

INTERNASJONALE KONVENSJONAR – RAMMER FOR NORSK ROVVILT POLITIKK

I tillegg til Bern – konvensjonen, ILO konvensjonen m.fl. setter også Konvensjonen om biologisk mangfold og Den Europeiske Landskapskonvensjonen rammer for norsk rovvilt politikk.

1 Konvensjonen om biologisk mangfold

Konvensjonen om biologisk mangfold vart vedtatt 22. mai 1992, ratifisert av Noreg 9. juli 1993 og trådte i kraft for Noreg 29. desember 1993. Det er den fyrste konvensjonen som omfattar vern og bærekraftig bruk av alt biologisk mangfold.

Formålet med konvensjonen er bevaring av biologisk mangfold, bærekraftig bruk av dette og ei rimelig og likeverdig fordeling av fordelane som fylgjer av utnytting av genressursar, jf artikkel 1.

Etter art. 2 i konvensjonen er ”biologisk mangfold” definert som

”variasjonen hos levende organismer av alt opphav, herunder bl.a. terrestriske, marine eller andre akvatiske økosystemer og de økologiske komplekser som de er en del av; dette omfatter mangfold innenfor artene, på artsnivå og på økosystemnivå”.

Konvensjonen om biologisk mangfold har få konkrete plikter som gjelder vern av artar. Partane har plikt til å iverksetje ulike tiltak for vern, rehabilitering og bærekraftig bruk av biologisk mangfold så langt det er mogeleg og hensiktsmessig. Viktige biologiske ressursar, enten dei er i eller utanfor verneområde, skal forvaltast på ein måte som sikrar vern og bærekraftig bruk.

Biomangfoldkonvensjonen er ein ”rammekonvensjon”, og mykje av innhaldet i dei konkrete pliktene må utfyllast gjennom prosessar og vedtak under konvensjonen. I dette notatet har eg imidlertid ikkje hatt høve til å gå systematisk igjennom relevante vedtak som kan vere aktuelle i samband med rovdyrspørsmålet, anna enn å vise til at biomangfoldkonvensjonen på generell basis oppstiller eit krav om å bevare alt biologisk mangfold, jf art. 1.

Konvensjonen legg til grunn prinsippet om *in situ* bevaring. Dette vil seie bevaring i sine naturlige leveområder, jf. art. 8. Men i tillegg er partane plikta til, så langt det er mogeleg og hensiktsmessig, å iverksetje tiltak for *ex situ* bevaring. Det vil seie utanfor leveområda, til dømes i genbankar og jf. art. 9). *Ex situ* bevaring skal i hovudsak supplere *in situ* tiltak.

Artikkel 8

”In situ bevaring

Hver kontraherende Part skal så langt det er mulig og hensiktsmessig:

- a) etablere et system av beskyttede områder eller områder der særlige tiltak må settes inn for å bevare biologisk mangfold;*
- b) utvikle, der det er nødvendig, retningslinjer for utvelgning, opprettelse og forvaltning av*

beskyttede områder eller områder der særlige tiltak må settes inn for å bevare biologisk mangfold;

- c) regulere eller forvalte biologiske ressurser som er viktige for bevaring av biologisk mangfold, enten det er innenfor eller utenfor de beskyttede områdene, med sikte på å sikre bevaring og en bærekraftig bruk av dem;*
- d) fremme vern av økosystemene, naturlige habitat og opprettholdelse av levedyktige bestander av arter i deres naturlige omgivelser;*
- e) fremme en miljømessig forsvarlig og bærekraftig utvikling i områder som grenser til beskyttede områder med henblikk på å fremme vern av disse områdene;*
- f) rehabilitere og gjenopprette ødelagte økosystemer, samt fremme gjenoppbygging av truede arter, bl.a. gjennom utvikling og iverksettelse av planer og andre forvaltningsstrategier;*
- g) etablere og opprettholde metoder for å regulere, forvalte eller kontrollere risikoen forbundet med bruk og utsetting av levende modifiserte organismer utviklet ved hjelp av bioteknologi som kan antas å ha uheldige økologiske konsekvenser, og som vil kunne virke inn på bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold, idet det også tas hensyn til risikoen for menneskenes helse;*
- h) hindre innføring av, kontrollere eller utrydde fremmede arter som truer økosystemer, habitat eller arter;*
- i) bestrebe seg på å skape de nødvendige vilkår for at nåværende bruksmåter er forenlige med bevaring av biologisk mangfold og en bærekraftig bruk av dets komponenter;*
- j) under hensyntagen til sin nasjonale lovgivning, respektere, bevare og opprettholde de urbefolknings- og lokalsamfunnenes kunnskaper, innovasjoner og praksis, som representerer tradisjonelle livsstiler av betydning for bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold, og fremme en bredere anvendelse av disse, med samtykke og medvirkning fra innehaverne av slike kunnskaper, innovasjoner og praksis, samt oppfordre til en rimelig fordeling av fordelene som følger av utnyttelsen av slike kunnskaper, innovasjoner og praksis;*
- k) utvikle eller opprettholde lovgivning og/eller andre regulerende bestemmelser som er nødvendige for å beskytte truede arter og bestander;*
- l) dersom det blir konstatert en betydelig uheldig virkning på biologisk mangfold i henhold til artikkel 7, regulere eller forvalte de relevante prosesser og typer aktiviteter; og*
- m) samarbeide for å skaffe til veie finansiell eller annen støtte for in situ bevaringstiltak beskrevet under bokstav a) til l) ovenfor, spesielt for utviklingsland.”*

Artikkel 9

”Ex situ bevaring

Hver kontraherende Part skal, så langt det er mulig og hensiktsmessig, og hovedsakelig for å supplere in situ tiltak:

- a) vedta tiltak for ex situ bevaring av komponenter av biologisk mangfold, fortrinnsvis i opprinnelseslandet for slike komponenter;*
- b) etablere og vedlikeholde anlegg for ex situ bevaring av og forskning om planter, dyr og mikroorganismer, fortrinnsvis i genressursenes opprinnelsesland;*

-
- c) vedta tiltak for gjenoppbygging og rehabilitering av truede arter og for gjeninnføring av dem i deres naturlige habitat på hensiktsmessig måte;
- d) regulere og administrere innsamling av biologiske ressurser fra naturlige habitat med henblikk på ex situ bevaring på en måte som ikke truer økosystemer og in situ bestander av arter, bortsett fra når spesielle midlertidige ex situ tiltak er nødvendige i henhold til bokstav c) ovenfor; og
- e) samarbeide for å skaffe til veie finansiell støtte og annen støtte til ex situ bevaringstiltak beskrevet under bokstav a) til d) ovenfor og for å opprette og vedlikeholde ex situ bevaringsanlegg i utviklingsland.”

Konvensjonen sitt utgangspunkt er altså at artar skal ivaretakast i sitt naturlege habitat, men at plikta for å ivareta det biologiske mangfaldet også pålegg statane å iverksetje ex situ tiltak dersom dette er mogeleg og hensiktsmessig.

2 Den europeiske landskapskonvensjonen

2.1 Innleiing

Den Europeiske landskapskonvensjonen vart akseptert i Ministerkomiteen i Europarådet 19. juni 2002, underteikna av Noreg 20. oktober 2000 og trådte i kraft i Noreg 1. mars 2004.

Formålet med konvensjonen er å fremje vern, forvaltning og planlegging av landskap og å organisere europeisk samarbeid på desse områda. Det er den fyrste internasjonale overenskomsten med formål å ivareta europeisk landskap. Konvensjonen gjeld alt landskap, frå det urørte til det urbane, fjord, fjell, hav og innland.

For dei nordiske landa vart det etter vedtakinga av landskapskonvensjonen laga eit felles nordisk forprosjekt, ”Nordens Landskap – forprosjekt for oppfølging av den europeiske landskapskonvensjonen” (Tema Nord 2003:550. Dei nordiske miljøministrane vedtok 18. februar 2003 å fylgje opp dette forprosjektet. Prosjektet er vedtatt på politisk nivå, og er soleis ikkje rettsleg bindande. Men rapporten ”Nordens landskap” har både ein gjennomgang av korleis konvensjonen må forståast, i tillegg til å gje tilrådingar om vidare oppfølging i dei nordiske landa. Den kan difor delvis også brukast som grunnlag til ei utdjuping og presisering av konvensjonsteksten.

2.2 Definisjonen av landskap

”Landscape” er definert i artikkel 1:

””landscape” means an area, as perceived by people, whose character is the result of the action and interaction of natural and/or human factors.”

I den norske oversetjinga av konvensjonsteksten er landskap oversett slik:

“Landskap” betyr et område, slik folk oppfatter det, hvis særpreg er et resultat av påvirkningen fra og samspillet mellom naturlige og/eller menneskelige faktorer.”

Det kan vere interessant å merke seg at landskapsomgrepet konvensjonen legg til grunn er vidt, og understrekar mennesket sin bruk av naturen i samband med landskapsutviklinga. “Explanatory Report” Strasbourg 2000 utfyller forståinga av definisjonen i konvensjonen:

“Landscape is defined as a zone or an area as perceived by local people or visitors, whose visual features and character are the result of the action of natural and/or cultural (that is, human) factors. This definition reflects the idea that landscapes evolve through time, as a result of being acted upon by natural forces and human beings. It also underlines that landscape forms a whole, whose natural and cultural components are taken together, not separately.”

2.3 Generelle tiltak, artikkel 5

Konvensjonen forpliktar landa til både generelle og særlege tiltak. Dei sentrale føresegnene er artikkel 5 og 6, og i det fylgjande vil eg gå nærare inn på teksten i desse.

Ordlyden i konvensjonens artikkel 5 er som fylgjer:

“Article 5 – General measures

Each party undertakes:

- a. to recognise landscapes in law as an essential component of people’s surroundings, an expression of the diversity of their shared cultural and natural heritage, and a foundation of their identity;*
- b. to establish and implement landscape policies aimed at landscape protection, management and planning through the adoption of the specific measures set out in Article 6;*
- c. to establish procedures for the participation of the general public, local and regional authorities, and other parties with an interest in the definition and implementation of the landscape policies mentioned in paragraph b above;*
- d. to integrate landscape into its regional and town planning policies and in its cultural, environmental, agricultural, social and economic policies, as well as in any other policies with possible direct or indirect impact on landscape.”*

Artikkel 5 a fastslår eit kvart land si plikt til å erkjenne i eiga lovgiving at landskapet er eit vesentleg element i omgjevnadane til folk, eit uttrykk for mangfald i deira felles kultur- og naturarv i tillegg til eit fundament for identitet.

I rapporten "Nordens landskap" vert det vist til at er relevante norske lover nemnd, herunder plan- og bygningslova, jordlova, kulturminnelova og skoglova og naturvernlova. Dei to sistnemnde er no oppheva og erstatta av den nye naturmangfaldlova.

I rapporten blir det også vist til at *"En felles og sentral utfordring både i forhold til det generelle landskapsarbeidet og til integreringa i lovverket er knyttet til det å løfte fokus frå enkeltobjekter og småarealer til å inkludere også større helheter og landskap."*

Artikkel 5 b viser til plikta partane har til å fastleggje og iverksetje ein landskapspolitikk som tek sikte på vern, forvaltning og planlegging av landskap ved å innføre særlege tiltak som nemnd i artikkel 6 (sjå under).

I "Nordens landskap" blir det skrive (s. 32)

"Konvensjonen understreker hvor viktig landskapet er for folks livskvalitet og betydningen av den enkelte innbyggers forhold til landskapet. (...) Den lokalpolitiske arenaen er her helt avgjørende, samtidig som den lokale politikktutviklingen bør skje innenfor rammene av en nasjonal politikk. I denne sammenhengen viser konvensjonen til tiltak både knyttet til bevisstgjøring, opplæring og utdanning, kartlegging og vurdering, samt formulering av mål for landskapskvalitet. Det er en lang rekke politikkområder som angår landskapstemaet. (...) Landbrukspolitikken er her selvsagt sentral."

Det er eit sentralt moment i konvensjonen at enkeltmennesket skal ha rett til å bida med sine vurderingar i samband med å skildre kva som er verdiar i eit landskap og få høve til å medverke aktivt i samband med landskapsutviklinga. Dette viser seg også i **artikkel 5 c** der landa blir forplikta til å etablere prosedyrar som gjev mogelegheit for medverknad frå publikum, lokale og regionale styresmakter m.m. som nemnt under bokstav b.

Artikkel 5 d slår fast at landa skal integrere landskap i sin distrikts- og byplanleggingspolitikk, og i sin politikk innan kultur, miljøvern, landbruk, økonomi og på det sosiale området, samt på andre område som kan ha direkte eller indirekte innverknad på landskap.

Landskapsspørsmålet er sterkt knytt til areal- og ressursplanlegging, særleg er plan- og bygningslova eit viktig reiskap i Noreg. Men ordlyden i konvensjonsteksten er klar på at landskap skal integrerast i fleire overordna politiske spørsmål, herunder både miljøvern og landbruk. Landskapsspørsmålet skal også integrerast på andre område som kan ha "direkte eller indirekte innvirkning på landskap".

Ordlyden i konvensjonsteksten er altså svært vid, og inkluderer mange ulike påverknadsfaktorar for landskapsutviklinga. Ei naturleg fylgje av dette er at landskapsomsynet også må integrerast i diskusjonar rundt den norske rovviltpolitikken.

Artikkel 6 – særlige tiltak

A. Awareness-raising

Each party undertakes to increase awareness among the civil society, private organisations, and public authorities of the value of landscapes, their role and changes to them.

B. Training and education

Each party undertakes to promote:

- a. Training for specialists in landscape appraisal and operations;*
- b. Multidisciplinary training programmes in landscape policy, protection, management and planning, for professionals in the private and public sector and for associations concerned;*
- c. School and university courses which, in the relevant subject areas, address the values attaching to landscapes and the issues raised by their protection, management and planning.*

C. Identification and assessment

- 1. With the active participation of the interested parties, as stipulated in Article 5 c, and with a view to improving knowledge of its landscapes, each Party undertakes:*
 - a. i) to identify its own landscapes throughout its territory,*
ii) to analyse their characteristics and the forces and pressures transforming them;
iii) to take note of changes;
 - b. to assess the landscapes thus identified, taking into account the particular values assigned to them by the interested parties and the population concerned.*
- 2. These identification and assessment procedures shall be guided by the exchange of experience and methodology, organised between the Parties at European level pursuant to article 8.*

D. Landscape quality objectives

Each party undertakes to define landscape quality objectives for the landscape identified and assessed, after public consultation in accordance with article 5 c.

E. Implementation

To put landscape policies into effect, each Party undertakes to introduce instruments aimed at protecting, managing and/or planning the landscape.

Konvensjonen understrekar i denne artikkelen bevisstgjøring blant befolkninga (bokstav a), opplæring og utdanning (bokstav b), kartlegging, analyse og vurdering av landskap (bokstav c og d).

Av disse er særleg bokstav a av interesse for rovviltspørsmålet: (norsk oversetjing)

”Hver part forplikter seg til å øke bevisstheten i det sivile samfunn, private organisasjoner og hos offentlige myndigheter om landskapets verdi, dets rolle og forandringer i landskapet.”

I ”Nordens landskap” vert det uttalt fylgjande:

”Landskapskonvensjonen understreker betydningen av å legge vekt på landskapets verdier slik folk oppfatter dem. Landskap er derfor gitt en meget bred definisjon. Begrepet knyttes ikke til en enkelt faglig sannhet, men til summen av de oppfatninger folk har. (...) Arbeidet med å bevisstgjøre representerer derfor mange utfordringer, hvilket gjør at fagfolk nøye må overveie hvordan landskapstemaet skal angripes både faglig og forvaltningsmessig. En forutsetning for arbeidet er en nødvendig gjensidig dynamikk basert på at fagfolkene erkjenner lokalbefolkningen som en viktig kilde til kunnskap og forståelse og til verdivurdering og prioritering.

Landskapskonvensjonen oppstiller mange viktige føresegner som pålegg landa viktige intensjonar i arbeidet med landskapsutviklinga. Eit sentralt spørsmål er difor i kor stor grad konvensjonen gjev konkrete pålegg, eller gjev grunnlag for ein part, til å gripe inn i negative landskapsutviklingar i det einskilde land. Omvendt kan det også reisast spørsmål ved om konvensjonen set grenser for ein land sitt høve til å gje reglar som vil påverke landskapet i negativ retning, til dømes ved ei rovvilt-regulering som medfører at store deler av norsk utmark blir attgrodd.

Også når det gjeld spørsmålet om integrering av landskap i politikkkutforminga på ei rekkje område (art. 5 d) er det eit spørsmål om kor langt denne plikta gjeld. Er det tilstrekkeleg å drøfte landskapsspørsmålet på eit overordna plan i samband med dei politiske drøftingane? Eller ligg det krav til grundigare utgreiingar enn dette?

Desse spørsmåla kan ikkje drøftast eller avgjerast utan å gå inn på ei konkret vurdering av kvar grensene går for at eit land har oppfylt, eventuelt ikkje har oppfylt, sine konvensjonsforpliktelsar. For ei slik vurdering må ein gå djupare inn i desse problemstillingane enn eg har gjort her.

3 Oppsummering

Både konvensjonen om biologisk mangfald og den europeiske landskapskonvensjonen er aktuelle å vise til i samband med debatten om norsk rovviltpolitikk og forvaltning, då dei stadfestar at Noreg har andre folkerettslege plikter enn berre dei som fylgjer av Bern-konvensjonen.

For konvensjonen om biologisk mangfald er det særleg plikta til å ta vare på alt biologisk mangfald etter art. 1 som er sentral, og at ein kan nytta ex situ bevaring.

Også landskapskonvensjonens artikkel 5 d kan vere sentral å vise til, då ordlyden klart viser til at landa skal integrere landskap i sin distrikts- og byplanleggingspolitikk, og i sin politikk innan kultur, miljøvern, landbruk, økonomi og på det sosiale området, samt på andre område som kan ha direkte eller indirekte innvirkning på landskap.

Dette betyr at landskapsspørsmålet også må integrerast i diskusjonane om rovviltpolitikken.