0,15	0,143			0,15	0,143	
Æsholman NR	Vestvågøy	1,3	1,13			1,3	1,13			1,32	1,18	

