

Notat
for "Effektutvalget"
av 29. januar 2003
F. aman. Audun Sandberg
Høgskolen i Bodø

Statlig miljøpolitikks regionale og distriktpolitiske effekter

Intenderte og uintenderte virkninger

av Førsteamanuensis Audun Sandberg, Høgskolen i Bodø

Innledning:

Dette notat er skrevet på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementets "Utvalg for utredning av virkning av ulike typer statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål". Formålet er å oppsummere det som er kjent om statlig miljøpolitikks virkninger i forhold til målsettingen om å stimulere regionale verdiskapningsmiljø og sikre mer robuste regioner på lang sikt. De vurderinger som gjøres skal også så langt det er mulig ta hensyn til de store ulikhetene som eksisterer mellom de ulike distrikter i Norge og til at like virkemidler har høyst ulike effekter i ulike typer lokal setting. Dette er sett som viktig for at den samlede distrikts- og regionalpolitikken kan bli mer treffsikker i framtida.

Kunnskapen på det området som kan kalles "effektstudier av statlig miljøpolitikk" er fragmentert og lite rendyrket i Norge – selv etter flere tiår med store miljørelaterte, bærekraftrelaterte og distriktsrelaterte forskningsprogrammer. De forskningsprogrammene som har generert innsikt på dette feltet er "LOS i Nord-Norge programmet", prosjekter innenfor "KS-forskning", "ProSus-programmet" og et SIP om Lokal Agenda 21 ved Vestlandsforskning. I tillegg vil NFR's "RAMBU-programm" (Rammebetingelser for en bærekraftig utvikling) ventelig generere verdifulle sammenfattende forskningsresultater som i den nærmeste framtid vil kaste et bedre lys over dette tematiske området. Det er derfor nå en rimelig smal kunnskapsstatus når det gjelder en rekke av den statlige miljøpolitikken virkninger

på lokalt og regionalt nivå og et karrig grunnlag for utredning og syntese av eksisterende kunnskap (utredningskategori 1 og 2). Denne framstillingen har derfor også karakter av en betenkning om påregnelige effekter og sannsynlige uintenderte konsekvenser av statlig miljøpolitikk, basert på egen innsikt og forskning (utredningskategori 3).

Kan statlig miljøpolitikk avgrenses?

Det er i utgangspunktet ikke fruktbart å skille for sterkt mellom de mange ulike distriktpolitiske virkningene av statlig miljøpolitikk, og de lokale og regionale miljøvirkningene av ulike statlige politikkområder. De representerer bare to ulike perspektiver på et knippe av problemfelt som er tett sammenvevd og som er nært knyttet til moderniseringen av samfunnet.

Mye av debatten om ”miljøvern sett nedenfra” har dreid seg om forholdet mellom den lille og den store miljøpolitikken. Den lokale, ”lille” miljøpolitikken skulle da dreie seg om *busker, boss og benker* – eller kommunale nærmiljøtiltak i ulike utgaver som folk selv innså behovet for og selv maktet å organisere uten statlig påtrykk eller hjelp. Mens den mer globale, ”store” miljøpolitikken skulle dreie seg om *Biff, Bil og Bolig* – eller om den globale miljørisiko som følger av lokale krav om stadig billigere mat, utslipp av drivhusgasser fra en økende regional arbeidspendling og økt ressursbruk gjennom økende material- og energistandard i boligene (Aall & al 2002). Utfordringene for staten er her å få lokale myndigheter (kommuner, regioner og fylkeskommuner) til å oppføre seg ”globalt ansvarlig” ved hjelp av ulike tiltak i form av lovgivning, pålegg, vern av arealer og truede dyrearter, økonomiske tilskudd, kompetansetilførsel, delte databaser, ”grønn” skattlegging og holdningskampanjer. Den globale miljøpolitikken kommer ovenfra, ofte som en ”internasjonal forpliktelse” og representerer et ”krav” til lokale samfunn som disse ikke har medvirket til å formulere og som derfor ofte har lav legitimitet. Mens statens dilemma er at mer lokal medvirkning og mer lokalt demokrati bare fører til mer av den lille miljøpolitikken – en lokal forskjønnelse uten global effekt (Aall & al. 2002). Mange av de regionale effektene av statlig miljøpolitikk som har høgest støynivå i media, som for eksempel rovdyrskader og kystvern har sitt opphav i denne konflikten mellom en globalt orientert og en lokalt forankret miljøpolitikk.

Men bildet av en liten og en stor miljøpolitikk kan også brukes på andre måter; for eksempel på samme måten som forholdet mellom den ”lille og den ”store”

distriktspolitikken” (Berg 1997). Den lille miljøpolitikken skulle da omfatte Miljøverndepartementets tradisjonelle resultatområder:

- Bærekraftig bruk og vern av biologisk mangfold
- Friluftsliv
- Kulturminne og kulturmiljø
- Overgjødsling og forurensning
- Helse- og miljøfarlige kjemikalier
- Avfall og gjenvinning
- Klimaendringer, luftforurensning og støy
- Internasjonalt miljøvernsamarbeid og miljøvern i polarområda
- Regional Planlegging
- Kart og geodata
- Tverrgående (områdeovergripende) virkemiddel og fellesoppgaver

Mens den store miljøpolitikken da skulle omfatte alle de statlige sektorer og forvaltningsorgan som gjennom sine beslutninger har ansvar for tiltak som direkte berører de naturressurser som utgjør det økologiske miljøet eller som har direkte eller indirekte miljømessige konsekvenser.

Dette er i første rekke alle sektorer med ansvar for naturressursforvaltning i Norge:

- Forvaltning av fiskeressurser og andre marine ressurser i norsk økonomisk sone og i vernesonen rundt Svalbard – i forhold til fangstkvoter og reguleringer (Fiskeridirektoratet og Fiskeridepartementet)
- Forvaltning av økosystemressurser i kystsonen i forhold til lisenser for oppdrett og ulike former for havbruk (Fiskeridirektoratet og Fiskeridepartementet)
- Forvaltning av landskapsressursene i forhold til rammebetingelsene (lovverk, avtaler, støtteordninger, dyreetikk) for jordbruk, skogbruk og reindrift (Landbruksdepartementet)
- Forvaltning av vannressursene i elver, innsjøer og fjordsystemer i forhold til utbygging og drift av vannkraftverk, regulering av magasiner, elveforbygning m.m. (NVE og Olje- og energidepartementet).
- Forvaltning av mineralressurser og petroleumsressurser i forhold til prospektering, utvinningstillatelser og masseuttak av grus og sand (Nærings- og handelsdepartementet og Olje- og Energidepartementet)

Derne er det alle de sektorene som har virksomheter som har direkte og indirekte miljøvirkninger:

- Samferdselens volum og sammensetning og virkningene av ulike samferdselsstrategier på regionale og lokale økosystem (Samferdselsdepartementet)
- Forsvarets arealbruk og virkningene av ulike strategiske konsept på regionale og lokale økosystemer (Forsvarsdepartementet)
- Incentivene i skatte-, avgift og rentepolitikken og virkningene av disse på virksomheter som påvirker regionale og lokale økosystemer (Finansdepartementet, Norges Bank)
- Helsemotiverte krav til det ytre miljø og matvaresikkerhet (miljørettet helsevern) som har virkninger for virksomheter som påvirker regionale og lokale økosystemer (Helsedepartementet)
- Krav til bærekraftig forbruk som har virkninger for virksomheter (for eksempel handelsnæring og reiselivsnæringen) som påvirker regionale og lokale økosystemer (Barne- og Familiedepartementet, Nærings- og handelsdepartementet).
- Krav til kunnskapsutvikling og utdanning som er avgjørende for utvikling av mer miljøvennlig teknologi (for eksempel gjenvinningsteknologi), prosesser og systemer (for eksempel energisparende produksjonsprosesser) og for opplæring til mer miljøriktige holdninger i nye generasjoner (Utdannings- og Forskningsdepartementet, Norges Forskningsråd)

Denne listen over statens samlede miljøpolitikk, både den ”lille” og den ”store” kan synes overveldende; Innsats på hvert av de 11 resultatområdene under Miljøverndepartementet har betydelige distriktpolitiske virkninger i form av begrensninger på næringsutvikling eller nye muligheter for verdiskapning. Men det er også slik at så godt som alle sektorer i samfunnet har direkte virkninger på vårt økologiske miljø, enten ved at de tar ut noe fra – eller tilfører noe til de naturlige ressursene på land og vann. Mange av de miljøproblemene som oppleves lokalt er i denne sammenheng hovedsakelig et resultat av dårlig ressursforvaltning – med andre ord et resultat av den ”store” miljøpolitikken. I samme kategori kommer også statlige sektorer som har mer indirekte miljøvirkninger ved at de på en eller annen måte griper inn i og modifierer noen av de myriader av pågående økosyklus som utgjør et levende økosystem (Holling & al 1996).

Noen av de virkningene av de statlige sektorpolitikken som er nevnt ovenfor vil av mange klassifiseres som negative for miljøet og de kan derfor representere et ”påført kommunalt miljøproblem”. Men stadig flere av virkningene av statlig

miljøpolitikk, særlig de som har sitt utgangspunkt i mer rasjonell arealbruk og et mer helsefremmende miljø, vil av de fleste oppfattes som statlig miljøpolitikk med positive virkninger, men hvor kommunene ofte kan framstå som "lokale miljøsinker". I en samlet vurdering av lokale virkninger av statlig miljøpolitikk er det derfor ikke bare et spørsmål om vanskelige avgrensninger av hva som egentlig er statlig miljøpolitikk, men også av hva som regnes som gode og dårlige miljøvirkninger. Som vi skal se nedenfor, så er disse to spørsmål knyttet intimt sammen; hva som er en god miljøpolitikk avhenger i stor grad av hvor mye vi legger inn i miljøpolitikken.

Nye målestokker for "gode miljø".

Den tidlige miljøvernpolitikken hadde et forholdsvis enkelt mål på hva som var et "godt miljø": Den opprinnelige urørte natur med fravær av forurensninger og fri for menneskelige/tekniske inngrep, var den underliggende målestokk for "naturfredningen" som er et mer presist uttrykk for det tidlige miljøvernarbeidet. Vern av representative naturtyper for etterslektene i form av "Reservater" og Nasjonalparker var lenge de rådende arbeidsredskapene for miljøpolitikken. Strategien for vernearbeidet var å "holde av en del av det gamle Norges opprinnelige natur til de kommende slægter" (Nielsen 1904). Denne opprinnelige natur skulle hovedsakelig "være til glede og atspredelse for borgerne", mens "Utviklingen" i den industrielle revolusjons kjølvann gjorde alt utenfor de vernede områdene til "unaturlige menneskeskapt miljøer". Det er viktig å være klar over at de opprinnelige "parkene" som behøvdes til slik "atspredelse" var relativt små og at utvidelsen i hovedsak var motivert ut fra den naturvitenskapelige forskningens behov for å studere det økologiske samspillet innenfor større sammenhengende biotoper. Alle de store nasjonalparkene i Norge ble motivert ut fra et slikt naturforskningsperspektiv, for eksempel var hensynet til villreinens totale leveområde viktig ved opprettelsen av Hardangervidda nasjonalpark. Argumentet har imidlertid vist seg å ha sine begrensninger, ikke minst har rovdyrdebatten vist at det er ugjørlig å skape store nok verneområder til at de kan fungere som leveområder for store rovdyr som for eksempel ulv.

I dag er ca. 7,5 % av fastlandsarealet vernet etter naturvernloven. En regner med at når barskogplanen, nasjonalparkplanen og de fylkesvise verneplanene er gjennomført i 2010, vil ca. 14 % av landarealet på fastlandet være vernet. I tillegg kommer så sjøareal og havbunn i kystverneplaner og marine verneplaner. Dette vernet er en oppfølging av internasjonale anbefalinger, for eksempel en anbefaling

fra IUCN (Verdens Naturvernunion) om at alle land skulle verne minst 10 % av alle naturtyper innen år 2000. Denne målsettingen vil være nådd for de typiske fjellandskapene når nasjonalparkplanen er gjennomført og det er derfor lagt stort politisk trykk på en forsert gjennomføring av denne, jfr. St.meld. 62 (1991-92). Men fordi staten er den dominerende grunneier i fjellområdene er det lettere å få til et vern for denne naturtypen enn for andre naturtyper. Når det gjelder lavtliggende produktive arealer og barskogområder, så er det her bare 1-2 % som er vernet. Det er ventet at en utvidelse her av vernet areal til 10% av hver av de mer produktive naturtyper vil utløse store konflikter og stor motstand blant grunneiere, og dermed være vanskelig å oppnå. Dette innebærer at det igjen blir fjellområdene som må ta en uforholdsmessig stor andel av den nasjonale ”vernebelastningen”. Enkelte fjellkommuner opplever at størstedelen av deres areal er vernet på en eller annen måte og ikke fritt kan utnyttes til næringsvirksomhet. Et eksempel er Saltdal kommune i Nordland; Med 1 nasjonalpark, 8 naturreservater og 3 landskapsverneområder innenfor sine grenser er i alt 56% av denne kommunens areal vernet. Også andre fjellkommuner i Norge, i Jotunheimen, i Dovre-området og rundt Hardangervidda har store deler av sine arealer vernet. Disse ”vernerammede” fjellkommunene er sentrale kritikere av den måten den nasjonale vernestrategien blir fullført på. I alt 61 utmarkskommuner er nå med i ”Utmarkskommunenes Sammenslutning (USS) som samordner høringsuttalelser og innspill i forbindelse med de mange verneplanprosessene som er igangsatt for å nå målsettingen innen 2010. USS har også koblet egen ekspertise, vesentlig juridisk ekspertise til organisasjonen og dette har økt gjennomslaget til de verneskaptiske kommunene. Dette betyr at implementeringsprosessene rundt de nasjonale verneplanene i høg grad er blitt politisert og at offentlig ansatte naturvitenskapelige eksperter ikke lengre er enerådende. Som en følge av en sterkere organisering blant naturvernorganisasjoner og utkantkommuner og gjennom en mer omfattende deltakelse i verneplanprosessene, er det derfor grunn til å anta at utformingen av selve vernet (vernebestemmelsene) og avgrensningen av verneområdene i årene framover i økende grad vil bli et resultat av politiske prosesser.

Men samtidig som det nå tas et krafttak for gjennomføringen av en verneplanstrategi som egentlig stammer fra slutten av 80-åra, blir det stadig færre inngrepsfrie områder igjen i Norge. Slike områder er definert som områder som ligger mer enn 1 km fra tyngre, tekniske inngrep, mens ”villmarksområder” ligger mer enn 5 km unna. Mens 46% av Norges areal kunne betegnes som villmarkspreget i året 1900, er dette sunket til 8% i 2002 (DNT 2002). I Sør-Norge er det i dag bare 4% av arealet som er ”villmarkspreget”, det meste av dette er høgfjell. I Nord-Norge er det fremdeles igjen 25% villmark. Når det gjelder inngrepsfrie områder vil det i 2003 foreligge oppdatert status for 2002 fordelt på

fylker og kommuner. De fleste ”tyngre, tekniske inngrep” er knyttet til ulike former for modernisering av samferdsel, energiforsyning og produksjon i jordbruk og skogbruk:

- Alle typer veier, inkludert skogsbilveier og traktorveier (ikkje vegtunneller).
- Jernbane (ikke jernbanetunneller).
- Kraftledninger større enn 22 kV.
- Alle inngrep i forbindelse med vassdragsregulering (bekkeinntak, vannkonturen i magasin, demninger, elver og bekker med redusert vannføring og kraftverk).
- Elveforbygninger.
- Bergverksdrift m.m.

Enkeltstående hytter og hus gjør ikke utslag på inngrepsfrie områder. Dersom turisthytter, merkede vandringsleder og inngrep i forbindelse med modernisering av tamreindrift (for eksempel barmarkskjøring med terrengmotersykkel) også skulle regnes som tyngre, tekniske inngrep, ville det ikke vært mye villmark igjen i Norge.

Den samlede virkning av disse to motsatte tendensene gjennom de siste 100 år (vern og inngrep) er at ”uplanlagte områder” (LOAP) forsvinner, områder blir enten varig vernet eller de er allerede åpnet for moderne tekniske inngrep. Det blir derved stadig mindre ”jomfruelig grunn” som kan brukes som økonomisk billig innsatsfaktor i ny næringsutvikling. I sentrale deler av landet, og nært regionale urbane sentra er inngrepene allerede gjort og det må omregulering, utskifting og opprydning til for å starte ny arealkrevende virksomhet. I perifere strøk, særlig i fjellområdene, er store områder etter hvert underlagt ulike former for vern som båndlegger ”urørt mark” mot utbygging og modernisering av areelle næringer. De regionale virkningene av summen av disse to prosessene er at det blir økonomisk vanskeligere å bygge ut bynære områder hvor inngrepene har vært mange og tunge og at det etter hvert blir juridisk vanskeligere å bygge ut i de mer perifere områder av landet som har tatt store deler av den nasjonale ”vernebelastningen”. Men som nevnt ovenfor, vil innspurten i implementeringen av den nasjonale verneplan fram mot 2010 ventelig føre til et kraftig press i retning av endringer i

vernebestemmelser som tillater både ”tradisjonell kulturbærende utnytting” og ulike former for tiltak med ”skjøtselsvirkning” i vernede områder.

De områder som har måtte ta mye av vernebelastningen på vegne av nasjonen, har vært stilt i utsikt ulike former for kompensasjon for dette. Den vanligste har vært kompensasjon til private grunneiere for vern av deres eiendom i forbindelse med oppretting av nasjonalparker eller naturreservater. Men enkelte kommuner har også mottatt kompensasjon etter at planlagte kraftutbygginger er stoppet som følge av vassdragsvern og de har ”gått glipp av” både næringsfond og konsesjonskraft. En helt ny type kompensasjon er opprettelsen av nasjonalparksentra i områder som er blitt utsatt for mye vern. Disse sentrene skal i tillegg til å gi publikum informasjon om nasjonalparkenes naturverdier, også bidra til økt tilstrømming av både norske og utenlandske turister til nasjonalparkområdene og bidra til økt virksomhet i næringslivet i randsonen. I alt er det i dag opprettet 9 nasjonalparksentra: 1 i Pasvik, 1 i Stabbursdalen, 1 i Jotunheimen, 3 ved Jostedalsbreen, 2 ved Hardangevidda og 1 ved Dovrefjell/Rondane. I tillegg skal det innen 2005 etableres ytterligere 5 nasjonalparksentra: ved Saltfjellet-Svartisen, i Reisa i Troms, ved Femunden, ved Gressåmoen i Nord-Trøndelag og ved Folgefonna. Det kan diskuteres i hvilken grad denne formen for naturinformasjon ved kanten av store verneområder virkelig er en fullverdig kompensasjon og hvilken type turisme de medfører; økt naturinteresse og økoturisme eller økt kommersialisering av verneverdiene i nasjonalparker og naturreservater. Det er for tidlig å trekke noen slutninger om effekten av slike nasjonalparksentra i forhold til tilstrømming av nye grupper turister, nye næringsmuligheter som følge av vernestatus og eventuell slitasje på verneområdene. Men her vil det nok være store regionale forskjeller: De store populære nasjonalparkene i Jotunheimen, Hardangervidda og Rondane vil fortsatt trekke flertallet av besøkende fra de tunge befolkningskonsentrasjonene på Østlandet, mens de mindre kjente nasjonalparkene og de mindre naturreservatene i perifere deler av Norge vil trekke færre besøkende. Dermed vil de regionale virkningene, både i form av kommersialiseringmuligheter og naturslitasje, bli høgst ulike for forskjellige verneområder i Norge.

Vernepolitikken er etter hvert blitt supplert med en rekke andre miljøhensyn, særlig slike hensyn som gjelder områdene utenfor de vernede områder. I økende grad skal miljøhensyn ivaretas i alle områder, både de som er vernet og de som er ”i bruk”.

Disse tilleggsdimensjonene er det viktig å ha med seg når en skal vurdere lokale og regionale effekter av både den ”lille” og den ”store” miljø-politikken. Den første er knyttet til en fundamental endring i selve miljøvernets innhold - enkelt summert opp ved endringen i språkbruk:

□ *Fra vernepolitikk → miljøpolitikk → til bærekraftig utvikling*

Den underliggende trenden er her utviklingen av en mer menneskesentrert miljøpolitikk, hvor ”miljø- og utvikling” er søkt integrert og hvor biodiversitet og den tilhørende økologiske ”robusthet” (*resilience*) etter Rio konferansen i 1992 (Biodiversitetskonvensjonen og Agenda 21) gradvis blir akseptert som en ny målestokk for en vellykket miljøpolitikk.

Mens det norske Miljøverndepartementets opprinnelige program var preget av ideer om å beskytte naturen (verne) mot menneskelig virksomhet, kom det nesten umiddelbart etter opprettelsen inn nyere ideer om å rydde opp og fjerne ”unaturlige” stoffer fra naturen, hindre nye forurensninger og ”gjenopprette en mest mulig naturlig ballanse i naturen”. Senere har nyere miljøpolitikk forsøkt å nærme seg miljøproblemene på en bredere måte enn gjennom ren vernepolitikk. Et viktig kunnskapsteoretisk skille kommer med de første forsøk på å bygge bro mellom de klassiske motsetningene: ”bruk” og ”vern”: Dette var også motivert ut fra en erfaring med at passivt vern alene ofte fører til uintenderte konsekvenser i form av tilgroing, forbusking og tilskoging. Mens ”tradisjonell” og riktig bruk og aktiv skjøtsel kan verne sosialt og kulturelt verdifulle kulturlandskap bedre enn passivt vern. Ofte har det også vist seg at menneske- og husdyrskapte mosaikker av kulturlandskap og naturlandskap (”2nd nature”) holder en større biodiversitet enn rene naturlandskap og derfor representerer en mer robust og opplevelseskrik økologi. En slik biodiversitets- og robusthetstilnærming har på mange måter et bredere perspektiv enn den tradisjonelle statlige naturvernpolitikken, og blir av flere forskere sett på som mer sammenfallende med perspektiver som er framherskende i lokal naturforvaltning (Heiberg 1997).

Som en del av både internasjonale og nasjonale miljøintegreringsstrategier (jfr. *EU's Cardiff-prosess*), er det også lagt økende vekt på ”øko-effektivitet” som et godt mål på hvor godt man har klart å ”frikoble” økonomisk vekst fra uheldige miljøvirkninger. En slik integrering av miljøhensyn i alle sektorer kombinert med et krav om økende øko-effektivitet er en sentral del av Amsterdam-avtalen (§6) og en av EU's sentrale forutsetninger i arbeidet for en mer bærekraftig utvikling. Miljøintegreringsstrategien, til forskjell fra vernestrategien og opprenskningsstrategien, skal ta utgangspunkt i ”drivkreftene bak miljøforringelsene” i stedet for å behandle symptomene. Øko-effektivitet blir da forholdet mellom den totale økonomiske aktivitet og de medfølgende negative miljømessige konsekvenser. En frikopling her betyr da en kvalitativ nedgang i fysisk utslipp eller forbruk av naturressurser per enhet produsert av en vare eller en

tjeneste. En slik økning av øko-effektiviteten kan skje enten ved teknologisk endring eller gjennom overgang til miljømessig mindre belastende produkter og tjenester. De grep som myndigheter setter i gang for å virkeliggjøre en slik strategi er flere – og siden de ofte er nasjonalt homogene tiltak vil de kunne ha svært ulike regionale konsekvenser:

- ❑ Avvikling av miljøskadelig subsidiering,
- ❑ Kontinuerlig teknologisk innovasjon
- ❑ Miljøavgifter som medfører ”korrekt prising” slik at esterne miljøkostnader internaliseres
- ❑ Øko-merking slik at konsumenter gjør bedre informerte og miljømessig riktige valg.

Å måle framgang i øko-effektivitet er ikke enkelt og fremdeles diskuteres det heftig hvilke indikatorer som er de mest relevante for å fange opp nettopp slike frikoplingseffekter. For en rekke sentrale sektorer, bortsett fra fiskerisektoren, har det Europeiske Miljøagentur forsøkt å måle framgangen i Europa (EEA 2002). Her viser det seg at for eksempel husholdene har økt sine avfallsmengder og sitt energiforbruk, mens europeiske husholdningers vannforbruk har gått ned. I transportsektoren har økt øko-effektivitet i form av lavere drivstofforbruk og lavere utslipp per bil blitt ”spist opp” av en total økning i antall biler og deres kjørelengde. Dette viser noen av vanskene med å lage makroøkonomiske mål for miljøeffektivitet, disse må i tillegg til å måle effektivitetsgevinster og teknologiske ”skift”, også veie disse mot skala-ulemper i konsumpsjon og produksjon. Men mens man prøver seg fram med ulike former for miljømotivert avgiftslegging på nasjonalt nivå, kan ofte de regionale virkningene av urbant motivert miljøavgiftspolitik bli uventede og utilsiktede; grisgrendte strøk kan komme til å betale dyre avgifter både for utslipp, avløp og avfall som i realiteten ikke representerer noe lokalt miljøproblem. En ukritisk innføring av homogene miljømotiverte fiskale avgifter kan derfor føre til sterk politisk motstand mot miljøavgifter som generelt virkemiddel og ha som effekt at den undergraver arbeidet for økt økoeffektivitet i de ulike sektorene.

Det er på mange måter forsøkene på bygge bro mellom ”bruk og vern” som har skapt uttrykket ”bærekraftig bruk”, dvs. en bruk av ressurser også utenfor verneområdene som er økologisk holdbar på lang sikt. En bærekraftig samfunnsutvikling representerer så en ytterligere utvidelse av bredden i tilnærmingen til miljøproblemerne – hvor både økologiske problemer som miljøforringelse og ineffektiv ressursbruk skal angripes på en integrert måte og

hvor i tillegg fattigdom og sosial marginalisering skal forebygges. Men virksomme målestokker for vellykket nasjonal "bærekraftpolitikk" er ennå ikke omforente, på tross av en enorm innsats i konstruksjon av "bærekraftindikatorer" og ærlige anstrengelser for å lage sammenfattende mål for både sosial bærekraft, økonomisk bærekraft og for økologisk bærekraft.(UN-CSD, OECD 2001, Statistics Sweden 2001).

Det mangler heller ikke på forslag til regionale og lokale indikatorer for bærekraftig utvikling. Imidlertid er det en internasjonal tendens til at "Bærekraftindikatorer kommer og går, mens BNP-indikatorene består" (Høyer og Aall 2002). Hvis vi imidlertid avgrensner bærekraftbegrepet til økologisk bærekraft, så har det også på dette feltet skjedd en utvikling i retning av økt toleranse for menneskelig virksomhet – i en erkjennelse av at mennesker tross alt har vært en integrert del av de fleste økosystemer i en ganske lang periode. Lengst av de nye målestokkene for "gode miljø" går den såkalte "adaptive, integrerte økosystemforvaltning", som skal skje på lavest mulig effektivt forvaltningsnivå og som har som hovedmålsetting å opprettholde grunnleggende økosystemtjenester for det menneskelige samfunn (UNEP/CBD 1998, DN 2002). I de siste årene er også hensyn til husdyretikk og matvaresikkerhet lagt inn i målestokkene for bærekraftig utvikling. Selv om dette i utgangspunktet er antroposentriske begrep, så får bestemmelser om utegang for melkekyr og fôrsammensetning for kjøttfe og oppdrettslaks raskt virkninger for de økosystemene som "bærer" husdyrholdet eller akvakulturanleggene og som leverer "økosystemtjenester" til disse. Den praktisk anvendelse av nye typer økosystembaserte målestokker for miljøkvalitet er ennå under utvikling, men er påskyndet av innføring av EU's rammedirektiv for vannkvalitet, hvor tilnærming til fastlagte miljømål måles ved hjelp av økosystemindikatorer, som regel av biologisk eller kjemisk art. Innføring av for eksempel "nedbørsfeltorientert forvaltning av vannressurser" forventes derfor å få store virkninger for lokal miljøforvaltning i kommuner som grenser til felles vassdrag.

Selv om det ennå ikke er mye erfaring med økosystembasert forvaltning i Norge, representerer selve tenkemåten et langt sprang fra miljøvernpolitikken utgangspunkt: de statlige utslippstillatelser og det statlige areal- og artsvern. Dette spranget har imidlertid to viktige sider: Den ene er at "vern" og "bruk" ikke lengre er gjensidig utelukkende kategorier, slik at "eksisterende og eventuell framtidig næringsutnyttning i kystsonen..... i mange høve bør kunne kombinerast med verneinteressene" (St.meld. 43, 1998-99). Den andre siden er minst like viktig, nemlig at all "bruk" av miljø utenfor vernede områder nå også skal være bærekraftig, slik at økosystemvirkningene av teknologisk endring og modernisering

av ressursbaserte næringer skal overvåkes og være gjenstand for sanksjoner. Konkurransen i produktmarkedene skal da ikke lengre kunne presse næringsvirksomhet til å drive rovdrift på bærende økosystemer, og her er internasjonale regimer (for eksempel FN's miljøkonvensjoner, WTO-regler, EU-direktiver etc.) sentrale virkemidler for å unngå miljøkriminelle "gratispassasjerer" i verdenshandelen. Viktigst er imidlertid næringenes egen disiplinering, i form av miljøsertifisering, ISO-14000 standarder eller standarder som vokser fram av frivillige avtaler (for eksempel standarden "Levende skog"). Tanken er at bærekraftig produksjon da kan brukes i markedsføringen av "miljøriktige produkter" og gi et konkurransefortrinn snarere enn en konkurranseulempe. Logisk sett er det ikke noen forskjell på slike standarder for bærekraftig produksjon i "bruksområder" og krav fra Lakseoppdrettsnæringa om anledning til å drive "bærekraftig lakseoppdrett" i marine "verneområder", selv om det her er et underliggende motiv at dette vil styrke produktenes konkurranseevne på verdensmarkedet. Vernesiden har imidlertid ikke vist seg særlig interessert i å utrede hvordan vern og oppdrett kan kombineres, men eksempelet viser hvordan bærekraftbegrepet har snudd rollene slik at bevisbyrden ikke ensidig er hos "forurenseren", men like mye hos proteksjonisten.

Den sentrale innsikten her er at mens målestokkene for et "godt miljø" har endret seg over tid, så har forvaltningsverktøy, lover, regler og ekspertsystemer ikke endret seg tilsvarende: Naturvernloven og de tradisjonelle vernekategoriene er fremdeles det sentrale verktøy for statlig forvaltning av biodiversitet og økosystemer. Saltvannsfiskeloven og andre sektorlover for statlig styring av ressursutnyttelse har fremdeles forrang framfor den generelle arealressurslovgivning (Plan- og bygningsloven) som er kommunenes viktigste verktøy for koordinert lokal bærekraftutvikling. Og som vi skal se nedenfor, kolliderer ofte de ulike sektorlovene og statlige sektormyndigheter på kommunens territorium, uten at kommunen har verktøy til å løse konfliktene. Selv om forsøk med nye former for kombinerte verne- og planprosesser er under utprøving i Saltdal og såkalte "verdensarvprosesser" for landskapsressurser prøves i Tysfjord og Lofoten, så mangler ennå hovedgrepene for at folkevalgte organ og lokal forvaltning kan delta i arbeidet mot de nye målsettingene for hva som er "godt miljø" (Sandersen 2002). Direktoratet for Naturforvaltning vedtok i 1999 en strategi for perioden 2000-2003 som la til grunn at "integrert økosystemforvaltning" skal legges til grunn i all skjønnsutøvelse (DN 1999). Men ennå mangler det mye på at denne visjonen skal ha merkbare lokale og regionale virkninger. Og på tross av alle målsettingene om innføring av økosystemtenkning i all naturressursforvaltning så har verken fylkesting eller kommunestyre i dag gode

verktøy for å styre regional og lokal samfunnsutvikling i retning av større biologisk mangfold, flere og mer komplette økosyklus og mere robuste lokale økologier.

Gjennomslag for global og nasjonal miljøpolitikk på lokalt og regionalt nivå:

Et av de mest gjenstridige slagordene i norsk miljøpolitikk har vært å ”tenke globalt, handle lokalt” (MD 1993). Dette har vært brukt som moralsk motstykke til den egoistiske NIMBY-holdning (*Not In My Back-Yard*) som preger de fleste lokalsamfunn: ”vi er for vern av truede dyrearter, som ulven, men bare ikke her hos oss”. Det er også et grunnleggende prinsipp i det internasjonale miljøvernarbeidet “at alle land erkjenner sitt ansvar for de globale miljøutfordringene, og at de etter evne påtar seg de nødvendige kostnadene ved å løse problemene” (St.meld. 24 2000-2001). Og de fleste globale konvensjonene som gjelder biodiversitet, klimapåvirkning og atmosfæreforurensende stoffer har en slik ”**dugnads-logikk**”: alle medlemslandene som ratifiserer en avtale inngår troverdige, gjensidige forpliktelser for sammen å produsere et globalt gode som hele planeten har nytte av. Den måten en slik nasjonal forpliktelse gjennomføres innen hvert land vil imidlertid være avgjørende for hvilke sosiale og geografiske fordelingsvirkninger gjennomføringen av avtalen får og dermed også hvilken tilslutning en miljøavtale etter hvert får i det enkelte land: Nasjonal implementering i form av f.eks. generelle forbud mot klorfluorkarboner vil ha helt andre virkninger enn en “grønn” skattlegging i form av en CO₂ avgift pr. liter drivstoff.

Men en stor del av det internasjonale miljøsam arbeidet har også som en uttrykt hensikt å redusere miljøskader i Norge som skyldes aktiviteter og utslipp i andre land. Lenge har norsk oppmerksomhet vært rettet mot forurensning av vassdrag som følge av forurensninger fra Mellom-Europa og England som faller som “sur nedbør” i de sørlige og vestlige regioner i Norge. Arbeidet har vært organisert innenfor rammen av ECE-konvensjonen om langtransportert grenseoverskridende luftforurensning, og det er egne protokoller for svovel, nitrogen (NO_x/NH₃), VOC og bakkenær ozon. De regionale effektene av norsk påtrykk for å redusere utslippene i for eksempel Ruhr-området har vært direkte i form av en minsking av “sur nedbør” i Sør-Norge og utstrakt lokal kalking for å avbøte skader mens man venter på virkningen av utslippsreduksjonene. Det er den samme ”**nabo-virkningslogikk**” som ligger til grunn for miljøsam arbeidet med Russland: en effekt av å hjelpe Russland med å håndtere sine egne miljøproblemer er at vann- og luftforurensning i Varangerområdet minsker og at risikoen for radioaktiv forurensning av fiskeoppvekstområdene i Barentshavet blir mer håndterbar. Dette nabomiljøsam arbeidet har derfor mer direkte positive lokale og regionale virkninger enn det globale miljøsam arbeidet og får derved lettere tilslutning. Selv når “naboene” er så mange som 31 europeiske land har det vist seg å være betydelig lettere å få lokal og regional oppslutning i Norge om tiltak for forsurede

vassdrag i Agder-fylkene og Rogaland enn å skape en bred legitimitet for nasjonal oppfølging av Kyoto-protokollen om norsk bidrag til stabilisering av hele planetens klimagassutslipp fram mot 2012.

Den tredje formen for internasjonalt miljøsamarbeid er utvikling og tiltredelse av bindende rettsakter utviklet i EU/EØS systemet og i Verdens Handelsorganisasjon (WTO). ”**Rettsaktslogikken**” er ikke basert på moralske forpliktelser i form av dugnadsånd eller på partiell egeninteresse i form av nabosamarbeid, men på innføring av felles institusjonelle rammeverk som virker styrende for de insentivsystemer som utformes i de enkelte medlemsland, slik at ikke disse produserer ”gratispassasjerer” eller virker konkurransevridende. Derfor kreves det at rettsaktene inkorporeres i landenes eget lov- og forskriftsverk. Særlig har EU-kommisjonen vært en pådriver for å innføre prosedyrer og regelverk som skal sikre bedre - og lik - miljøstandard i medlemslandene. EU har vært nødt til å ta hensyn til de medlemsland som har kommet kortest i sitt miljøarbeid, mens Norge i sine konsultasjoner har vært opptatt av “at EU-regelverket ikke svekker norske miljøvernregler eller mulighetene for å skjerpe disse, og at EØS-regelverket tar nødvendige hensyn til norsk vernenivå og norske naturforhold” (St.meld 24, 2000-2001). Det er imidlertid ikke gitt at rollefordelingen også i framtida vil være slik at Norge er miljøpådriver og EU er miljøsinke når det gjelder utvikling av rettslig bindende instrumenter på viktige miljøområder. På en rekke områder har EU i de senere år gått foran og utviklet direktiver som krever omstillinger og forbedringer i norsk miljøforvaltning. Dette gjelder både forbedring av luftkvalitet i byer, forbedringer av avfallsbehandling, gjenvinning og deponering, og forbedring av vannressursforvaltningen. Spesielt et nytt rammedirektiv for en mer integrert vannressursforvaltning vil kreve store endringer i sektormyndigheters ansvarsområder, da både regulantvirksomhet (Kraftprodusenter/NVE), resipientjenester (Kommuner/SFT) og naturbruk/friluftsliv (Kommuner/DN) skal ses i sammenheng for hele nedbørsfelt. De fleste av disse ansvarsområdene vil møtes i det “interkommunale rom” som nedbørsfeltene utgjør og det vil her være et voksende behov for regional miljøfaglig kompetanse til å kartlegge organismegrupper som skal fungere som indikatorer for forvaltningen av miljøtilstanden i vassdragene (Aagaard & al, 2002). En “EU-strategi” for integrert kystsoneforvaltning (ICZM) er også utviklet gjennom en lang og møysommelig prosess (EU-Comm 1999). Dersom denne i framtida utvikles videre til en bindende rettsakt, vil det norske fragmenterte og sektoroppdelte systemet for kystsoneforvaltning stå foran store utfordringer med å integrere lokale friluftshensyn, naturvernens hensyn, villfiskehensyn, oppdrettshensyn - og samtidig realisere et verdiskapningspotensiale på kysten på nærmere 260 mrd. NOK.

På lengre sikt er det kanskje det handelsregelverket som utvikles innefor WTO som vil ha størst betydning for den samlede miljøpolitiske effekten i kommuner og regioner i Norge. Avhengig av hvordan dette blir utformet gjennom ulike "runder", vil det virke direkte inn på nasjonale støtteordninger og reguleringsordninger og på statenes spillerom når det gjelder å bruke miljøpolitiske virkemidler i nasjonal politikk. Det i dag ikke mulig å se hvilke effekter WTO-induserte endringer i produksjons- forbruks- og transportmønstre vil ha i norske kommuner, men det er rimelig å tro at krav om omlegging til handelsnøytrale støtteordninger i landbruket, økt opprinnelsesmerking av matvarer og miljømerking basert på en livssyklusstilnærming vil få store virkninger for den videre utvikling av primærnæringer og tilknyttede kulturlandskaper i norske kommuner. Det er ikke gitt at slike virkninger i hovedsak vil variere mellom geografiske regioner og med avstander til transportknutepunkter. Det skjer et kompliserte samspill mellom utforming av støtteordninger i landbruk, skogbruk og reindrift – med resulterende endringer i driftsformer på den ene siden, og naturlige økologiske prosesser på den andre siden. Det er derfor mer sannsynlig at de endringer i primærproduksjon som følger av WTO-inspirerte omlegginger av nasjonale støtteordningene i første rekke har ulike virkninger i de ulike landskapstypene i landet, for eksempel i kystlandskapene, i innlandsdalene og i lågfjellsområdene (Sandberg 2000). Rettsaktlogikken vil derfor i mange tilfeller føre til en type "regionale virkninger" som ikke korresponderer direkte med forvaltningsnivåer eller med administrative grenser (kommunegrenser og fylkesgrenser) og som derfor krever nye analyseskjemaer for å kunne dokumenteres på en tilfredsstillende måte.

Det har stadig oftere vært stilt spørsmål ved om appell til den globale samvittighet er en holdbar strategi for lokal medvirkning til løsning av miljøproblemer. Det meste av teori om kollektive goder og kollektiv handling vil forutsi at jo mer direkte og aktivt folk deltar i målformuleringsprosesser, jo mer lokalt blir perspektivet på miljøproblemene. Av det følger at der hvor nytten av tiltaket i hovedsak tilfaller andre enn lokalsamfunnet selv, mens kostnadene i hovedsak rammer lokalsamfunnet, vil det ikke være mulig å tenke globalt mens man handler lokalt (Røyseland 1997). En slik "anti-naiv" erkjennelse kan være et godt utgangspunkt for å se på lokale virkninger av statlig miljøpolitikk som noe som blir til i spenningsfeltet mellom to helt ulike oppfatninger av kommunenes rolle i miljøpolitikken:

- Kommunene som struktur for iverksetting av statlig miljøpolitikk og
- Kommunene som arena for løsning av lokale miljøproblemer.

Det kunne også tenkes en tredje oppfatning her, nemlig å se for seg at kommunene har en direkte rolle som bidragsytere til løsning av globale miljøproblemer, uavhengig av nasjonalstatens målsettinger. Denne oppfatningen ligger til grunn for alle de anstrengelsene som er gjort av engasjerte kommuner og regioner gjennom ICLEI/IULA, ”Oslo-erklæringen”, ”Århus-charteret”, ”Fredrikstad-erklæringen” og en rekke andre LA21 inspirerte forsøk på koordinering av lokal miljøinitiativ med et globalt siktemål. I noen tilfeller har dette ført til at kommuner setter miljømål som er i konflikt med eller er mer ambisiøse enn statlige miljømål, f.eks. gir sin tilslutning til de CO₂-utslippsmål som er nedfelt i ”Heidelbergerklæringen”.

Men for en samlet vurdering av lokale effekter av statlig miljøpolitikk i Norge peker imidlertid mye forskning i retning av at det meste av presset fra globale miljøproblemer formidles til det kommunale og regionale nivå gjennom den statlige miljøpolitikken (Aall 2002). Derved blir kommunene ikke bare en struktur for iverksetting av statlig politikk, men også en struktur for iverksetting av global miljøpolitikk - slik den tolkes av norske statlige myndigheters delegater til de ulike partskonferanser. Virkningen av dette er at også lokale bidrag til å løse globale miljøproblem oppleves som statlige pålegg og derfor blir en del av en kontinuerlig strid mellom kommune og stat om forholdet mellom statlige pålegg og økonomiske overføringer fra staten. Mens forsøk fra kommunene på å løse sine egne lokale miljøproblemer og arealbruksproblemer gjerne resulterer i en egen lokal miljøpolitikk som lett kommer i konflikt med statlig miljøpolitikk. I enkelte ensidig primærnæringsavhengige kommuner kan det politiske engasjementet rundt en slik lokal miljøpolitikk bli betydelig, f.eks. i saker som gjelder utmarksforvaltning, motorferdsel i utmark, forvaltning av store rovdyr og forvaltning av verneområder. Her er det helt tydelig at jo mer engasjement som mobiliseres rundt miljø- og ressurspørsmål, og jo sterkere kravene til lokal handling blir, jo dårligere blir vilkårene for å tenke globalt.

Effekter av den ”lille” statlige miljøpolitikken:– den blå, den grønne og den røde miljølinja i kommunene.

Det kan igjen være nyttig å dele opp miljøpolitikken for å få en håndterlig sortering av effektene av denne spenningen mellom et varierende gjennomslag for statlig miljøpolitikk og kommunenes ønsker om å bruke miljøpolitiske grep til å finne løsninger på sine egne problemer. Vi kan da dele opp den ”lille” miljøpolitikken i en ”blå linje”, en ”grønn linje” og en ”rød linje” (Lundgren 1989):

- Den “blå” linjen representerer det tekniske og hygienemotiverte miljøvernet, dvs. vann, avløp, renovasjon, opprensning og helserettet miljøvernarbeid. Her har gjennomslaget for statlig miljøpolitikk vært nærmest fullstendig idet kommunene har akseptert og inkorporert disse oppgavene i sine primæroppgaver. Staten har også vist seg meget lydhør overfor varierte forhold mellom kommunene og har vært fleksibel i fastsetting av renskrav og krav til resipienter i forhold til faktisk miljøbelastning. Staten har også stimulert til forskning for infiltrasjon i grunn tilpasset kommuner med spredt bosetning og raskt endret forskrifter i tråd med forskningsresultater for ikke å påføre små kommuner unødige utgifter. Avfallshåndtering er spesielt interessant, hvor statlig stimulering av interkommunalt avfallssamarbeide har muliggjort nye former for kildesortering, gjenvinning av materialer, kompostering av organisk avfall og bruk av ny miljøteknologi. Kommunal avfallssektor representerer derfor et av de viktigste eksemplene på “økologisk modernisering” av viktige kommunale tjenester. I dag er den ”blå” linjen institusjonalisert i Statens forurensningstilsyn.
- Den “grønne” linjen representerer det klassiske naturvernet, arbeidet med verneplanprosesser, forvaltning av biodiversitet, verneområder og håndtering av ulike former for ferdsels- og inngrepsbegrensninger i forhold til naturverdier. Disse arbeidsområdene er nært knyttet til utmarksforvaltning og til tilrettelegging og regulering av friluftsliv. I den grad det er mulig å karakterisere det som institusjonalisering, har den ”grønne linjen” sitt forvaltningsmessige uttrykk i Direktoratet for Naturforvaltning. Som en følge av Plan- og bygningsloven av 1986, har imidlertid også arealplanlegging og vedtektsutforming knyttet til bærekraftig bruk av arealer blitt knyttet til denne delen av miljøpolitikken. I forhold til kommuner og fylkeskommuner er dette det området hvor statlig miljøpolitikk har hatt minst gjennomslag og hvor det er mest støy mellom forvaltningsnivåene, og mellom ulike sektorer på samme forvaltningsnivå. Selv om arealplanlegging på kommunens territorium er delegert til kommunene, har ikke kommunene hånd om *de facto* forvaltning av sine utmarks- og kystområder. Disse er delt mellom en rekke ulike statlige sektorer og statsforetak som ofte opererer med svært ukoordinerte målsettinger. Mens Fylkesmannens miljøvernnavdeling forvalter biodiversitet i utmark gjennom jaktvilt-, ferskvannsfisk- og rovdyr-forvaltning, forvalter Landbruksdepartementet de avtalene for jordbruk, skogbruk og reindrift som sterkest påvirker den næringsmessige bruk av utmark. Og mens kommunene lager kystsoneplaner gjennom omfattende prosesser med massiv medvirkning fra lokal befolkning, er det Fiskeridirektoratet som gjennom reguleringer av fiske, tildeling av

konsesjoner og lokaliseringstillatelser i stor grad bestemmer vilkårene for endringer i biodiversitet og den økologiske robusthet i kystsonen.

- Den “røde” linjen i miljøpolitikken er den mest menneskesentrerte delen av statlig miljøpolitikk. Utgangspunktet var i første rekke kulturminnevernet og nærmiljøtiltakene i begynnelsen av 1980-årene, de siste hadde riktignok sin bakgrunn i en lang urban ”park-tradisjon”, men ble nå brukt aktivt for å få oppslutning om statlig miljøpolitikk i lokale befolkninger. Fredning av symbolrike kulturminner og nyere nærmiljøforsøk, eller ”miljøverntiltak med sosialt tilsnitt” slo godt igjennom i kommuner og fylkeskommuner, men hovedsakelig i urbane strøk og i forsteder. Vern og restaurering av kulturminner og opparbeidelse av publikumsområder rundt disse har skapt mye “politisk kapital” for miljøpolitikken på lokalt og regionalt nivå. Mye personlig engasjement ble også skapt gjennom en lang periode med tilskott og faglig bistand til opparbeidelse av lekeplasser og fellesområder for borettslag og velforeninger, til naturstier og gapahuker for skoleklasser og til ”bymarktiltak”, elveparker og spaserstier for pensjonister. Slike tiltak formet dermed også positive holdninger til miljøpolitikk generelt og utgjør fremdeles en del av det kognitive fundament for de positive holdninger vi finner til ”den lille miljøpolitikken” i bymessige strøk i Norge. Men også i typiske utkantstrøk i Norge, i fjellbygder og kystssamfunn, finner vi positive holdninger knyttet til statlig ”fredning” av spesielle naturfenomen som sjeldne trær, kjempefuruer, dryppstensgrotter og fuglefjell. Det er her påfallende at det kan være svært positive holdninger til fredning av f.eks. av fuglefjell og dunvær i de samme lokalsamfunn som viser sterkt negative holdninger til arealvern i kystsonen, slik som vist i prosessen rundt kystverneplanen for Nordland. Denne forskjellen mellom den “grønne” miljølinja sitt vern og den røde miljølinja sin fredning er ikke forskningsmessig belyst i særlig grad i Norge, men en foreløpig konklusjon er at direkte kulturmotiverte eller lokalhistorisk motiverte vern med ”forskjønnelsestiltak” eller trivselstiltak har betydelig større legitimitet enn det naturvitenskapelig motiverte arts- og arealvernet. En utvikling av det kommunale og regionale miljøvernet i retning av en mer omfattende distriktpolitisk strategi for bærekraftig utvikling vil derfor mest sannsynlig måtte følge den “røde” miljølinja for å få gjennomslag. Den relativt sterke oppslutningen rundt Lokal Agenda 21 prosessene er også en indikasjon på et betydelig mobiliseringspotensiale langs denne linja. Bærekraftig utvikling i kommuner og regioner er ennå langt fra å bli institusjonalisert, f.eks. i form av et eget direktorat for bærekraftig utvikling i distriktene. Som vi skal se nedenfor er det en rekke strukturelle forhold som står i veien for dette; De fremste er en sektorisert og fragmentert stat og en overordnet idé både i Norge og i EU om sektorintegring

av miljøhensyn (*The Cardiff-process*) istedet for sektorovergripende løsninger for en lokal bærekraftpolitikk.

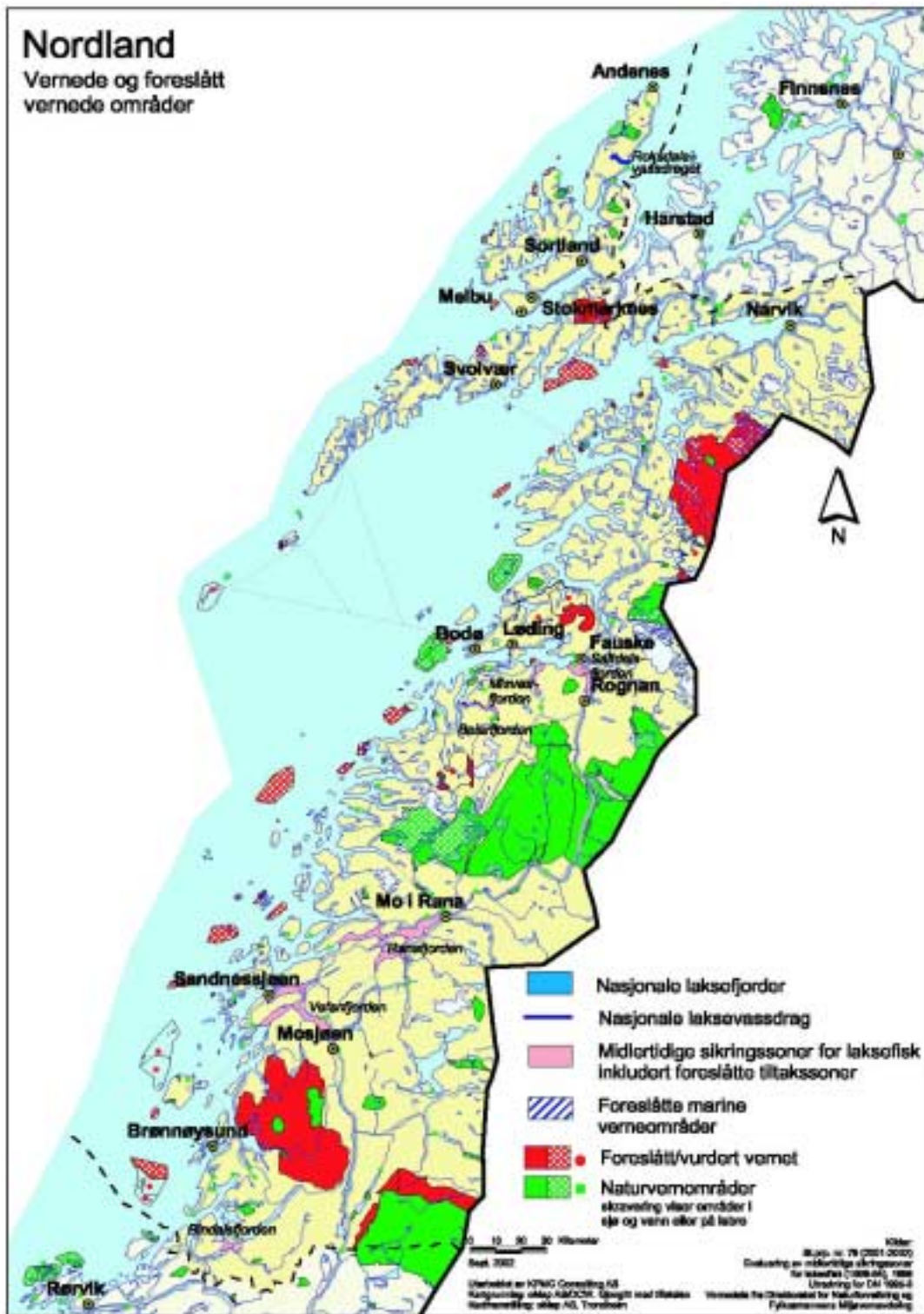
Denne oppdelingen av statlig miljøpolitikk og bærekraftpolitikk i en “blå”, en “grønn” og en “rød” linje viser at det distriktpolitiske gjennomslaget for statlig miljøpolitikk er høgst ulikt for de ulike deler av miljøpolitikken. En av grunnene til at den “grønne” linja er den som synes å ha de største problemene i forhold til kommuner og regioner er at det er på disse feltene staten framstår som mest fragmentert, mest utydelig og mest uforutsigbar. Men det store spørsmålet er om en tydeligere stat alene vil resultere i lokale beslutninger som i sum har globale effekter - om det å ”tenke mer helhetlig lokalt vil gi bedre globale resultater”.

Effekter av de ”store” statlige miljøpolitikken på lokalt og regionalt nivå.

Som nevnt ovenfor kan den ”store miljøpolitikken” ses på to ulike måter: Enten som nasjonalstatens oppfølging av globale forpliktelser for å oppnå en mindre miljøskadelig vekst - i form av omlegging av konsum, energibruk og materialbruk.

Eller som den samlede miljøeffektene av de andre statlige sektorenes innvirkning på miljøressurser som fisk, skog, vann, biomangfold og økosystemer.

De mest synlige – og omstridte effekter av den første typen statlig miljøpolitikk har igjen vært vernepolitikken. Denne har som nevnt ovenfor sitt utgangspunkt i internasjonale forpliktelser om å verne en viss %-andel av landområdene. Men i tillegg blir nasjonal vernepolitikk også et resultat av en rekke internasjonale konvensjoner som Norge har tiltrådt; for eksempel Ramsar-konvensjonen om hekkeområder for trekkfugler, Bern-konvensjonen om truede dyrearter og FN-konvensjonen om biologisk mangfold. Samlet sett innebærer alle disse forpliktelsene at betydelige arealer undergis et eller annet slags vern: Barskogvern, Våtmarksvern, Edelløvskogvern, Rovdyrvern, Kystlandskapsvern, Vassdragsvern, Marint vern eller Villaksvern. Dette kan illustreres med et kart over Nordland fylke hvor både vedtatte og foreslåtte vernetiltak, laksefjorder/laksevasdrag og sikringssoner er markert. Kartet er laget med det formål å vise at ekspansjonsmulighetene for havbruk ikke er ubegrensede selv i et fylke som tradisjonelt har hatt overskudd av areelle ressurser både i sjø og på land. Og selv om båndleggingen av områder varierer svært mye alt etter hvilken konvensjon som er grunnlaget for vern, så framstår ofte effekten av et slikt samlet verneresultat som ganske dramatisk for lokale myndigheter.



Kilde: FHL Havbruk/KPMG. Kartgrunnlag: eMap as

Det kan her synes som om de store områdene som i århundrer har framstått som en åpen "frontier-soner" for ny næringsutvikling nå gradvis lukkes på grunn av nasjonalstatens oppfølging av internasjonale forpliktelser. Selv om fiskeralmeningen er lukket gjennom innføring av kvoteordninger, og bureising og landbruksutvikling er lukket av markedshensyn, blir det ofte summen av de statlige vernetiltakene som blir skyteskive for lokalpolitisk frustrasjon over manglende næringsmuligheter. Klarest kommer dette til uttrykk i forhold til havbruksnæringa, hvor kystverneplaner og villaksvern blir sett på som trusler mot ekspansjon i en næring som er forespeilet å ta over som nasjonal industrimotor etter at oljealderen er slutt.

Det kan imidlertid også skyldes en utbredt fattigdom i Norge når det gjelder forvaltningsmessige verktøy for å virkeliggjøre FN-visjonene om "bærekraftig utvikling" og OECD-visjonene om en "frakobling av økonomisk vekst og miljøforringelse" i form av en radikal omlegging av innholdet i konsum, energibruk og materialbruk. Når vi ser bort fra opprenskning i innenlandske forurensningskilder, er vern etter Naturvernloven på mange måter det eneste kraftfulle verktøyet statlige miljøvernmyndigheter har for å oppfylle de internasjonale forpliktelsene. Men vern av områder og arter bidrar i seg selv bare i liten grad til bærekraftighet og frakobling rent generelt i samfunnet. En for ensidig bruk av dette verktøyet fra statens side sikrer derfor ikke gjennomslag for den globalt initierte "store" miljøpolitikken. Tvert imot er det nå en rekke erfaringer som peker i retning av at en "autoritær" statlig vernepolitikk undergraver kommunenes evne og vilje til å bruke plan- og bygningsloven som forvaltningsverktøy for å sikre en bærekraftig utvikling. De regionale effektene er her også rimelig tydelige på den måten at det er de mest "verneutsatte" kommunene i fjellstrøk og i spredtbygde kyststrøk som er mest negative til å bruke lokal arealplanlegging til å hjelpe fram statlig miljøpolitikk. Snarere blir kommunedelplaner og kystsonerplaner brukt som lokale forsvarsverk mot statlig vernepolitikk, med innsigelser fra de ulike statlige sektormyndigheter som resultat. I det siste er det gjennomført en rekke tiltak for å gjenopprette noe av tilliten mellom staten og kommunene i arbeidet med å fremme en mer helhetlig bærekraftig utvikling: For eksempel samkjøring av verneplanprosesser og kommuneplanprosesser, kommunal energiplanlegging, utvikling av felles arealplanleggingsverktøy for stat og kommune (AREALIS) og kommunal medvirkning i biodiversitetskartlegging. Den siste kan på sikt vise seg å bli et svært viktig verktøy for lokal økosystemforvaltning for alle områder i en kommune, ikke bare for vernede områder. Der hvor verneprosesser og arealplanlegging hver for

seg kommer til kort, kan en biodiversitets- og økosystemtilnærming vise seg å være et mer egnet verktøy for å få lokalt gjennomslag for denne type globale forpliktelser.

Sammenlignet med arealbruksvedtak (verne- og brukspolitikk) har miljømotiverte avgifter (grønne skatter) forholdsvis liten dokumentert betydning i Norge. Klimaavgifter på drivstoff styrer i liten grad innbyggernes nødvendige bilbruk. Videre er svingninger i både olje- og elektrisitetmarkedene så vidt store at de langt på veg opphever eventuelle ønskede virkninger av en miljøskattestrategi når det gjelder forbrukernes valg av biltype og oppvarmingsform i boliger. I det fleste områder i Norge er det dessuten ikke snakk om frie forbrukervalg; strukturelle forhold som vegstandard, kollektivtrafikkens rutetider, havneforhold, fergeforbindelser, forekomst av gassfyllestasjoner etc. vil langt på veg bestemme forbrukeradferden. Effekten av avgiftspolitikken for å redusere transportarbeidet vil derfor som regel ikke ha jevne og ønskede virkninger. Tvert imot kan slike nasjonalt homogene miljøtiltak få uventede og uønskede regionale virkninger i form av bedriftsnedlegginger og fraflytting.

Langt større regionale virkninger kan vi se av den andre kategorien av ”stor” statlig miljøpolitikk – miljøvirkningene av de andre statlige sektorenes virksomhet. Særlig i ressursavhengige regioner vil den totale miljøsituasjonen være svært avhengig av hvor god ressursforvaltningen er i fiskeriene, i oppdrettsbransjen, i reindriften, i skogbruket og i gruvedriften. Dårlig ressursforvaltning gir som regel raske utslag i form av miljøproblemer slik at integreringen av miljøhensyn i disse sektorenes normale operasjoner er avgjørende. Reindriftens nedbeiting av Finnmarksvidda og kråkebollenes nedbeiting av tareskogen er eksempler på miljøproblemer som er forårsaket av feilaktig ressursforvaltning. Men også i mindre ressursavhengige regioner og i mer tettbefolkede områder vil sektorenes evne til å integrere miljøhensyn være avgjørende. Samferdselssektorens totale logistikk og evne til å forhindre kødannelser vil bl.a. være avgjørende for forurensningssituasjonen i store byer.

Men som nevnt ovenfor er imidlertid ikke integrering av miljøhensyn i sektorenes virksomhet tilstrekkelig for å få fullt gjennomslag for visjonene om en mer bærekraftig utvikling. Mange miljøproblemer oppstår som en følge av at miljøvirkninger spiller over fra en sektor til en annen, for eksempel gjenvekst av kulturlandskaper som følge av endringer i beitebruken i husdyrholdet. Slike ”cross-over” problemer lar seg ikke løse ved sektorintegrasjon alene, men må suppleres med mer sektorovergrepene verktøy som tar utgangspunkt i de grunnleggende økosystemtjenestene som både ressursbaserte sektorer og samfunnstjenende

sektorer er avhengige av. I det norske forvaltningssystemet har forsøk på å gjøre miljø- og ressurs spørsmål til et sektorovergripende policy-område stort sett vært mislykkede. Andre samordningsdepartementer, som for eksempel finansdepartementet, har motsatt seg forsøk fra Miljøverndepartementet på å ta på seg en mer sektorovergripende rolle, og dette har derfor vært henvisning til stort sett å ta seg av den "lille" miljøpolitikken. I den grad miljø- og ressurs spørsmål er en sentral del av de politiske målsettingene om en mer bærekraftig utvikling, har derfor løsninger på sektorovergripende miljøproblemene vært søkt på nivåene under sentralforvaltningen, hos fylkeskommunene og i kommunene. Det har vært et klart uttrykt håp om at den samordning som en fragmentert stat selv ikke klarer å få til i miljøpolitikken, den skal folkevalgte organer på lavere nivå klare av ved å få delegert problemene.

Effekter av miljøpolitiske stridigheter mellom forvaltningsnivåer.

Delegasjon av miljøpolitikk har i Norge, som i andre land, ikke vært uten problemer. De enkleste problemene har vært spørsmålene om hva som skal delegeres, til hvem det skal delegeres (fylkesmann eller fylkeskommune) og om staten kan stole på at kommunene er lojale i gjennomføringen av en nasjonal miljøpolitikk. Disse problemene har fått en foreløpig avklaring i Stortingets behandling av St. meld. 19 (2001/2002). Men dette vil ikke løse alle de samhandlingsproblemene og stridighetene mellom forvaltningsnivåer som har preget norsk ressurs og miljøforvaltning i de siste decennier. Dette er strider som også har hatt miljøpolitiske effekter. Noen av disse har hatt et meget høgt støynivå og bidratt til at særlig miljøpolitikken "grønne" linje ikke lengre er et attraktivt politikkområde for kommunestyrerepresentanter og fylkestingsrepresentanter. Slik lokal misnøye med en statlige "autoritær" vernepolitikk har også hatt rikspolitiske konsekvenser i form av oppblomstring av nye partigrupperinger (f.eks. Kystpartiet) og framveksten av ekstreme anti-vernegrupperinger som "Norsk Fangstmann".

Det er særlig 7 felter innen statlig miljøpolitikk som har avlet strid, og nesten uten unntak har striden stått mellom staten ved Direktoratet for Naturforvaltning/Fylkesmennenes Miljøvern avdeling på den ene siden og de mest primærnæringsavhengige kommunene på den andre siden:

- Strid om kystverneplaner og marine verneplaner hvor en del verneplanprosesser stopper opp på grunn av motstand fra både oppdrettsnæringa og fiskerinæringa som går sammen med havbruksavhengige kommuner. Motstanden til

villfiskfiskere, som i mange tilfeller vil ha fordel av vern av gyteplasser og yngeloppvekstområder, må ses på bakgrunn av deres organisering i det samme næringssegment som oppdrettsnæringa. I mange tilfeller erstattes slike verneplanprosesser av kystzoneplanprosesser etter Plan- og bygningsloven. Det er en fare for at slike kystzoneplaner fra kommuner med et ensidig næringsliv blir en ren tilrettelegging for tildeling av oppdrettskonsesjoner og at de derfor møtes med innsigelser fra miljømyndighetene. Derved økes konfliktnivået ytterligere.

- Strid om villaksevernet hvor forslag om nasjonale laksefjorder og oppdrettsfrie soner fører til motstrategier fra oppdrettsorganisasjoner, oppdrettskommuner og den statlige akvakulturforvaltning. Som igjen fører til motstrategier fra vernemyndighetene og de mer urbane sportsfiskere som løfter denne delen av miljøpolitikken ut av lokale miljøpolitikeres hender og gjør den til rikspolitik. Det er typisk for denne typen konflikter at den fragmenterte sentralforvaltningen selv ikke makter å løse konflikten mellom bruk og vern, slik som vist i striden om stans i tildeling av nye oppdrettskonsesjoner i påvente av Stortingets behandling av villakspolitikken.
- Strid om motorferdsel i utmark og hyttebygging i strandsonen er i hovedsak et resultat av manglende tillit mellom forvaltningsnivåene i miljøpolitikken. For en typisk utmarkskommune eller skjærgårdskommune er det demotiverende å måtte drive miljøpolitikk ved hjelp av dispensasjoner. For sentrale miljømyndigheter er det på den annen side uholdbart å se at nasjonalt lovverk blir uthult av overdrevent liberal dispensasjonspraksis. Videre er det ofte slik at innbyggere i nabokommuner, som utøver friluftsliv i scooter-liberale kommuner, er utelukket fra å øve innflytelse over denne kommunens politikk for motorferdsel i utmark. Dynamikken i dette systemet har gjennom år ført til en økende mistillit ikke bare mellom statlige miljømyndigheter og utkantkommuner, men også til mistillit mellom befolkningsgrupper innen større frilufsregioner. En viktig effekt av snøscooterstridene i Norge er at den gjensidige mistillit som er produsert her har smittet over på andre miljøpolitiske områder som f.eks. rovdyrvernet og barskogvernet. I de senere år er det imidlertid startet ulike typer forsøksordninger som delegerer mer myndighet og ansvar til kommunene når det gjelder motorferdsel i utmark. For at disse skal resultere i nytt lovverk som bygger opp gjensidig tillit igjen, er det vesentlig at det etableres regional eller interkommunal legitimitet for nye motorferdselpolitikker.
- Strid om rovdyrvernet og saue- og reinbeitepolitikken illustrerer et annet dyptgående dilemma i lokal og regional miljøpolitikk. Årsakene til saueholdets

økte sårbarhet mot rovdyrskader ligger like mye i den modernisering av sauebeitingen som har funnet sted i en rovdyrfri periode i Norge - som i vernet av de fire store rovdyrene (Sandberg 1999). Og årsakene til reindriftens overbeiting av Finnmarksvidda ligger like mye i den statsdrevne moderniseringen og mekaniseringen av selve reindriften som i reintallene alene. Ansvaret for moderniseringen av utmarksnæringene ligger i hovedsak i Landbruksdepartementet og rasjonaliseringen av næringene har vært en sentral del av jordbruksavtalene og reindrifftsavtalene. Når så biodiversiteten øker og en forenklet beiteøkologi erstattes av mere komplekse økosystemer, blir det moderniserte beitebruket mer sårbart. Husdyrholderne føler seg fanget i en "modernitetsfelle" og har i stor utstrekning lagt all skyld for sine problemer på den statlige miljøvernpolitikken. Men miljøpolitikken er stort sett henvist til å være mottaker av de problemer som denne økte sårbarheten medfører og har minimal anledning til å innvirke på jordbruksforhandlingene for å vri virkemiddelbruken her i retning av en økning av rovdyrresistensen i saueholdet.

Den konflikten som oppstår mellom stadig mer rasjonaliserte utmarksnæringer og en dreining av miljøpolitikken mot økt biodiversitet og robusthet, er kanskje den lokale effekten av statlig miljøpolitikk som det er størst grunn til å ofre oppmerksomhet i årene framover. Etter som utkantsamfunn tynnes ut, er det en fare for at store områder med tidligere kulturlandskap gror igjen og at krattskog, ville grasetere og deres medfølgende rovdyr tar over mer og mer av landskapet. Det vil på sikt ikke bare øke sårbarheten for de gjenværende beitebrukerne, men også senke biodiversiteten i de økosystemene som store regionale befolkninger har nytte av. Det er derfor viktig for legitimiteten til norsk miljøpolitikk på regionalt nivå at det utvikles virkemidler som kan brukes til å styre graden av modernisering og rasjonalisering i de viktigste utmarksnæringene slik at de regionale kulturlandskapsressursene vedlikeholdes. Dette kan, som i EU, skje ved kompensasjon for å ikke modernisere fullt ut, eller gjennom å vri jordbruksstøtten og reindriftstøtten fra produksjonsstøtte over til støtte for vedlikehold av kulturlandskap (jfr. WTO's multifunksjonelle landbruk). På sikt vil de samme betraktningene gjøre seg gjeldende når det gjelder biodiversitet i oppdyrkede sjøkulturlandskap og mulighetene for styring av moderniseringsgraden her.

Distriktpolitiske systemvirkninger

Statlig sektoroppdeling og fragmentering og halvhjertet integrering av miljøhensyn i sektorenes faktiske virksomhet har vært nevnt flere ganger som en av de viktigste hindringene for utvikling av et sterkt lokalt og regionalt engasjement for

miljøpolitikk og bærekraftig utvikling. Særlig gjelder det den “grønne” linja i miljøpolitikken, hvor det kan synes som kommunene ikke stoler på staten, staten ikke stoler på kommunene, og ulike statlige sektorer slett ikke stoler på hverandre. I forbindelse med kommunenes utarbeidelse av kystsonerplaner er det vanlig at det kommer motsatte innsigelser fra ulike statlige sektorer, f.eks. innsigelse mot foreslåtte verneområder fra statlige fiskerimyndigheter og innsigelse mot områder utlagt til akvakultur fra statlige miljømyndigheter. Satt på spissen er det en tendens til at kommunens territorium blir en valplass for statlige sektors innbyrdes kamp (Bailly & al 2000). For en kommune som har brukt tid og begrensede ressurser - og folkevalgt engasjement - til å lage det man mener er en balansert plan for utnyttelsen av sin kystsoner, oppleves slike gjentatte blokkeringer som et kraftig disinsentiv til å planlegge for en bærekraftig utvikling ved hjelp av plan- og bygningsloven. Det lille ekstra handlingsrom for kommunene som måtte kunne oppstå ved at staten ofte er uenig med seg selv (Aall 2002), er lite verdt i forhold til de alvorlige virkningene av denne systemfeilen for den distriktspolitiske legitimiteten til en helhetlig miljø- og bærekraftpolitikk. Det er et langt skritt fra denne situasjonen til en situasjon hvor kystsonerforvaltning blir en kollektiv handling som integrerer konservering og utvikling gjennom både planprosesser og redefinering av rettighetsstrukturen med sikte på langsiktig bærekraft (Brown & al 2002).

Det er mye som tyder på at statlige frarådings og innsigelsesinstrumentene blir opprettholdt i forslag til ny Plan- og bygningslov (NOU 2001:7). Dersom ikke dette skal ha helt ødeleggende virkning på kommunal og regional miljøpolitikk, så er det nødvendig at statlige sektorer i større grad må samordne sine innsigelser til kommunale planer slik at de ikke spriker i den grad som tilfellet har vært til nå.

Den andre systemfeilen knytter seg til statens ambivalens når det gjelder desentralisering av miljøoppgaver til kommunene. Etter Rio-konferansen og lanseringen av Agenda 21, var det stor politisk enighet om at miljøarbeidet i stadig større grad måtte forankres lokalt for å oppnå legitimitet i befolkningen. Bærekraftig utvikling måtte så å si bygges nedenfra, ikke tvinges på folk ovenfra. Den første MIK-reformen satset massivt på oppbygging av miljøkompetanse i kommunene for å stå rustet til å ta imot delegering av miljøoppgaver fra staten. De kommunale nemd-strukturene ble også i stor grad tilpasset disse nye arbeidsoppgavene. Men det drøyde med delegering av faktiske forvaltningsoppgaver og kommunene så seg ikke råd til å sitte med høgt kompetent personale uten relevante arbeidsoppgaver. Langsamt ble derfor folk og penger brukt til andre ting, komitéstrukturene endret og kommunalt miljøarbeid organisert gjennom teknisk etat (den blå linja), park og kulturetaten (den røde linja) og

landbruks/skogbruksetaten (det som var igjen av den grønne linja). Årsakene til at det første MIK-initiativet tørket opp var i hovedsak den mistillit som er nevnt ovenfor, særlig de høglydte rovdyrkonfliktene på 90-tallet og kommunenes liberale dispensasjonspraksis for snøscooter-kjøring og hyttebygging i strandsonen. Kommunenes Sentralforbund var også i utgangspunktet skeptisk til MIK-reformen og fryktet at kommunale miljøvernledere bare skulle bli statlige miljømyndigheters forlengede arm inn i kommunene. Og naturvernorganisasjonene var i tillegg skeptiske til kommunenes troverdighet i vernesaker og la stor innsats i å overbevise eksperter i forvaltningen og sentrale politikere om at overdreven desentralisering av ”nasjonalt miljøansvar” kunne få uheldige konsekvenser.

Den statlige ambivalens fikk en ny omdreining da Miljøverndepartementet ved århundreskiftet signaliserte en ny MIK-reform (MIK-II) med omvendt fortegn. Nå skulle miljøforvaltningsoppgaver først delegeres til kommunene og så skulle ressurser og kompetanse følge etter. De nasjonale standarder og koordinering skulle ivaretas gjennom moderne hjelpemidler som delte databaser (biodiversitetsdatabasen og AREALIS). Både miljøvernoppgavene og forvaltningen av utmarksressursene knyttet til landbruksforvaltningen skulle flyttes fra fylkesmannen til fylkeskommunen for å gis større regional legitimitet gjennom det folkevalgte organ fylkestinget (St.meld. 31 (2000-2001)). Dette opplegget ble så reversert av Bondevik-II regjeringen som beholder fylkesmannens miljøvern- og landbruksforvaltning, men som i perioden 2002-2005 vil delegerer miljø saker som krever lokalpolitisk skjønn til kommunene, for eksempel lokale forurensningsspørsmål, lokalt friluftsliv, vern av biologisk mangfold og kulturminnevern (St.meld. nr. 19 (2001-2002)).

Den distriktspolitiske virkningen av disse stadige skiftene i statens holdning er at kommunene er skeptiske til konsistensen i statens delegeringsambisjoner: ”de tror det ikke før de ser det”, og de vil ha håndfaste garantier for at nødvendige økonomiske og sakkyndige ressurser stilles til rådighet før de igjen bygger opp en lokal miljøforvaltning og endrer den politiske komitéstruktur. Entusiasmen fra det tidlige 90-tallet er borte, men kanskje gir en større edruelighet i lokal miljø- og ressursforvaltning bedre utsikter for en egen kommunal miljø- og bærekraftpolitikk i tiden framover. Det store spørsmålet gjenstår imidlertid, spørsmålet om den ”politiske økologi” sine vilkår i dagens norske kommuner.

Konstitusjonelle effekter av en mer ambisiøs statlig miljøpolitikk på lokalt og regionalt nivå.

Det er et prinsipp både i Agenda 21 og i tenkningen bak adaptiv økosystemforvaltning at miljøforvaltningsoppgaver bør legges på et lavest mulig effektivt nivå. Det store spørsmålet er hva dette er, og hvilken utforming av dette nivået som gir reelle muligheter for lokale befolkninger til å treffe beslutninger om hvordan deres egen natur (landskaper, biologisk mangfold og økosystemtjenester) skal se ut. Det er denne type beslutningsarbeid som gjerne kalles ”politisk økologi” og som kombinert med den ”økologiske modernisering” som skjer i teknologi, næringsliv, forvaltning og i skatte- og avgiftssystemet, skal gi en mer bærekraftig utvikling.

Kommunene møter i sitt arbeid med miljø- og ressursproblemer på den ene siden staten, slik som utførlig omtalt ovenfor. På den andre siden møter kommunene et utall av rettighetshavere og interessegrupper. I Norge er rettighetene i utmark rimelig sterke, både gårdsbruk, sameier, grunneierlag, allmenningssstyrer og foretak som Statsskog har tunge rettigheter som påvirker den kommunale myndighetsutøvelsen. I tillegg har hver og en av borgerne rettigheter, for eksempel til et biologisk mangfold ifølge grunnloven, og til fri ferdsel i utmark (Allemannsretten) ifølge friluftslivsloven. I tillegg krever samene som urbefolkningsgruppe særskilte rettigheter til land og vann etter internasjonale konvensjoner.

Interessegrupper virker også inn på det politiske arbeidet med miljø- og ressursproblemer. Der kommunene er små eller svært primærnæringsavhengige, vil interessegruppene ofte være sterke på primærnæringsida og tilsvarende svakere på natur- og friluftside. Dette er ofte årsaken til at en del av disse kommuner ofte går relativt langt i sin motstand mot statlig vernepolitikk. På den andre sida brukes ofte utmarksressursene og kystressursene i en rekke av disse kommunene av større regionale befolkningsgrupper i forbindelse med friluftsliv, hytteliv, jakt og fiske. Disse befolkningsgruppene er som regel ”innenbygds boende” i andre kommuner og har liten eller ingen innflytelse over miljøforvaltningen i utmarkskommunen. Det har vært vellykkede forsøk med mer regionale organiseringer, for eksempel i regionale friluftsråd for å bøte noe på den ubalansen som oppstår i interesseheving fra en kommune til en annen.

Det er derfor all grunn til også å ta kommunestrukturen i Norge med i analysen av de distriktpolitiske virkninger av statlig miljøpolitikk. Som nevnt ovenfor er mangel på gjennomslag for den ”grønne” linja i statlig miljøpolitikk noe som

særpreger de mest primærnæringsavhengige kommunene. Disse er ofte små og har i liten grad urbane befolkninger og vi finner ofte årsakene til mangel på gjennomslag i en ensidig interesseorganisering. For at nasjonal miljøpolitikk og etter hvert bærekraftpolitikk skal få gjennomslag i alle deler av Norge, er det derfor nødvendig å se framtidig delegering mer i sammenheng med kommunestrukturen. Kommuner som skal kunne påta seg så sammensatte miljøforvaltningsoppgaver som biodiversitetsforvaltning og økosystemforvaltning, må i tillegg til ressurser og kompetanse også ha politiske miljø som balanserer urbane og rurale interesser på en hensiktsmessig måte. Hvis sammenslåing av kommuner er vanskelig å få til, vil det nok i økende grad være nødvendig å utvikle et forpliktende interkommunalt samarbeide som omfatter både felles kompetansemiljøer og koordinerte politiske prosesser. For at lokal handling virkelig skal ha nasjonale og kanskje også globale effekter, må det derfor etter alt å dømme også stilles strengere krav til hvordan det lokale miljø- og ressurspolitiske arbeidet organiseres og forankres.

Litteratur:

Aagaard, K., Brækkan, T. Jonsson, B. (red.), 2002, Biologisk mangfold i ferskvann - Regional vurdering av sjeldne dyr og planter, NINA Temahefte 21, NIVA Inr. 4590-2002

Aall, C. & al – 2002

Fra miljøvern til bærekraftig utvikling i kommunene, Lokale agendaer, tiltak og utfordringer, Gyldendal Akademisk 2002

Aall, C., 2002

Framveksten av det kommunale miljøvernet i Norge – fra miljøvern til bærekraftig utvikling?, i Aall, C. & al ; *Fra miljøvern til bærekraftig utvikling i kommunene, Lokale agendaer, tiltak og utfordringer*, Gyldendal Akademisk 2002

Bailly, D., Audun Sandberg, Bjørn K. Sagdahl, Håkan Sandersen, Katia Frangoudes, Denis Bailly, Stéphanie Sauveé, Jean-Marc Tanguy and Miltiadis Kalamaras, 2000:

Comparative analysis of institutional arrangement experiences and needs for Integrated Coastal Zone Management in three European countries: France,

Norway and Greece, COASTMAN (ENV-CT97-0045) *Final Report to the European Commission* ; Rapport N° 2000-8, Brest, France.

Berg, P.O. 1997

Tankemessig loftsrydding, Skal distriktene overleve på "unntak"? Plan nr. 6/97;

Brown, K., Tompkins, E.L. & Adger, W.N., 2002

Making Waves - integrating Coastal Conservation and Development, Earthscan Publications, London

Den Norske Turistforening, 2002, Naturforvaltningsstrategier;

<http://www.turistforeningen.no/codeland/info>

Direktoratet for Naturforvaltning, 1999

Strategisk Dokument for 2000-2003, med visjon for 2008, Ver. 5.1, DN, Trondheim

Direktoratet for Naturforvaltning, 2002

Naturens verdier og tjenester – en vurdering av norsk natur ved tusenårsskiftet – Pilotstudie 2000, DN Rapport nr. 2002-1

Direktoratet for Naturforvaltning, 2002

Notat om Miljøvernabdelingens frarådinge etter oppdrettlovens § 5.3 og fiskeridirektoratets håndtering av disse i de endelige vedtakene, Trondheim

EEA-2002 2002

Environmental Signals 2002 - Benchmarking the Millennium
Environmental assessment report No 9 - Copenhagen 2002

EEA 1999

Environment in the European union at the turn of the century,
Environmental Assessment report no 2 , Copenhagen

EEA 1997

Towards Sustainable Development for local Authorities - approaches, experiences and Sources. Environmental issues series no.5 – Copenhagen

EEA 1999

Environmental Indicators: Typology and overview, Technical Report No. 25

Copenhagen

European Commission, 1999, Towards a European Integrated Coastal Zone Management (ICZM) Strategy, General Principles and Policy Options, Luxembourg.

Heiberg, E., 1997

Kommuneplanlegging med et økologisk utgangspunkt. Eksempler hentet fra kommuneplanlegging i ti norske kommuner. VF-notat4/97, Vestlandsforskning, Sogndal.

Holling, C.S. and Sanderson, S. 1996. Dynamics of (Dis)harmony in Ecological and Social Systems, in in Hanna, S., Folke, C., and Mäler K. (eds.) *Rights to Nature*, Island press, Washington

Høyer, K.G. og Aall Carlo, 2002, Lokale indikatorer for bærekraftig utvikling – bærekraftindikatorernes teori og historie, men med hvilken framtid?, i Aall, C. & al ; *Fra miljøvern til bærekraftig utvikling i kommunene, Lokale agendaer, tiltak og utfordringer*, Gyldendal Akademisk 2002

Kommunal- og regionaldepartementet, 2002

St.meld. nr. 31 (2000-2001) ; Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling, Oslo

Kommunal- og regionaldepartementet, 2001

St.meld. nr. 34 (2000-2001); Om distrikts- og regionalpolitikken, Oslo

Kommunal- og regionaldepartementet, 2002

St.meld. nr. 19 (2001-2002) : Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå, Oslo

Kommunenes Sentralforbund, 1991,

Miljøvern i kommunene – eksempler på tiltak, Kommuneforlaget, Oslo

Lundgren, L., 1989

Miljöpolitik på längden och tvären. Några synspunkter på svensk miljövard under 1900-talet. Naturvårdsverket Rapport 3635, Solna

Nielsen, Y., 1904, Formann i DNT, på foreningens Genralforsamling i 1904

Miljøverndepartementet, 1992

St.meld. Nr. 62 (1991-92), Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge, Oslo.

Miljøverndepartementet, 1993

Tenke globalt - handle lokalt. Nasjonalt prioriterte satsningsområder for det kommunale miljøvernarbeidet, Rundskriv T 937

Miljøverndepartementet, 1997

St. meld. Nr. 58 (1996-97) ; Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling – dugnad for framtida, Oslo

Miljøverndepartementet, 2001

St.meld. nr. 24 (2000-2001); Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand, Oslo

Miljøverndepartementet, 1999,

St.meld. nr. 43 (1998-99); Vern og bruk av kystsona – tilhøvet mellom verneinteresser og fiskerinæringane., Oslo

Miljøverndepartementet, 2001

St.meld. nr. 39 (2000-2001) ; Friluftsliv – ein veg til høgare livskvalitet, Oslo

Miljøverndepartementet, 2001

St.meld. nr. 42 (2000-2001); Biologisk mangfold, Sektoransvar og samordning, Oslo

NOU 2001:7, Bedre kommunal og regional Planlegging etter plan- og

bygningsloven – Planlovutvalgets første delutredning, Norges offentlige utredninger, 2001.

OECD, 2001,

Policies to Enhance Sustainable Development, OECD-Paris, June 2001.

OECD, 2001, Sustainable Development – Critical issues, Paris

Røyseland, A. 1997,

Lokalt Perspektiv på globale problemer, i PLAN nr. 5/97

- Sagdahl, B. 1998 : Kystnær ressursforvaltning. Fra statlig sektorpolitikk til sektorovergripende lokal styring ? i Sagdahl, B. Fjordressurser og reguleringspolitikk. En utfordring for kystkommunenr. Kommuneforlaget
- Sandberg, A., 2000 Allmennifisering og integrert økosystemforvaltning i Nord-Norge?, i *UTMARK – elektronisk tidsskrift fra NUT*, nr. 1 år 2000,
- Sandberg, A. 1999, Conditions for community-based governance of biodiversity, NF-report No. 11/99, Bodø
- Sandberg, A. 2000, Rettighetsbasert, interessebasert eller politisk basert utmarksforvaltning – om nordnorske allmenninger i det 3dje årtusen, i Sandberg & al (red.): Utmark i Salten – endringer og utfordringer, NF-Rapport nr. 32 - 2000
- Sandersen, H, og Stornes, O.K., 2002, Å rydde en ny sti – Evaluering av medvirkningsorienterte bruks- og verneplanprosesser for Junkerdal-Balvatn, NF-arbeidsnotat nr. 1019/2002. Bodø
- Statistics Sweden, 2001, Sustainable Development Indicators for Sweden – a first set 2001, Statistiska Centralbyrån/Naturvårdsverket, Stockholm
- UN-CSD IX: Report on the Aggregation of Indicators of Sustainable Development, Background Paper for the 9th session of the Commission on Sustainable Development.
- UNEP/CBD/COP/4/Inf.9, 1998. Report of the Workshop on the Ecosystem Approach, Lilongwe, Malawi