



Fordele og ulemper ved lovgivningsformen på natur- og miljøområdet

Enkle regler skaber ikke nødvendigvis klarhed. De har begrænsninger, som skal overvejes før reguleringssløsninger efterspørges. Implementeringen af Habitatdirektivet er et eksempel på, hvordan ønsket om forudsigelighed har givet en uklar retsstilling.

Vi har alle et ønske om at løse problemer én gang for alle – og gerne enkelt og ukompliceret. Det afspejler sig også i natur- og miljølovgivningen, for politikerne er lydhøre, og prøver at opfylde vores ønsker. Det medfører imidlertid visse problemstillinger.

Promilleafgiftsfonden for landbrug



Se 'European Agricultural Fund for Rural Development'



Foto: Gert Skærlund Andersen

Juraens anvendelsesområde

Lovgivningen har den funktion, at den skal kommunikere en fastlagt samfundsmæssig norm ud. Jo mere detaljeret lovgivningen er, jo mere forudsigelig er retsstillingen på et område – som udgangspunkt! For det er kun, hvis virkeligheden lader sig beskrive detaljeret, at den lader sig regulere detaljeret. Ellers opstår der et rets-tomt område. Dvs., hvis der er detaljer, som ikke er omfattet af lovgivningen, så er man lige vidt. Det er ikke til at sige, hvad der så gælder af retningslinjer at indrette eksempelvis sin virksomhed eller bedrift efter.

Det kan anføres, at sådan forholder det sig tit – at det ikke er til at sige, hvad der gælder af retningslinjer for ens bedrift – men ulempen ved forsøget på at detaljeregulere er, at det fjerner fokus fra, at der er forskelle mellem de videnskabelige, økonomiske, politiske og juridiske argumenter, der indgår i en forvaltning af et område. Forskelle som ikke lader sig reducere og rubricere på forhånd. Dvs., at forskellene og argumenterne skal bestå og tages alvorligt som et led i den afbalancerede forvaltning. Her er det oftest nødvendigt med et rum, en fleksibilitet i lovgivningen, som giver plads til dialog og afvejninger i det enkelte tilfælde – og ikke er fastlagt i detaljeregulering. Dette uddybes i det følgende, og belyses med eksemplet i boksen.

Miljø og jura

Når der er uenighed om et forhold, trækkes juraen ofte ud af stalden for svar om rigtigt og forkert. Naturen og miljøet kan imidlertid være lige så forskelligartet og foranderlig som vejret rundt om i verden, og svarene er derfor heller ikke nødvendigvis entydige. Derfor kan en miljø- og planlægningspolitik, der forsøger at forene, forudsige og kontrollere området, så juraen på disse præmisser kan give svaret, nemt destabilisere og overbebyrde såvel lovgivning som økonomi og videnskab. For miljøområdet er et fagområde, der kun er svært modtageligt for de nævnte "forenklings-operationer".



Foto: Torkild Søndergaard Birkmose

Tendensen er imidlertid netop en øget retliggørelse på de nævnte præmisser på natur- og miljøområdet for at efterkomme ønsket om klarhed og forudsigelighed. Det betyder også, at de juridiske argumenter får stigende vægt på miljøområdet. Natur- og miljøområdet er dog præget af en stor grad af usikker viden, og bagsiden af denne tendens er, at udsigten til lange dyre og opslidende retssager kan virke kvælende for andre former for overvejelser – overvejelser som måske netop var berettiget på grund af den herskende usikkerhed og naturens egenart. Det at flytte byrden for kollektiv beslutningstagning om miljøspørgsmål til et regelsæt indeholder således risici for demokratiet, for miljøet – og for selve regelsættet.

Økosystemer er dynamiske, og en stringent eviggyldig beskrivelse af natur og miljø er umulig. Selv hvor videnskaben kan nå til enighed om et miljømæssigt spørgsmål, vil befolkningsændringer og forskydninger i økosystemerne hurtigt ændre billedet, og spørgsmålet skal genovervejes. Denne virkelighed er ikke optimal for en detalje/udtømmende lovgivning. Hvis videnskab og lovgivning ikke skal belastes over evne, er det nødvendigt at opretholde og ikke nægte loven sin traditionelle måde at kunne aflaste sig selv på - ved at loven henviser spørgsmål tilbage til politik. Lovgivningen udgør dermed kun en rammestyring.

Klarhed udfordrer den velafvejede forvaltning

Fristelsen til at løse problemer én gang for alle og fristelsen for beslutningstagere til at skabe klarhed ved hjælp af tilsyneladende enkle regler er forståelig. Men den virkning disse tilsyneladende enkle regler har på den faktiske beslutningsproces, skal løbende overvåges. Hvis det juridiske system bliver for dominerende, vil den plads, hvor interesser og perspektiver kan mødes, reduceres. Forsvinder dette rum for dialog, vil der stadig være plads til kompromisser ("give and take") i politik og økonomi, men klart blive stadig mindre. Politikerne vil i mindre grad kunne inddrage og tage hensyn til de lokale ønsker, magtforskelle og den usikre videnskab på grund af den vægt, der bliver lagt på juridiske kriterier. På samme tid er presset for at ændre lovgivningen sandsynligvis stigende, da lovgivningen hermed viser sig utilstrækkelig. Således er det, at en "overbelastning" af loven ved at inkorporere et formål om enkelhed og klarhed - altså som et samtidigt middel til styring og kontrol - i det lange løb kan underminere ikke kun politik og planlægning, men selve loven.

Når man ønsker enkelhed, klarhed og forudsigelighed på et retsområde som natur- og miljøområdet, så skal ovennævnte problemstillinger tages i betragtning. Og tit vil det kræve, at de nuværende grænser (lovgivningsformer) opløses, og nye etableres, hvis regelsættene også skal være berettigede i virkeligheden og ikke kun i deres egne snævert afgrænsede kontekst.

Råb ikke blot tankeløst efter klarhed

Ovennævnte skal overvejes, når det diskuteres hvad potentialet er for at planlægge for f.eks. gunstig bevaringsstatus, som det kræves i Natura 2000-områderne og for god økologisk status, som det kræves i henhold til vandrammedirektivet. Ønsker vi klarhed, eller ønsker vi lidt mindre forudsigelighed til fordel for den konkrete velovervejede forvaltning, som gode gamle retsprincipper bakker op om? Husk at råbe i skoven, som du ønsker svar!

Det skal dog også tilføjes, at der skal gives mulighed for at "råbe". Dialogen må ikke blive hindret, som der med Miljøministerens lovforslag af 14/11 2013 om at afskære klageadgangen over vandplanerne er gjort tiltag til. Som Aarhus-konventionen understreger, skal der være faktisk adgang til at tage diskussionen.

Natura 2000 reglerne er et eksempel på, hvordan ønsket om forudsigelighed ift. Habitatdirektivets krav er endt op i uklar dansk detailregulering

Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 indeholder krav om, at projekter og planer skal vurderes, hvorvidt de vil have en negativ virkning på et Natura 2000 område, inden de kan iværksættes. Det er et eksempel på et regelregime, som kræver konkrete vurderinger. Bestemmelsen er imidlertid søgt implementeret i den danske lovgivning med forudsigelighed som grundpræmis, da det er hvad, "der er blevet råbt efter", herunder fra landbrugets side. Da Natura 2000-områderne ikke uden videre lader sig forvalte ud fra denne præmis, men kræver konkrete vurderinger, som afhænger af tid, sted og konkrete forhold, er implementeringen adskillige gange mødt med kritik fra såvel EU som danske borgeres side. De danske politikere har således ikke uden videre kunnet efterkomme "råbet" om forudsigelighed og klarhed i deres forsøg på at lovgive uden hensyntagen til, hvad retsområdet tilsiger er mest hensigtsmæssigt. Således har EU ikke villet lade dem gøre det, da EU har kritiseret forsøget for ikke at opfylde EU-rettens krav om konkrete vurderinger. Som følge af denne kritik er lovgivningen om habitatvurderingen ændret adskillige gange i forsøget på at tilfredsstille såvel krav fra hjemlandet ("råbene") som EU. Fra at starte ud med en klar angivelse af hvilke aktiviteter der kræver tilladelse, er Danmark endt op med en stadig mere udbygget tilladelsesordning samt en omfattende anmeldeordning, hvor det er svært at overskue, hvornår hvilke aktiviteter kræver hvad. Fokus fjernes fra en saglig stillingtagen til, hvad aktiviteten vil påvirke af Natura 2000-beskyttede arter og naturtyper til fokus på et forsøg på at finde ud af, hvad der står oplyst i reglerne. Især bliver retsområdet uklart, da det stadig er usikkert, om dette forsøg på udtømmende regulering er tilstrækkeligt til at opfylde Habitatdirektivet.

Kilde

Beunen, R. & K. Van Assche (2013) Contested delineations. Planning, law and the governance of protected areas. Environment and Planning A, 45 (6): 1285-1301.

Francesca Ferranti, Esther Turnhout, Raoul Beunen & Jelle Hendrik Behagel, Journal of Environmental Planning and Management (2013): Shifting nature conservation approaches in Natura 2000 and the implications for the roles of stakeholders, Journal of Environmental Planning and Management, DOI: 10.1080/09640668.2013.827107.

[Til top](#)