

Regional planlegging i villreinområder – arealplanlegging som nytt virkemiddel?

Eirin Hongslo og Aase Kristine Aasen Lundberg

Vitenskapelig bedømt (refereed) artikkel

Eirin Hongslo and Aase Kristine Aasen Lundberg: Regional planning of wild reindeer areas – land use planning as a new policy instrument?

KART OG PLAN, Vol. 72, pp. 255–265, P.O.B. 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278

Norway is the only country in Europe where mountain areas still have naturally occurring wild reindeer populations. According to the Bern convention of 1986, Norway is required to manage these populations sustainably, but maintenance of natural herds of wild reindeer is also a national objective. Previously, wild reindeer herds in Norway were regulated through population management. Nationally appointed regional wild reindeer committees estimated harvests and distributed quotas to hunters and land owners. During the last decade, the government has realized that traditional population management is inadequate to maintain wild reindeer populations. Since 2007 the Norwegian government has also focused on spatial planning in these areas. Ten wild reindeer areas have undergone regional planning processes, involving a host of actors and stakeholders. This article discusses the consequences of including spatial planning as a new policy instrument. What impacts has spatial planning had on the balance between use and protection in wild reindeer areas? How powerful are the regional plans when confronted with development initiatives at the local level? The authors investigate implementation and legitimacy of the regional plan at the local level through analysis of one regional planning process as well as decision making related to an application for a large wind farm in a crucial wild reindeer area.

Key words: regional planning, local planning, wild reindeer management, renewable energy, decentralization, politicization.

Eirin Hongslo, post.doc. Department of Landscape Architecture and Spatial Planning, Norwegian University of Life Sciences, P.O. Box 5003, NO-1432 Ås. E-mail: eirin.hongslo@umb.no

Aase Kristine Aasen Lundberg, PhD-student. Department of Landscape Architecture and Spatial Planning, Norwegian University of Life Sciences, P.O. Box 5003, NO-1432 Ås. E-mail: aase.kristine.lundberg@umb.no

Innledning:

Norge er det siste landet i Europa som fremdeles har store fjelløkosystem med villrein. Norge har derfor et spesielt ansvar for å ta vare på denne arten i tråd med Bernkonvensjonen¹. Villreinen er en arealkrevende dyreart som er spesielt sårbar for menneskelig aktivitet og ferdsel. Utbygging i randsoner og økt menneskelig ferdsel inn i villreinområder fører til arealtap av villreinens leveområde, samtidig som det skaper barrierer for reinen i terrenget. Den samlede effekten av ulike forstyrrelser og inngrep påvirker både villreinens atferd og arealbruk negativt (Strand et al. 2010).

De siste årene har norske myndigheter endret fokus i villreinforvaltningen fra forvaltning av bestander til også å vektlegge arealforvaltning. Bakgrunnen er en erkjennelse av at tradisjonell bestandsforvaltning ikke er tilstrekkelig for å ivareta arten. Villreinens leveområder må også ivaretas. Arealplanlegging har derfor blitt et viktig virkemiddel i villreinforvaltningen. Dermed er villreinforvaltningen delt i to forvaltningssystemer. Statlig oppnevnte villreinnemnder med kommunalt utvalgte representanter har i samarbeid med statlige miljømyndigheter ansvar for bestandsforvaltningen. Kommuner og fylkeskommuner er ansvarlige planmyndigheter i arealforvaltningen. Historisk har det

1. Bernkonvensjonens formål er å verne om europeiske ville dyr og planter og deres levesteder. Landene skal legge særlig vekt på truede og sårbare arter. Konvensjonen trådte i kraft i 1979. Pr. 1. januar 2011 har 45 land skrevet under avtalen. Norge er ett av disse landene.

vært svært lite kontakt mellom disse to forvaltningssystemene.

I 2007 satte Miljøverndepartementet i gang et regionalt planarbeid der elleve² fylkeskommuner fikk i oppgave å utarbeide regionale planer for ti villreinområder i Sør-Norge. Dette er omfattende planprosesser hvor berørte kommuner, fylkeskommuner, fylkesmenn, villreinnemnder og andre organisasjoner har vært involvert i planarbeidet over flere år. Målsettingen har vært å skape en helhetlig forvaltning av villreinområder som går på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Et viktig mål har derfor vært å samordne ulike aktører om en felles plan. Planene skal også legge til rette for en lokalt forankret politikk som sikrer både bruk og vern av fjellområdene. Tre³ planprosesser er avsluttet og alle tre har blitt oversendt departementet for sluttbehandling. De seks gjenstående planer er fremdeles under utarbeidelse i fylkene.

Lokal og regional arealplanlegging har med dette blitt en sentral del av villreinforvaltningen. Som lokale og regionale planmyndigheter er kommunene og fylkeskommunene nye aktører i villreinforvaltningen. En styrke ved regional planlegging er muligheten til å koordinere interesser og oppgaver på tvers av kommunegrenser, forvaltningssektorer og særinteresser. Dette er spesielt relevant i spørsmål knyttet til naturressursforvaltning og miljøvernoppgaver som går på tvers av administrative grenser og sektorer. Samtidig åpner regional planlegging for at nasjonale retningslinjer og målsettinger kan tilpasses lokale forhold i regionen (Miljøverndepartementet 2011). Fylkeskommunen har likevel få virkemidler som sikrer implementering av regionale planer. Et unntak er innsigelser til lokale planer, et kontroversielt virkemiddel for fylkeskommunene. Lokale myndigheters evne, vilje og mulighet til å følge opp de regionale planene for villrein fjella er derfor av sentral betydning for villreinens fremtid.

Parallelt med de regionale planprosessene har utbygging av fornybar energi tiltatt og interessen for utbygging av vindkraftanlegg

på høyfjellet i innlandet har økt. Et slikt vindkraftprosjekt planlegges i Bygland kommune i Aust-Agder fylke. Bygland er en av 18 kommuner som berøres av den regionale planen for villreinområdene i Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiene og Setesdal Austhei (Heiplanen). Behandlingen av vindkraftplanene i Bygland bidrar til å belyse hvordan de regionale planene i villreinområder blir håndtert av kommunene og fylkeskommunen i sin arealforvaltning.

Problemstilling og oppbygging

Planlegging har i økende grad blitt tatt i bruk som et miljøpolitisk verktøy siden planlegging ble lagt til det nyopprettede Miljøverndepartementet i 1972. De regionale villreinplanene er en tilnærming for å sikre viktige villreinområder gjennom en etablert arealforvaltning som er langt mindre lokalpolitisk kontroversiell enn statlige forvaltningsformer. Den internasjonale forpliktelsen til å ivareta villrein er likevel den samme, uavhengig av forvaltningsform som er valgt til å sikre villreinen. Utgangspunktet for denne artikkelen er at arealplanlegging har blitt viktigere i villreinforvaltningen. Vi har følgende problemstillinger:

- Hvilke betydning har regional planlegging i villreinområder for vektning mellom bruk og vern i arealforvaltningen av områdene?
- Hvor sterkt står den regionale planen i forhold til lokal utvikling i kommunene?

Artikkelen begynner med å beskrive endringen innenfor norsk naturforvaltning. Vi fokuserer på spenningsforhold mellom nasjonale og lokale myndigheter knyttet til fordeling av miljøoppgaver mellom forvaltningsnivåer og -sektorer. Deretter gjør vi rede for empirien i artikkelen, før bakgrunnen for og de nasjonale forventningene til de regionale villreinplanene presenteres.

Artikkelen undersøker hva som skjer når et lokalt utbyggingsinitiativ er i strid med den regionale planen. Planarbeidet for vill-

2. Sør-Trøndelag, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Hordaland, Rogaland, Vest-Agder, Aust-Agder, Telemark, Buskerud, Oppland og Hedmark.

3. Villreinområdene Rondane og Sølnekletten er slått sammen i en plan. Regional plan for Hardangervidda og Heiplanen for Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiene og Setesdal Austhei er de to andre planene.

reinområdet Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiene og Setesdal Austhei presenteres derfor med fokus på temaer og problemstillinger aktuelle for utbyggingsområdet i Bygland kommune. Planområdet i planen som berører vindkraftplanene er kategorisert som Hensynssone Nasjonalt villreinområde. I artikkelen sine siste del diskuterer vi hvordan den regionale planen i praksis blir eierløs, og at dette får konsekvenser for den politiske behandlingen av vindkraftplanene rundt Hovatn Aust i Bygland. Dette stiller et grunnleggende spørsmål om planens status i praksis.

Desentralisering og politisering av naturforvaltning

I norsk naturvernpolitikk er spenningene mellom nasjonale og lokale myndigheter høye. Ulike mål og strategier kommer tydelig til uttrykk (Reitan et al. 2012). I likhet med andre vestlige land, har den norske naturvernpolitikken vært kjennetegnet av hierarkisk styring og statlig byråkrati. Ekspertbasert naturvitenskaplig kunnskap har hatt en dominerende posisjon. Denne tilnærmingen har i økende grad blitt utfordret både fra lokalt og internasjonalt nivå (se for eksempel Daugstad 2011; Rydin & Falleth 2006; Sandström et al. 2008). Ønsket om medbestemmelse fra berørte grupper og en ny balanse mellom bruk og vern har vært sentrale tema i debatten (Hovik et al. 2009).

Konfliktlinjene mellom bruk og vern på den ene siden, og lokal og sentral forvaltning på den andre er delvis sammenfallende. I et interessebasert forklaringsperspektiv blir disse konfliktene ofte forstått ut fra hvordan aktører på ulike geografiske nivå berøres positivt eller negativt av et tiltak:

Mens lokalsamfunn og lokale institusjoner vil kunne bli negativt berørt av nasjonale miljøtiltak (...) vil de positive verdiene knyttet til vern være mer diffust forankret i nasjonale og internasjonale mål om bevaring av biologisk mangfold og opplevelsesverdi knyttet til urørt natur. (Reitan & Holm 2012 s. 169)

Disse konfliktlinjene er, slik Reitan og Holm (2012) påpeker, nært forbundet med motset-

ningene mellom bruksorientert, lokal kunnskap på den ene siden og naturvitenskaplig, gjerne biologisk, ekspertise på den andre. På et overordnet nivå mener Reitan og Holm (2012) at konfliktpotensialet kan forstås ut fra økonomiske interesser, kulturelle forskjeller og mer underliggende konflikter mellom sentrum og periferi. Krange og Skogen (2007) mener at rovdyrkonflikter er et slikt uttrykk for kulturelle motsetninger knyttet til naturforvaltning i det norske samfunnet: «Den verneorienterte rovviltforvaltningen framstår som resultat av en ekspanderende urban middelklassekultur der utmarka er lekeplass og romantisk urørt villmark og blir del av det totale trusselbildet som tradisjonelt bygdeliv står overfor» (Krange & Skogen 2007 s. 232). Krange og Skogen (2007) mener at disse kulturelle skillelinjene er både dypere og viktigere enn det som ofte anerkjennes.

I de siste tiårene har det vært en internasjonal tendens til å desentralisere miljøoppgaver. Brundtland-kommisjonen (WCED 1987) og Agenda 21 (UNCED 1992) betraktet deltakelse fra befolkningen som en grunnleggende forutsetning for å skape bærekraftig utvikling. Gjennom internasjonale avtaler, som Agenda 21 (UNCED 1992), konvensjonen om biologisk mangfold (UN 1992) og Aarhus-konvensjonen (UNECE 1998), har Norge forpliktet seg til å tilrettelegge for deltakende prosesser og forvaltningsmodeller som i større grad inkluderer lokale interesser og aktører. Dette har ført til en rekke av desentraliseringsinitiativer i norsk naturforvaltning, som startet med MIK-reformen i 1992 (Miljøvern i kommunene) og har fortsatt blant annet gjennom reformen til lokal forvaltning av verneområder i 2009. Sammenlignet med tidligere har staten overført mer ansvar til lavere styringsnivåer (Falleth & Hovik 2009; Otterlei & Sande 2010). Også desentralisering av beslutningsmyndighet i arealplanlegging fra staten til kommunestyrene i plan- og bygningslov fra 1985 er en del av denne utviklingen. Denne overgangen fra en statlig styringsmodell til en lokal modell er også et resultat av omfattende kritikk mot den statlige naturforvaltningen fra lokale aktører (Sandström et al. 2008).

Agrawal og Ribot (1999) definerer desentralisering som tilfeller der staten overgir myndighet til et lavere nivå i et politisk-administrativt og territorielt hierarki. Motivasjonen for å desentralisere er ofte ønsket om mer demokratisk og effektiv styring, og en antakelse om at samfunn oppnår dette ved at beslutninger om lokale saker tas nærmere de som berøres av beslutningene (ibid; Larson & Soto 2008). I sin analyse av desentralisering fokuserer Agrawal og Ribot (1999) på makt og aktører. Framfor å se på hva slags myndighet som forflyttes (politisk, fiskal og administrativ), slik man ofte gjør i slike analyser, analyserer Agrawal og Ribot (1999) desentralisering ved å ta utgangspunkt i «actors», «powers» og «accountability». De ser dermed på hvilke aktører eller institusjoner som har fått endret sin myndighet, og hvem disse institusjonene står til ansvar for. De påpeker at det er viktig at lokale myndigheter og organer får spillerom til å utføre egen politikk og samtidig må stå til ansvar for sine velgere (Agrawal og Ribot 1999, Ribot 2002).

Desentralisering av miljøoppgaver er imidlertid ikke uproblematisk. Som nevnt tidligere er interessene i å bevare arter og leveområder først og fremst nasjonale og internasjonale, mens omkostningene i hovedsak må tas lokalt (Larson & Soto 2008). Selv om målet for lokale myndigheter er en bærekraftig balanse mellom bruk og vern, er realiteten at arter og deres leveområder ofte står i direkte konkurranse med lokal utvikling, ofte i fraflyttingstruede utkantstrøk. Der forvaltningen av oppgavene desentraliseres til et lavere nivå, ser man en tendens til at lokale myndigheter prioriterer annerledes i bruk og vern enn nasjonale (Falleth & Hovik 2009; Sandström et al. 2008). Det er heller ikke gitt at lokale myndigheter ivaretar det biologiske mangfoldet på en tilstrekkelig måte (Falleth & Hovik 2009; Lane et al. 2004).

Metode

Artikkelen er basert på en undersøkelse fra prosjektet «Regional planning and wild reindeer management» finansiert av Norges forskningsråd, programmet Miljø 2015. I prosjektet er to regionale planprosesser for vill-

reinområdene valgt ut som undersøkelsesområder. Det ene området er Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane og Setesdal Austhei, og det andre er Rondane-Sølnkletten. Denne artikkelen omhandler kun den regionale planprosessen i Setesdalsområdet og spesielt kommunen Bygland i Aust-Agder fylke. Begrunnelsen er at vi ønsker å studere hva som skjer når den regionale planen møter utbyggingsplaner i villreinområder. Utbyggingsplanene i Bygland kommune gjør det mulig å belyse vektlegging av bruk og vern innenfor virkeområdet til den regionale planen.

Empirien i artikkelen er semistrukturerte informantintervjuer med berørte aktører på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Vi har intervjuet både politikere og administrativt ansatte i Aust-Agder fylkeskommune og Bygland kommune, administrativt ansatte i Vest-Agder og Rogaland fylkeskommune, representanter for fylkesmannens miljøvern-avdeling i Rogaland, Vest-Agder og Aust-Agder, villreinnemnda i Setesdal, lokale grunneiere og utbyggingsselskapet. Totalt har vi intervjuet 34 personer. Det er også gjennomført en dokumentanalyse av sentrale plandokumenter, møtereferater og høringsuttalelser fra planprosessens start i 2007 og frem til i dag. Analysen av intervjumaterialet og dokumentene er basert på tematisk innholdsanalyse.

Regional planlegging for villreinfjella

Regional planlegging av villreinens leveområder er en løsning som har sprunget fram over tid. Det brede forsknings- og utviklingsprosjektet Villrein og Samfunn (ViSa) ble avsluttet i 2005. En viktig konklusjon i ViSa-rapporten var at bestandsforvaltning av villrein ikke er tilstrekkelig for å ta vare på villreinstammene. Villreinens leveområder måtte også sikres. For å oppnå det pekte rapporten på flere utfordringer: Villreinforvaltningen måtte bevege seg fra «menighet» til samfunn, og fra å oppfattes som en «bremsekloss» for utvikling til en kilde for bærekraftig verdiskapning i levende lokalsamfunn. Rapporten fokuserte på arealforvaltning som virkemiddel for å sikre større sammenhengende leveområder for villreinen og en helhetlig og omforent fjellforvaltning for å

hindre «bit for bit»-utbyggingen som man mente kjennetegnet dagens situasjon. Den anbefalte videre at det skulle fastsettes grenser for nasjonale villreinområder, gjennom lokalt forankrede planprosesser. Dette skulle danne utgangspunktet for etableringen av to europeiske villreinregioner (Anderesen & Hustad 2004).

Anbefalingene fra ViSa-prosessen ble fulgt opp i Stortingsmelding 21 (2004-2005) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*. På bakgrunn av dette satte Miljøverndepartementet i gang et stort planleggingsprosjekt for villreinområdene i Norge. I bestillingsbrevet fra departementet i 2007, fikk de elleve berørte fylkeskommunene i oppgave å utarbeide regionale planer for viktige fjellområder for villreinen. Målsettingen med planarbeidet uttrykkes slik:

Siktemålet er en helhetlig planlegging som, gjennom å samordne hensynet til en forsvarlig villreinforvaltning og lokalsamfunnenes behov for utvikling, legger til rette for attraktive og gjensidig stimulerende miljøer. (Miljøverndepartementet 2007 s. 2)

I likhet med ViSa-rapporten og Stortingsmelding 21, legger departementet vekt på at eksisterende verneområder i fjellet ikke er tilstrekkelig for å ivareta den norske villreinstammen. Det ble derfor understreket et behov for å utfylle naturvernet med planer etter plan- og bygningsloven (PBL). De regionale planene skulle både ta hensyn til villreinenes leveområder og utvikling i bygdene, gjennom brede prosesser. Bruk og vern skulle altså samordnes gjennom gode lokale løsninger.

En politisk styrt planleggingsprosess

Heiplanen i Setesdalsområdet var en av de første regionale planprosessene som kom i gang. Oppstartsmøtet ble holdt i desember 2007. Planarbeidet har blitt drevet fram av en politisk styringsgruppe med representanter fra de 18 berørte kommunene og de fem berørte fylkeskommunene. De fleste kommunene har valgt ordfører som representant i styret. Dette viser at planarbeidet har vært høyt prioritert politisk. I tillegg har fylkes-

mennene i Vest-Agder, Aust-Agder, Telemark og Rogaland vært aktivt involvert i planarbeidet. Gjennom en planfaglig nettverksgruppe har Villreinnemnda for Setesdalsområdet også vært representert, i tillegg til det administrative nivået i kommunene og fylkeskommunen, og hos fylkesmennene.

Likevel kan vi stille spørsmål om inkluderingen i prosessen. I bestillingsbrevet la Miljøverndepartementet vekt på at politisk ledelse i berørte kommuner skulle få plass i styringsgruppa. Samtidig forutsatte departementet at fylkesmennene og de statlige villreinnemndene skulle trekkes aktivt med i prosessen. Det skjedde bare delvis i Heiplanarbeidet. I arbeidet med Heiplanen besluttet styringsgruppa tidlig at den utelukkende skulle bestå av representanter for politisk nivå i kommuner og fylkeskommuner. Dette førte til at sentrale aktører i bestandsforvaltningen har måttet finne seg i å stå på utsiden. Villreinnemnda i Setesdal forsøkte tidlig i prosessen å få være med, men det ble avslått. Fylkesmannen kunne også blitt inkludert i styringsgruppa, men ble det ikke. Fylkesmannsembetene har likevel fått en sentral plass i planarbeidet ved at de har deltatt i planfaglig nettverksgruppe og hatt god kontakt med kommuneadministrasjonen på denne måten.

Planprogrammet ble vedtatt i de fem fylkestingene våren 2010, og deretter godkjent av departementet. I planprogrammet gjøres det rede for formålet med planarbeidet, tematiske utredningsområder og organiseringen av planprosessen. I høringsperioden kom det over 40 innspill til planprogrammet fra statlige myndigheter, kommuner, frivillige organisasjoner, brukerinteresser og privatpersoner. Da selve planarbeidet startet opp ble imidlertid planprogrammet lagt til side fordi styringsgruppa vurderte at det ville være umulig å enes om en så detaljert regional plan. Man besluttet heller at planen skulle avklare i hvilke områder villrein og bygdeutvikling skulle prioriteres, uten å spesifisere nærmere hva slags bygdeutvikling det var snakk om. Det er grunn til å stille spørsmål ved denne beslutningen. At det skjer endringer i en omfattende planprosess er naturlig, men her ble i praksis premissene for planarbeidet endret av styringsgruppa,

uten at aktørene som ga innspill i høringsperioden fikk mulighet til å uttale seg.

En plan uten regionale bestemmelser

Regional planlegging ble styrket gjennom ny PBL hvor det ble åpnet for at regionale planer kan gjøres juridisk bindene gjennom regionale planbestemmelser. Hvis fylkeskommunene som regional planmyndighet ikke velger å ta i bruk regionale planbestemmelser er regionale planer kun retningsgivende for kommunal arealforvaltning og statlige myndigheter i regionen, jf. § 8-2 i PBL. Da er det først i forbindelse med rullering av kommunale arealplaner at arealhensyn i en regional plan innarbeides i lokale arealplaner og blir gjort juridisk bindende i kommunenes egne planer. Heiplanen kan imidlertid fungere som et grunnlag for innsigelser til kommunale arealplaner, men planarbeidet har ikke kommet tilstrekkelig langt til at dette virkemidlet er vurdert tatt i bruk av fylkeskommunen eller fylkesmannen.

I Setesdal har den politiske styringsgruppa valgt å ikke ta i bruk regionale planbestemmelser. Vårt datamateriale tyder heller ikke på at noen av de pågående prosessene i andre områder vil gjøre dette. I våre intervjuer kommer det frem at temaet har vært diskutert, men at man av ulike årsaker ikke ønsker å bruke dette virkemidlet. Viktigst er ønsket om ikke å legge juridiske begrensninger på kommunens arealer. De berørte kommunenes evne og vilje til å følge opp retningslinjer gjennom kommunale arealplaner spiller derfor en avgjørende rolle for implementering av de regionale planene.

Forhandlinger om grenser og hensynssoner

I Heiplanen er det fire hensynssoner. Disse er *Hensynssone Nasjonalt villreinområde*, *Hensynssone villrein*, *Hensynssone trekkområder* og *Hensynssone bygdeutvikling*. De viktigste diskusjonene i Heiplanarbeidet handlet om avgrensning av planområdet, og grenser for de ulike sonene med tilhørende retningslinjer i planområdet. Disse diskusjonene foregikk i styringsgruppa. I Setesdal ønsket ikke kommunene Bygland, Bykle og

Valle at det skulle etableres Hensynssone villrein mellom Hensynssone nasjonalt villreinområde og Hensynssone bygdeutvikling (Homme 2010). Bakgrunnen for dette var erfaringer kommunene hadde med forvaltningen av randsonen rundt Setesdal-Vesthei-Ryfylkeheiene landskapsvernområde. Kommunene mente at denne randsonen i praksis var vernet fordi fylkesmennene brukte villreinhensyn som grunnlag for innsigelser i hele randsonen. Setesdalkommunene var derfor opptatt av å få forutsigbare rammer for arealforvaltningen i Heiplanen. Dette var utgangspunktet for forhandlingene om soner og grensdragning i Setesdal.

Selv om de tre kommunestyrene hadde likelydende vedtak om at de kun ønsket to hensynssoner uten bufferkategori (Hensynssone villrein) imellom, er det kun planområdet i Bygland som har endte opp med dette resultatet. Etter forhandlingene har Bykle og Valle *Hensynssone Nasjonalt villreinområde*, *Hensynssone bygdeutvikling* og buffersonen *Hensynssone villrein* som er gjennomgående for hele planområdet. Bygland har de to førstnevnte arealkategoriene, og kommunepolitikere vi har snakket med i Bygland uttrykker at de er fornøyd med den løsningen. Konsekvensen er at det i Bygland tydelig fremgår hvor villreinhensyn skal gis forrang og hvor bygdeutvikling skal prioriteres.

Utbyggingsplaner i omdiskutert område

Planene om utbygging av vindkraft ved Hovvatn i Bygland ble fremmet mot slutten av Heiplanprosessen. I samarbeid med grunneierne ønsker et vindkraftselskap å bygge et kraftverk 900 meter over havet, med inntil 66 vindturbiner. Planområdet er om lag 8,6 km², fordelt på to adskilte anleggsområder. Store deler av dette utbyggingsområdet ligger innenfor det som i Heiplanen er definert som Nasjonalt villreinområde. Som tidligere nevnt er dette den strengeste arealkategorien og her skal villreinhensyn prioriteres.

I Heiplanprosessen var avgrensningen av villreinområdet rundt Hovvatn oppe til særlige drøftinger mellom fylkesmannen i Aust-Agder, Aust-Agder fylkeskommune og Bygland kommune, både på politisk og adminis-

trativt nivå. På det tidspunktet var ikke planene om vindkraftutbygging kjent, så diskusjonene dreide seg om utbygging av hytteområder som lå i utkast til kommuneplanens arealdel for Bygland. Kommunen, fylkeskommunen og Fylkesmannen ble enige om å trekke grensa opp fra vannkanten og et stykke inn på Heia der den ligger i dag.

I høringsuttalelser til Heiplanen og i intervju med oss uttrykker miljøvernavdelingen ved fylkesmannen i Aust-Agder at de i dialogen med kommunene og fylkeskommunen har lagt mest vekt på å sikre viktige trekkområder, kalvingsområder og vinterbeiteområder. Disse arealene anses som mest sentrale for å beholde en levedyktig villreinbestand i fremtiden. Dette fokuset har bidratt til at fylkesmannen i Aust-Agder i mindre grad har vektlagt å sikre «alt» potensielt villreinbeiteområde i planområdet. I Hovatn Aust-området er det gjort registreringer av kalving, og dette er derfor et areal hvor fylkesmannen mener det ikke bør gjøres ytterligere inngrep som gjør området mer tilgjengelig for ferdsel. Kommunene har ifølge Fylkesmannen i Aust-Agders høringsuttalelse til Heiplanen april (2011 s. 2) «... vist stor forståelse for denne prioriteringen, og har godtatt avgrensningene i kartet slik de ligger i dag.»

Bakdøra åpen for kraftutbygging

Kraftutbygging er kanskje den viktigste enkeltårsaken til at villreinens leveområder i Setesdal har blitt redusert og fragmentert over lang tid. Fjellområdet i vest er preget av store statlige inngrep knyttet til vannkraft, som veier, oppdemte sjøer og damanlegg fra 1970-tallet. Likevel har kraft og energi begrenset plass i planteksten, men det står noe. Som felles retningslinje for hele planområdet, på tvers av alle de tre arealkategoriene heter det at «Nye eller utvidelse av eksisterende kraftanlegg eller kraftlinjer bør unngås» og «Unntak kan gjøres for tiltak som ikke innebærer vesentlig negativ betydning for villreinen. Disse vurderingene forutsettes avklart gjennom konsekvensutredninger etter relevant lovverk» (Aust-Agder fylkeskommune et al. 2012). Vindkraftutbygging sier Heiplanen ingenting om. Stridens kjer-

ne blir dermed om et såpass stort vindkraftanlegg kan bygges uten «vesentlig negativ betydning» for villreinen.

Et ja til lokal utvikling i Bygland

Da kommunestyret i Bygland behandlet vindkraftplanene ved Hovatn, ga et flertall av lokalpolitikerne (14 mot 1) sin tilslutning til at det arbeides videre med konsesjonsbehandlingen. Bygland ønsker altså å utrede et vindkraftverk i nasjonalt villreinområde, i strid med Hensynssoenen Nasjonalt villreinområde i den regionale planen.

Bygland kommune har vært motvillige til Heiplanarbeidet gjennom hele prosessen. De har to hovedgrunner til det. For det første er mange i Bygland skeptiske til premisset for planen, nemlig at villreinen på Austheia er sårbar for utbygging. Bygland kommune legger, i likhet med nabokommunene Bykle og Valle, vekt på at reinen på Austheia stammer fra tamrein som ble satt ut på slutten av 1700-tallet og drevet til 1979 (Homme 2010). De mener reinen på Austheia er tammere og tåler mer enn villreinen fra Setesdal Vesthei. Folk i Bygland stiller seg tvilende til at den trenger samme grad av beskyttelse som villreinen andre steder.

For det andre prioriterer Bygland kommune lokal utvikling høyt. Kommunestyrerepresentanter vi har intervjuet legger vekt på at et vindkraftverk vil bety både arbeidsplasser og skatteinntekter. Bygland kommune har om lag 1200 innbyggere og i motsetning til nabokommuner i Setesdal er det verken industri eller kraftproduksjon i kommunen i dag. Politikerne mener derfor at det ikke er deres oppgave å stoppe slike initiativer selv om de utfordrer Heiplanen. Denne grunnholdningen kommer også fram i kommunens vedtak om tilslutning til Heiplanen i en behandling i Plan-, miljø og ressursutvalget (29. november 2011):

Ifølge kommuneplanen skal ein i Bygland arbeide for at ressursane i natur- og verneområda kan bli utnytta til beste for innbygarane, og såleis støtte grunneigarane i arbeidet med å få til ei positiv og berekraftig forvaltning. Så langt det er råd innan desse rammene, vil kommunen gå inn for at

naturressursane i utmarka kan utnyttast. (Bygland kommune 2011 s. 1)

I tillegg stiller kommunepolitikerne spørsmål ved hvor forpliktende en regional plan skal være når den ikke er gjort juridisk bindende. Både kommuneplanlegger og -politikere oppfatter at Heiplanen først og fremst er retningsgivende for kommunale plan- og byggesaker inntil kommuneplanens arealdel er rullert og gjort juridisk bindende for arealbruk i kommunen.

Bygland kommune gjør ikke noe lovstridig i sin behandling av Hovatn Aust. De har naturvitenskapelige argumenter for at villreinen tåler menneskelig aktivitet bedre på Austheia som bakgrunn for å gjøre som de gjør. Dessuten utnytter de det politiske handlingsrommet for å oppnå utvikling i kommunen. Det er i dette lyset vi må se den liberale fortolkningen av Heiplanen i møte med store utbygginger innenfor villreinområdet. Men Byglands behandling av denne saken viser at det ikke er likegyldig hvilket forvaltningsnivå som får tildelt ansvaret for naturforvaltningen og hvordan området forvaltes. Hvert forvaltningsnivå har sin rolle, sitt handlingsrom og sine prioriteringer. Likevel reiser behandlingen av denne saken spørsmål om Heiplanarbeidet virkelig har oppnådd en felles virkelighetsforståelse og legitimitet for villreinhensyn i kommunene og fylkeskommunene.

Den eierløse planen

I Aust-Agder fylkeskommune er administrasjonen og politikerne uenige. Fylkesrådmannens faglige innstilling frarådet utbyggingsplanene med bakgrunn i Heiplanen og et antatt høyt konfliktnivå med villreininteressene i området. Den administrative innstillingen understreket at Heiplanen er et resultat av en grundig politisk og faglig prosess og at soneringen og grensene i planen har kommet i stand gjennom forhandlinger mellom kommunene, fylkesmannen og fylkeskommunen. Derfor kan man ikke uten videre se bort fra disse grensene i ett område, uten at det får virkninger for resten av planen. Fylkesrådmannen er dessuten opptatt av at grensene

for Hensynssone nasjonalt villreinområde ved Hovatn er

(...) et resultat av nøye avveininger mellom hytte- og friluftsinnteressene ved Hovatn og villreininteresser anerkjent som kalvingsområde. Grensen for «nasjonalt villreinområde» kan ikke flyttes i dette området uten at det bryter med de prinsippene som er lagt til grunn for fastsettelse av hensynssoner i Bykle, Valle, Åmli og ellers i Bygland. (Fylkeskommunen i Aust-Agder 2012, vedlegg)

På tross av disse anbefalingene vedtok et enstemmig fylkesutvalg å stille seg positiv til videre konsesjonsbehandling. Dette vedtaket er ikke begrunnet i sakspapirene, men intervjuer med fylkespolitikere tyder på at begrunnelsen er på linje med Bygland kommunes argumenter. Fylkeskommunen legger vekt på rollen som utviklingsaktør og vil ikke stoppe viktige utviklingsinitiativer, selv om de går på tvers av intensjonene i en plan de selv er ansvarlige for. Dette tyder på at det administrative nivået opplever Heiplanen som mer forpliktende enn det politiske, selv om det politiske nivået har vært direkte representert i styringsgruppa.

Som regional planmyndighet og planeier er det fylkeskommunen som sitter med hovedansvaret for oppfølgingen av Heiplanen. Som folkevalgt forvaltningsnivå mellom kommunene og staten, har fylkeskommunen mulighet til å gjøre avveininger mellom bruk og vern på tvers av kommunegrenser. Denne rollen er spesielt viktig i arbeidet med å ivareta arealkrevende arter med leveområder som ikke følger administrative grenser. Derfor er det problematisk at fylkespolitikere i Aust-Agder fatter vedtak på tvers av intensjonene i Heiplanen.

I motsetning til fylkeskommunen mener fylkesmannen i Aust-Agder i sin høringsuttalelse at utbyggingsplanene for Hovatn Aust er uforenlige med nasjonale mål om sikring av villreinens leveområder. Bakgrunnen for dette er at deler av utbyggingsområdet er definert som hensynssone nasjonalt villreinområde i Heiplanen og at området både er kartlagt og anerkjent som kalvingsområde og sommerbeite. Direktoratet for naturfor-

valtning støtter denne vurderingen og i sin tematiske konfliktvurdering plasserer de Hovatn Aust i kategori E som innebærer «svært stor konflikt» (Direktoratet for naturforvaltning 2012).

I likhet med fylkesrådmannen vektlegger fylkesmannen den omfattende planprosessen i arbeidet med Heiplanen og at enigheten omkring grensedragningene rundt Hovatn har vært gjenstand for særlige diskusjoner:

I arbeidet med Heiplanen ble det tidlig klart at kommunene i Aust-Agder ønsket klare grenser mellom områder der man må ta vesentlig hensyn til villreinens arealbruk og områder der forholdet til villrein i større grad er avklart. Fylkesmannen (...) har fremforhandlet løsninger med kommunene der mer marginale områder for villrein er forhandlet bort mot at man har sikret viktigere områder for villrein bedre. (Fylkesmannen i Aust-Agder 2012 s. 2)

Denne arealavklaringen fremheves som svært viktig i intervjuer både på lokalt og regionalt nivå. Gode samarbeidsprosesser, basert på gjensidig dialog og et ønske om å komme frem til en enighet, har vært utgangspunktet i disse prosessene. Utbyggingssplanene rundt Hovatn utfordrer denne enigheten.

Regional planlegging som politisering og desentralisering

Regional planlegging har blitt et sentralt virkemiddel i norsk villreinforvaltning som følge av ViSa – prosjektet, Stortingsmelding 21 (2004 – 2005) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* og gjennom Miljøverndepartementets store regionale planleggingsprosjekt. Men regional planlegging har tradisjonelt hatt lav legitimitet og status i Norge, fordi det ikke har vært et bindende planinstrument. Stortinget har forsøkt å styrke fylkeskommunen som planmyndighet ved at ny PBL åpner for juridisk bindende planbestemmelser i regionale planer. Regionalplanprosessen for villrein viser imidlertid at politikerne i de ulike styringsgruppene ikke har ønsket å legge restriksjoner på kom-

munale arealer gjennom planbestemmelser. Dette kan delvis forklares ved at ordførere og andre kommunepolitikere har utgjort majoriteten i styringsgruppene, men fylkespolitikeres frykt for å bli oppfattet som overkommune kan også ha bidratt. I praksis har ikke virkemidlene som var tenkt å styrke regional planlegging blitt tatt i bruk.

Regional planlegging av villreinområder representerer en desentralisering av villreinforvaltningen fra stat til fylkeskommune gjennom det veletablerte arealplansystemet. Ansatte i Miljøverndepartementet uttrykker at en viktig målsetning med regional planlegging er å gi forvaltningen større legitimitet og forståelse hos befolkningen ved at lokale og regionale myndigheters innflytelse øker. Vi viser at omleggingen fra ren bestandsforvaltning til en inkludering av arealforvaltning fører til at kommunen og fylkeskommunen blir sentrale aktører, der staten og fagavdelingene har vært dominerende tidligere.

Samtidig ser vi at villreinforvaltningen politiseres. Ansvar for forvaltning av villreinens leveområder i Heiplanen er lagt til et folkevalgt politisk organ, fylkestinget. I likhet med det lokale nivået er ikke fylkespolitikere passive mottakere og iverksettere av nasjonal politikk (Hovik et al. 2010). Det regionale nivået har egne politiske prioriteringer og ønsker. Samtidig har de forventninger om at egen myndighetsutøvelse skal komme egen befolkning til gode. Rollen som regional utviklingsaktør veier av og til tyngre enn rollen som garantist for at villreinhensyn ivaretas i nasjonalt villreinområde.

Denne artikkelen viser hvordan villreinforvaltningen gjennom regional planlegging har blitt eksponert for politiske drakamper lokalt og regionalt. At lokal og regional utviklingspolitikk har fått en så sentral plass både i Heiplanen og i oppfølgingen av den regionale planen så langt er et uttrykk for dette. I tillegg har villreinforvaltningen blitt eksponert for spenninger mellom ulike forvaltningsnivå, sektorer og konkurrerende arealinteresser. I motsetning til den tradisjonelle bestandsforvaltningen, foregår arealplanlegging innenfor et politisk system. De regionale planprosessene har derfor bidratt til å åpne opp villreinforvaltningen for flere aktø-

rer og interesser. I de ulike planprosessene har det blitt skapt arenaer for diskusjon og meningsutveksling som har synliggjort interessen motsetninger lokalt og regionalt.

Også kommunens rolle både i planleggingsprosessen og i behandlingen av vindkraftsaken viser at det skjer en politisering. Bygland kommune har økt sin politiske innflytelse på arealforvaltningen i villreinområder, og dermed villreinforvaltningen, gjennom den regionale planprosessen. Forhandlingene med Fylkesmannen i Aust-Agder og fylkeskommunen har avklart arealinteressene i store områder, og kommunen har dermed forhandlet seg fram til mer forutsigbarhet. På den måten har de også fått mer makt over sine egne områder gjennom hensynssoener for bygdeutvikling. Man kunne forvente at disse forhandlingene gjorde at kommunen følte seg ekstra forpliktet overfor Heiplanen, men behandlingen i vindkraftsaken tyder ikke på det. Bygland kommunes manglende vektlegging av Heiplanen i møte med de konkrete utbyggingsplanene rundt Hovatn er et uttrykk for deres rolleforståelse som lokal utviklingsaktør. Når den regionale planen strider mot utviklingshensyn, utnytter politikerne det handlingsrommet som oppstår til å prioritere utvikling framfor villreinhensyn.

I lys av den lokale og regionale politiske behandlingen av vindkraftplanene i Bygland er det grunn til å stille spørsmål ved hvor vellykket regional planleggingen er som strategi for å ivareta villreinen leveområder. Kommunen og fylkeskommunen har ansvaret for arealplanleggingen, men i denne saken viser de liten vilje til å la den regionale planen få virkninger for egen arealpolitikk fordi det strider mot deres viktigste politiske målsetninger og prioriteringer. Fordi regionale planer ikke er juridisk bindende er de regionale planene avhengige av oppfølging fra lokale planmyndigheter. Uten slik oppfølging er planen lite verdt. Dermed blir det fremdeles staten ved fylkesmannen som sitter igjen med rollen som forsvarer av de nasjonale miljømålene gjennom bruk av innsigelser. Dette synliggjør spenningsforholdet i det norske flernivådemokratiet og dualiteten i forholdet mellom kommunene og staten (se også Reitan et al. 2012). Statlige myndigheter er avhengige av kommunene for å nå na-

sjonale miljømål, samtidig som kommunene har en rekke andre interesser. Ofte sammenfaller ikke disse, noe utbyggingsplanene i Bygland viser. Funnene våre understøtter derfor funnene i tidligere undersøkelser som viser at kommunenes arealforvaltning og vekting mellom vern og vekst er vanskelig (Falleth & Hovik 2008; Rydin & Falleth 2006), og konfliktene mellom bruk og vern består også etter at ansvaret flyttes til lavere nivå, riktignok i en annen form.

Referanser

- Agrawal, A. & Ribot, J.C. (1999). Accountability in Decentralization: A Framework with South Asian and West African Cases. *The Journal of Developing Areas*, 33 (4): 473–502.
- Andersen, R. & Hustad, H. (2004). *Villrein & samfunn : en veiledning til bevaring av Europas siste villrein fjell*. NINA temahefte, b. 27. Trondheim: Norsk institutt for naturforskning, NINA. 30 cm, 77 s., ill. s.
- Aust-Agder fylkeskommune, Vest-Agder fylkeskommune, Rogaland fylkeskommune, Hordaland fylkeskommune & Telemark fylkeskommune. (2012). *Regional plan for Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiane og Setesdal Austhei. Heiplanen*.
- Bygland kommune. (2011). *Høring – Høyringsuttale til regionalplan for Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiane og Setesdal Austhei*.
- Daugstad, K. (2011). The Participatory Dimension in Nature Conservation Processes: Examples of Ideology and Practice from Norway. I: Jones, M. & Stenseke, M. (red.) *The European Landscape Convention: challenges of participation*, s. 326. Dordrecht: Springer.
- Direktoratet for naturforvaltning. (2012). *Høring – Tematisk konfliktvurdering for Hovatn Aust vindkraftverk i Bygland kommune, Aust-Agder*.
- Falleth, E.I. & Hovik, S. (2008). *Lokal forvaltning av store verneområder: erfaringer fra fire forsøk*. NIBR-rapport, b. 2008:11. Oslo: NIBR. 57 s.
- Falleth, E.I. & Hovik, S. (2009). Local government and nature conservation in Norway: decentralization as a strategy in environmental policy. *Local Environment*, 14 (3): 221–231.
- Fylkeskommunen i Aust-Agder. (2012). *Høring – Uttalelse til Hovatn Aust AS fra Aust-Agder fylkeskommune*.
- Fylkesmannen i Aust-Agder. (2011). *Høring – Innspill til regional plan for heiområdene Setesdal*

- Vesthei, Ryfylkeheiene og Setesdal Austhei fra Fylkesmannen i Aust-Agder.
- Fylkesmannen i Aust-Agder. (2012). *Høring – Høring av melding med forslag til utredningsprogram – HybridTech Hovatn Aust vindkraftverk – Bygland kommune*.
- Homme, H. (2010). Regional plan. Innspel til pågåande planprosess frå kommunane Bygland, Valle og Bykle i Setesdal.
- Hovik, S., Harvold, K. & Joas, M. (2009). New approaches to managing protected areas in the Nordic countries. *Local Environment*, 14 (3): 215–220.
- Hovik, S., Sandstrom, C. & Zachrisson, A. (2010). Management of Protected Areas in Norway and Sweden: Challenges in Combining Central Governance and Local Participation. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 12 (2): 159–177.
- Krange, O. & Skogen, K. (2007). Kodebok for den intellektuelle middelklassen. *Nytt norsk tidsskrift*, 24 (3): 227–242.
- Lane, M.B., McDonald, G.T. & Morrison, T.H. (2004). Decentralisation and Environmental Management in Australia: a Comment on the Prescriptions of The Wentworth Group. *Australian Geographical Studies*, 42 (1): 103–115.
- Larson, A.M. & Soto, F. (2008). Decentralization of Natural Resource Governance Regimes. *Annual Review of Environment and Resources*, 33 (1): 213–239.
- Miljøverndepartementet. (2007). *Fylkesdelsplaner for bruk og vern av prioriterte fjellområder – fastsetting av nasjonale villreinområder*. Miljøverndepartementet. Oslo.
- Miljøverndepartementet. (2011). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging – vedtatt ved kongelig resolusjon 24. juni 2011*. Miljøverndepartementet.
- Otterlei, J.B. & Sande, A. (2010). Styring av norsk og svensk miljø- og naturforvaltning. *Tidsskrift for samfunnsforskning* (3).
- Reitan, M. & Holm, F.E. (2012). Staten, kommune og Trillemarka: lokal mobilisering forankret i nasjonale politiske konfliktlinjer I: Reitan, M., Saglie, J. & Smith, E. (red.) *Det norske flernivådemokratiet*. Oslo: Abstrakt.
- Reitan, M., Saglie, J. & Smith, E. (2012). *Det Norske flernivådemokratiet*. Oslo: Abstrakt. 359 s.
- Rydin, Y. & Falleth, E.I. (2006). *Networks and institutions in natural resource management*. Cheltenham: E. Elgar Pub. XI, 248 s.
- Sandström, C., Hovik, S. & Falleth, E.I. (2008). *Omstridd natur: trender & utmaningar i nordisk naturförvaltning*. Umeå: Boréa bokförlag. 345 s.
- St.meld. nr. 21 (2004–2005). *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*. Miljøverndepartementet. Oslo.
- Strand, O., Fangel, K., Gundersen, V.S., Andersen, O., Andersen, R. & Jordhøy, P. (2010). *Ferdsl i villreinens leveområder*, b. 551. Trondheim: Norsk institutt for naturforskning. 101 s.
- UN. (1992). Convention on biological diversity.
- UNCED. (1992). The Rio principles. Rio de Janeiro: United Nations Conference on Environment and Development.
- UNECE. (1998). Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters.
- WCED. (1987). Our common future. Oxford: World Commission on Environment and Development.