



Forord

Da var det dags å sette strek for dette arbeidet. To år har gått siden jeg inntok skolebenken på Norges miljø- og biovitenskapelige universitet på Ås- masterkoden skulle knekkes. Denne oppgaven markerer slutten på master i eiendom. Arbeidet har vært krevende, samtidig som det har gitt meg ny og lærerik kunnskap knyttet til et spennende tema.

Jeg ønsker å rette en stor takk til min veileder, Karen Eg Taraldrud. Du har fra første stund vist stort engasjement og din tilgjengelighet før og underveis i masterskrivingen har vært upåklagelig. Din faglige kompetanse og hjelp har vært enestående.

Ås, 15.05.2015

Lene Gjesdal

Sammendrag

Temaet for oppgaven er erstatning for områdevern som inneholder elementer av rådighetsoverføring. Oppgaven bygger på at eier som hovedregel må tåle rådighetsbegrensninger erstatningsfritt. I naturmangfoldloven gis bestemmelser om erstatning for verneområder der eier eller rettighetshaver har rett på erstatning for økonomisk tap når et vern medfører vanskeliggjøring av igangværende bruk. En gjennomgang av verneforskrifter viser en utvikling fra rene rådighetsbegrensninger i retning av at vernet også inneholder elementer av rådighetsoverføring i form av «tilrettelegging for friluftsliv». Oppgavens tema er erstatning for områdevern etter naturmangfoldloven § 50, med utgangspunkt i utviklingen i formålet med enkelte områdevern etter naturmangfoldloven.

Oppgavens spørsmål er:

Utviklingen av verneforskrifter synes å gå fra rene rådighetsbegrensninger til også å ha elementer av rådighetsoverføring med tanke på tilrettelegging for friluftsliv. Samtidig har naturmangfoldlovens erstatningsregler tatt over etter naturvernlovens regler. Hvilken virkning får disse forhold for erstatning ved områdevern etter naturmangfoldloven?

Oppgaven er løst med vanlig juridisk metode. I oppgaven undersøker jeg om det oppstår erstatningsplikt for staten ved «tilrettelegging for friluftsliv» som del av formålet med vernet, og jeg drøfter om det bør gis erstatning i slike tilfeller. I oppgaven drøftes forutsetningene om at flere restriksjoner kan kumuleres, og at erstatning etter § 50 ikke forutsetter vesentlighet. Videre drøftes spørsmålet om erstatning for rådighetsoverføring etter Grunnloven kan kumuleres med rådighetsbegrensninger som utløser erstatningsplikt etter naturmangfoldloven.

Oppgaven viser at naturmangfoldloven § 50 kan tolkes til å omfatte alle bestemmelser i verneforskrifter, noe som fører til at tap som følger av rådighetsoverføring til staten må inkluderes i fastsetting av erstatning for vern. Det er ingen vesentlighetskrav for erstatning etter § 50, og flere ulemper kan kumuleres. Dermed bør selv små rådighetsserverv for staten kunne utgjøre erstatningsgrunnlag. Dersom rådighetsoverføring til staten skulle falle utenfor kravene i § 50, er det mye som taler for at rådighetsoverføringene kan utløse erstatningsplikt etter alminnelige rettsgrunnsetninger. Mye tyder på at erstatning for rådighetsoverføring etter Grunnloven bør kunne kumuleres med rådighetsbegrensninger som utløser erstatning etter naturmangfoldloven § 50.

Abstract

The topic of this thesis is compensation for habitat protection which contains elements of available transmission. The study is based on the rule that determine that the owner must withstand use restrictions without compensation. Norwegian law contains provosions regarding compensation for protected areas. The purpose of the study is to find out how habitat protection that contains elements of transmission in the form of «facilitated outdoor activities» is taken care of in the laws.

Innhold

FORORD	1
SAMMENDRAG	3
ABSTRACT	4
KAPITTEL 1: INNLEDNING	7
1.1. TEMA OG AKTUALITET	7
1.2. OPPGAVENS SPØRSMÅL	8
1.3. AVGRENSNINGER	9
1.4. METODE	10
1.5. RETTSKILDER	10
1.5.1 <i>Juridisk litteratur</i>	11
1.6. OVERSIKT OVER FREMSTILLINGEN	13
KAPITTEL 2: PRESENTASJON AV AKTUELLE BEGREPER, LOVER OG BESTEMMELSER	14
2.1. INNLEDNING	14
2.2. EIENDOMSRETT	14
2.3. LOVGIVNING OM ERSTATNING VED EKSPROPRIASJON/ RÅDIGHETSBEGRÆNSNING	15
2.3.1. <i>Grunnloven § 105</i>	16
2.3.2. <i>EMK P1-1</i>	17
2.4. FRILUFTSLOVEN	18
2.4.1. <i>Nærmere om allemannsretten</i>	19
2.4.2. <i>Tilrettelegging for friluftsliv</i>	20
2.5. NATURVERN.....	21
2.5.1. <i>Områdevern etter naturmangfoldloven</i>	22
2.5.2. <i>Erstatning for områdevern</i>	24
KAPITTEL 3: POLITISK VILJE	25
3.1 INNLEDNING	25
3.2 UTVIKLING I MILJØPOLITIKKEN	25
KAPITTEL 4: VERNEFORSKRIFTER	29
4.1. INNLEDNING	29
4.2. LOVBESTEMMELSER	29
4.3. GENERELT OM VERNEFORSKRIFTER	30
4.4. UTVIKLING I VERNEFORSKRIFTER.....	32
4.4.1. <i>Ferdsl</i>	32
4.4.2. <i>Friluftsliv i naturreservater</i>	33
4.4.3. <i>Friluftsliv i nasjonalparker og landskapsvernområder</i>	34
4.4.4. <i>Reiseliv i verneområder</i>	35
4.5. EKSEMPLER PÅ UTVIKLING I VERNEFORSKRIFTER.....	36
4.5.1. <i>Øvre Pasvik nasjonalpark</i>	38
4.5.2. <i>Skjølrlægda naturreservat</i>	40
4.5.3. <i>Bymarka naturreservat</i>	42
4.5.4. <i>Gjerimåsan naturreservat</i>	43
KAPITTEL 5: INNHOLD OG TOLKNING AV VERNEFORSKRIFTER	45
5.1. INNLEDNING	45

5.2.	BRUK INNENFOR VERNEOMRÅDER	45
5.3.	TOLKNING AV VERNEFORSKRIFTER	47
KAPITTEL 6: ERSTATNINGSREGLER FOR OMRÅDEVERN		50
6.1.	INNLEDNING	50
6.2.	UTVIKLING I ERSTATNINGSREGLENE VED OVERGANG FRA NATURVERNLOVEN	50
6.3.	ERSTATNING FOR OMRÅDEVERN.....	51
6.4.	ERSTATNING ETTER NATURMANGFOLDLOVEN § 50	53
6.4.1.	<i>Oppsummering</i>	57
6.5.	ALMINNELIGE RETTSGRUNNSETNINGER.....	57
6.5.1.	<i>Inngrepet må være vesentlig</i>	58
6.5.2.	<i>Formålets betydning</i>	59
6.5.3.	<i>Generelle eller individuelle rådighetsbegrensninger</i>	60
6.5.4.	<i>Igangværende bruk</i>	61
6.5.5.	<i>Midlertidig eller varig vern</i>	61
6.5.6.	<i>Oppsummering</i>	62
6.6.	ERSTATNING ETTER EMK.....	62
KAPITTEL 7: ERSTATNING FOR VERN MED ELEMENTER AV RÅDIGHETSOVERFØRING.....		63
7.1.	INNLEDNING	63
7.2.	NATURMANGFOLDLOVEN § 50.....	65
7.2.1.	<i>Jærstrendene</i>	66
7.2.2.	<i>Låhko nasjonalpark</i>	66
7.2.3.	<i>Vanskeliggjøring</i>	68
7.2.4.	<i>Ingen vesentlighetsgrense</i>	70
7.2.5.	<i>Kumulering av vanskeliggjøring</i>	71
7.3.	ALMINNELIGE RETTSGRUNNSETNINGER.....	72
KAPITTEL 8: OPPSUMMERING		75
KAPITTEL 9: AVSLUTTENDE REFLEKSJONER		77
KILDER.....		79

Kapittel 1: Innledning

I denne oppgaven tar jeg for meg erstatningsspørsmålet for områdevern. Den store hovedregel er at eier må tåle rådighetsbegrensninger erstatningsfritt, noe som er en modifikasjon av utgangspunktet om at eier har eksklusiv og faktisk rådighet over sin faste eiendom. I tradisjonell norsk rett skilles det mellom avståelse av eiendom som gir eier rett til full erstatning, og rådighetsbegrensninger som i utgangspunktet gjøres uten erstatningsplikt til eier.

1.1. Tema og aktualitet

Temaet i oppgaven er erstatning for områdevern som inneholder elementer av rådighetsoverføring. Oppgaven tar for seg lovverk rundt rådighetsbegrensninger og forsøker å belyse erstatningsreglene der verneforskrifter i tillegg til å være en klar rådighetsbegrensning, inneholder elementer av rådighetsoverføring til staten i form av tilrettelegging for friluftsliv.

Erstatning for områdevern som inneholder elementer av rådighetsoverføring er et tema jeg finner interessant fordi slike vedtak på lik linje med ekspropriasjon er et inngrep i privat eiendomsrett. Ekspropriasjon og erstatningsregler i henhold til dette er i det vesentlige lovregulert. Rådighetsbegrensninger forutsetter lovhjemmel, men erstatningsspørsmålet er lovregulert i varierende grad. Eiendomsretten har i norsk rett en sentral plassering. Både i Grunnloven¹ § 105 og EMK P1-1² kommer vernet av eiendomsrett og grunneiers interesser til uttrykk. EMK P1-1 fastslår prinsippet om eiendomsrett, men overlater erstatningsspørsmålet til nasjonal lov. Grunnloven § 105 fastslår erstatningskrav ved avståelse uten at prinsippet om rett til eiendom uttrykkes direkte.

Det er mange utfordringer knyttet til bruk og vern av områder. Mange er av oppfatningen at vernede områder trenger å bli brukt, så lenge det ikke går på bekostning av verneverdiene. Dette er en vanskelig balansegang og de verneverdige kvalitetene har blitt relevante i reiselivsaspektet. Med overgang fra naturvernloven³ til naturmangfoldloven⁴ synes utviklingen i verneforskrifter å gå mot en kombinasjon av bevaring av naturverdier i seg selv og økt vektlegging av friluftslivsinteresser. Denne utviklingen gjenspeiler dagens samfunnsutvikling og politisk vilje rundt temaet.⁵

¹ Kongeriket Norges Grunnlov, gitt i riksforsamlingen på Eidsvoll den 17.mai 1814

² Den Europeiske menneskerettskonvensjon, tilleggsprotokoll 1, artikkel 1

³ Lov 19.juni 1970 nr. 63 om naturvern [Opphevet]

⁴ Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold

⁵ Se kapittel 3: Politisk vilje

1.2. Oppgavens spørsmål

Oppgaven omhandler erstatning for områdevern som inneholder elementer av rådighetsoverføring. En gjennomgang av verneforskrifter viser en utvikling fra rene rådighetsbegrensninger i retning av at vernet også inneholder elementer av rådighetsoverføring. Denne utviklingen skjer parallelt med overgangen fra naturvernloven til naturmangfoldloven.

Den generelle hjemmelen for erstatning for områdevern i det norske lovverket finner vi nå i naturmangfoldloven § 50:

«En eier eller rettighetshaver i eiendom som helt eller delvis blir vernet som nasjonalpark, landskapsvernområde, naturreservat, biotopvernområde eller marint verneområde, har rett til erstatning fra staten for økonomisk tap når et vern medfører en vanskeliggjøring av igangværende bruk.»

Erstatningsplikten forutsetter at det oppstår en vanskeliggjøring av eiers eller rettighetshavers igangværende bruk.

Oppgavens spørsmål tar utgangspunkt i virkningen utviklingen i verneforskrifter får for erstatning for områdevern etter naturmangfoldloven § 50. I oppgaven undersøker jeg om det oppstår erstatningsplikt for staten ved «tilrettelegging for friluftsliv» som del av formålet med vernet, og drøfter om det bør gis erstatning i slike tilfeller. Spørsmålet som reises er om § 50 må tolkes innskrenkende til å kun gjelde restriksjoner, eller om erstatningsbestemmelsene må tolkes til også å omfatte annen vanskeliggjøring, som for eksempel rådighetsoverføring for tilrettelegging for friluftsliv. I oppgaven drøftes forutsetningene om at flere restriksjoner kan kumuleres, og at erstatning etter § 50 ikke forutsetter vesentlighet. Videre drøftes spørsmålet om erstatning for rådighetsoverføring etter Grunnloven kan kumuleres med rådighetsbegrensninger som utløser erstatningsplikt etter naturmangfoldloven.

Oppgavens spørsmål er:

Utviklingen av verneforskrifter synes å gå fra rene rådighetsbegrensninger til også å ha elementer av rådighetsoverføring med tanke på tilrettelegging for friluftsliv. Samtidig har naturmangfoldlovens erstatningsregler tatt over etter naturvernlovens regler. Hvilken virkning får disse forhold for erstatning ved områdevern etter naturmangfoldloven?

1.3. Avgrensninger

Gjennom arbeidet med oppgaven har det vært nødvendig å gjøre noen avgrensninger. Dette er gjort på grunn av at det ikke har vært tid til mer omfattende arbeid og fordi forventet omfang av en masteroppgave ikke rekker til å behandle alle spørsmål innenfor erstatning etter naturmangfoldloven. Oppgavens tema er snevert og tar for seg en helt konkret side ved erstatningsrettslige prinsipper i forbindelse med områdevern.

Ved innføring av naturmangfoldloven fikk vi to nye vernekategorier; biotopvernområde og marint verneområde. Jeg velger å ikke behandle disse vernekategoriene i min oppgave og bruker heller tiden på å behandle de resterende typene områdevern etter naturmangfoldloven grundigere. Fokuset i oppgaven har vært erstatningsplikt etter naturmangfoldloven.

Oppgaven kommenterer også kort erstatning etter alminnelige rettsgrunnsetninger og anvendelse av Grunnloven § 105. Det er klart at erstatning for områdevern etter alminnelige rettsgrunnsetninger kan være grunnlag for en selvstendig oppgave. Bakgrunnen for at temaet behandles kort er at det vil være naturlig å undersøke om det oppstår erstatningsplikt etter alminnelige rettsgrunnsetninger dersom en skulle komme til at rådighetsoverføring til staten skulle falle utenfor kravene i naturmangfoldloven § 50.

I plandelen til plan- og bygningsloven⁶ er det gitt hjemler til å ivareta enkeltområder, og det framkommer av loven at planlegging etter loven skal gi felles rammer for bruk og vern av arealressurser. I tillegg skal loven sikre at privat planlegging og utbygging skjer innenfor gitte rammer. Bevaring av verneverdier etter plan- og bygningsloven faller utenfor oppgavens spørsmål og vil ikke bli behandlet videre i oppgaven.

Videre har jeg avgrenset mot utenlandsk rett. Noen internasjonale regler har innvirkning på hvordan de norske reglene ser ut. Jeg tenker især på EMK P1-1, som kommenteres. Utover dette tar jeg bare for meg norsk rett. Oppgavens spørsmål knyttes til fast eiendom. Staten har også mulighet til å kontrollere bruk av andre formuesgoder, men reglene for dette faller utenfor oppgaven. Til slutt vil jeg presisere at oppgaven ikke tar for seg en grundig gjennomgang av saksbehandlingsregler for vedtak om områdevern. Heller ikke regler om skjønn til fastsetting av erstatning behandles i denne oppgaven.

⁶ Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling

1.4. Metode

Oppgavens spørsmål er et juridisk spørsmål som er løst med rettsdogmatisk metode eller vanlig juridisk metode, der det er den alminnelige norske rettskildelæren som er anvendt.

Som utgangspunkt har jeg fremskaffet eksempler på vern med elementer av rådighetsoverføring. Her har jeg sett på utviklingen i verneforskrifter fra vedtak etter naturvernloven til vedtak etter naturmangfoldloven. Hensikten med eksempler på verneforskrifter er å belyse utviklingen, samt illustrere og danne grunnlag for oppgavens spørsmål og drøftelser. Dernest har jeg foretatt en analyse av lovgivning, rettspraksis og teori om temaet for å komme frem til en konklusjon vedrørende erstatningsplikt for råderettsdelen i verneforskriftene. Det presiseres at hovedtyngden i oppgaven ligger i den juridiske metoden, og verneforskriftene er kun ment som illustrasjon av den faktiske utviklingen.

1.5. Rettskilder

Oppgavens spørsmål reguleres i utgangspunktet av naturmangfoldloven. Bestemmelsene om erstatning for rådighetsbegrensninger etter prinsippet i Grunnloven § 105 og EMK P1-1 kan allikevel bli aktuelle.

I min oppgave forsøker jeg i hovedsak å finne svar på om erstatningsplikt inntreffer etter lovbestemmelsene i naturmangfoldloven, men jeg drøfter også kort om erstatningsspørsmålet kan avgjøres etter de alminnelige rettsgrunnsetninger. Uttrykket alminnelige rettsgrunnsetninger er især brukt i naturvernloven⁷, lovforarbeider, rettspraksis og i juridisk litteratur. Med uttrykket menes at spørsmålet skal løses etter retningslinjer fastsatt av rettspraksis og anvendelse av Grunnloven § 105. Det er med dette snakk om et ulovfestet område der rettspraksis og analogisk anvendelse av Grunnloven er sentrale rettskilder.

Innenfor lovregulert område står lovteksten i sentrum og danner utgangspunktet for tolkning av gjeldende rett. Selv om den ikke er enerådende for tolkningen, ses den på som den viktigste rettskildefaktoren.⁸ Ved drøftingen av oppgavens spørsmål er det nødvendig å benytte lovens forarbeider, hvor de mest sentrale er forarbeidene til naturmangfoldloven. Jeg har især benyttet uttalelser i NOU fra den sakkyndige lovkomitéen som Regjeringen har oppnevnt, i tillegg til Regjeringens og departementets forslag til lovtekst i lovproposisjon. Lovforarbeidene har gitt meg utdypende forklaringer på hva som er ment med bestemmelsene og har vært en god kilde til relevant informasjon ved tolkning av lovbestemmelsene.

⁷ Naturvernloven § 20b

⁸ Boe, E. (2010) s. 135

Innenfor oppgavens rettsområde har det vært naturlig å søke Høyesterettsdommer som omhandler forholdet mellom rådighetsbegrensning og erstatningsplikt etter naturmangfoldloven. Det foreligger få avgjørelser som er relevante for mitt tema, og de fleste er etter naturvernloven. Jeg har ikke funnet Høyesterettsavgjørelser etter naturmangfoldloven. Selv om ingen Høyesterettsdommer angår oppgavens spørsmål direkte, er noen avgjørelser likevel med på å belyse rettsstillingen, og kan ses på som sentrale for å se hva retten legger vekt på i vurdering knyttet til erstatning for områdevern. Med manglende rettspraksis etter naturmangfoldloven har jeg benyttet rettsavgjørelser fra lagmannsretten og tingretten som omhandler forholdet mellom rådighetsbegrensning og erstatning. Selv om lagmannsrettsavgjørelser og tingrettsavgjørelser er av mindre rettskildemessig vekt, vil de bidra til å belyse tematikken.

Verneforskrifter vedtas i statsråd ved kongelig resolusjon. Verneforskrifter legger rammer for bruk og utnyttelse, både for vernemyndighetene, grunneiere og andre rettighetshavere, og for allmennheten. Tiltak i verneområder utover forskriftens rammer, må ha tillatelse etter naturmangfoldloven og eventuelt andre regelverk som tiltaket reguleres etter. Verneforskrifter er rettslig bindende, men anvendes ikke som rettskilder i min oppgave, da de anses som studieobjekter i denne oppgaven.

1.5.1 Juridisk litteratur

Det er noe uklart hvilken rolle litteraturen har når det er tale om rettskilder. Det er også ulik oppfatning om hvorvidt litteratur kan brukes som rettskilde. Torstein Eckhoff nevner juridisk litteratur under sin oppstilling av rettskildedefaktorer i sin lærebok om rettskilder.⁹ Eckhoff legger vekt på at man ikke er bundet av litteraturen på samme måte som lovkonsipisters og domstolens standpunkter. Til tross for dette kan både dommere, lovgivere og andre bli influert av teorien i en viss grad, dels at det legges vekt på forfatterens standpunkt, dels forfatterens overbevisende argumentasjon. Det kan i tillegg tenkes at forfatteren legger fram materiale i form av rettspraksis eller forarbeider som man ellers ikke ville ha funnet frem til.¹⁰ Carl August Fleischer har ikke samme oppfatning, og mener at juridisk litteratur ikke kan brukes som kilde til å bestemme innholdet i gjeldende rett.¹¹

Et viktig moment en må merke seg er at litteratur ikke har samme virkning som en rettsavgjørelse. I rettspraksis fra Høyesterett finner vi avgjørelser som legges som føringer for

⁹ Eckhoff, T. (1971) s. 20 og senere utgaver

¹⁰ Eckhoff, T. (1993) s. 231

¹¹ Fleischer, C. A. (1998) s. 325-326

senere rettsavgjørelser, mens forfattere står fritt til å skrive det de ønsker. Dette fører til at litteraturen kan bære preg av personlige meninger og synspunkter, noe som videre resulterer i sprikende oppfatninger i litteraturen på enkelte områder. Et annet moment med litteraturen er at rettsoppfattelser kan ha ringvirkninger, dels ved at domstolene i enkelte tilfeller kan støtte seg på litteraturen i sine avgjørelser, dels ved at ulike litteratur presenterer samme oppfatninger uten ytterligere drøftelser.

På bakgrunn av dette har jeg funnet det viktig å lese litteratur av forskjellige forfattere. Det finnes imidlertid begrenset med litteratur som omhandler erstatning for områdevern etter naturmangfoldloven. Forarbeider og litteratur på området er preget av å involvere samme forfatter.¹² Jeg har likevel prøvd å sammenstille utdrag fra litteratur som berører tematikken. Litteraturen har jeg i hovedsak brukt for å få innblikk i ulike rettsoppfatninger.

Ved behandling av erstatningsspørsmålet er det naturlig å komme inn på EMK og EMD¹³. Det finnes mye litteratur rundt temaet, både på norsk og engelsk. Jeg har benyttet meg av bøker på norsk, hvor utdrag av EMK P1-1 er sammenstilt. Jeg har ikke anvendt utenlandsk litteratur i oppgaven da jeg ikke har funnet dette nødvendig for å løse oppgavens spørsmål som angår norske forhold.

I oppgaven har jeg lest en del litteratur fra Miljødirektoratet. Miljødirektoratet er et statlig forvaltningsorgan underlagt Klima- og miljødepartementet. Miljødirektoratet er faglig uavhengig og gir råd om miljøpolitikken. Dette kommer til uttrykk i det som anses som deres viktigste funksjoner; anskaffelse og formidling av miljøinformasjon, utøving og igangsetting av forvaltningsmyndigheter, styring og veiledning på regionalt og kommunalt nivå og faglig rådgivning og deltakelse i internasjonalt miljøarbeid.¹⁴ Miljødirektoratet har kommet med en del føringer i form av «veiledere». Veiledningsformen må ses i sammenheng med at direktoratet ikke har instruksjonsmyndighet over domstolene, kommunene, statlige organer eller «allmennheten». Selv om Miljødirektoratet ikke kan anses å ha status som juridisk bindende, ser det ut til at de tillegges stor vekt av Klima- og miljødepartementet gjennom bruk av direktoratets håndbøker, forskriftsmaler m.m. Miljødirektoratets veiledninger kan gi informasjon om praksis.

¹² Inge Lorange Backer, som ledet biomangfoldutvalget og senere har gitt ut kommentarutgave til naturmangfoldloven

¹³ Europarådets menneskerettighetsdomstol

¹⁴ «Om Miljødirektoratet»

1.6. Oversikt over fremstillingen

Kapittel 1 gir en introduksjon til oppgavens tema, spørsmål, metode og avgrensninger. Anvendte rettskilder omtales i kapitlet sammen med metoden som forklarer fremgangsmåten for å finne svar på oppgavens spørsmål.

I kapittel 2 presenteres aktuelle begreper, lover og bestemmelser. Presentasjonen i kapitlet legger grunnlaget for drøftelsene i de påfølgende kapitlene. Her behandles i hovedsak eiendomsrettens beskyttelse i Grunnloven § 105 og EMK P1-1, rådighetsbegrensninger sammenlignet med ekspropriasjon, tilrettelegging for friluftsliv og naturvern, herunder områdevern etter naturmangfoldloven.

I kapittel 3 redegjør jeg for politisk vilje knyttet til områdevern og tilrettelegging av friluftsliv.

I kapittel 4 presenteres verneforskrifter, med dypere redegjørelse for innhold og utvikling fra rene rådighetsbegrensninger til også å inneholde elementer av rådighetsoverføring. Dette belyses nærmere med eksempler på utviklingen i verneforskrifter.

I kapittel 5 tar jeg for meg innholdet i verneforskrifter, forholdet mellom bruk og vern i verneområder, samt tolkning av verneforskrifter.

I kapittel 6 redegjør jeg for erstatningsreglene knyttet til områdevern. Her belyses erstatningsreglenes utvikling fra bestemmelsene i naturvernloven til reglene som følger av naturmangfoldloven. Videre tar jeg for meg en grundig utgreiing av erstatningsbestemmelsene i naturmangfoldloven § 50 før jeg gjør en kort redegjørelse av erstatningsreglene etter alminnelige rettsgrunnsetninger og erstatning etter EMK.

I kapittel 7 foretar jeg en drøftelse av oppgavens spørsmål basert på teori i de tidligere kapitlene. Her drøftes først erstatningsreglene for rådighetsbegrensninger som inneholder elementer av rådighetsoverføring i lyset av bestemmelsene i naturmangfoldloven § 50. Deretter drøfter jeg dette opp mot erstatning etter alminnelige rettsgrunnsetninger.

Kapittel 8 oppsummerer oppgavens funn.

I kapittel 9 trekker jeg inn egne refleksjoner rundt temaet, og nevner grunnlag for videre undersøkelser.

Kapittel 2: Presentasjon av aktuelle begreper, lover og bestemmelser

2.1. Innledning

I det følgende presenteres bestemmelser knyttet til områdevern og tilrettelegging for friluftsliv. Formålet med kapittelet er å gi en oversikt over aktuelle lovbestemmelser og begreper. Kapittelet legger således grunnlaget for drøftelsene knyttet til problemstillingen i de følgende kapitlene.

Innledningsvis har jeg gjort rede for eiendomsrett og vern av eiendomsretten som følger av Grunnloven § 105 og EMK P1-1. Deretter følger en redegjørelse av bestemmelsene om erstatning for rådighetsbegrensninger der jeg belyser skillet mellom rådighetsbegrensninger og ekspropriasjon. Videre belyses bestemmelsene i friluftslivloven hvor jeg greier ut om allemannsretten og tilrettelegging for friluftsliv. Avslutningsvis er det i kapittelet gjort rede for naturvern, herunder områdevern og bestemmelser knyttet til dette.

2.2. Eiendomsrett

I Norge anser vi i utgangspunktet eiendomsretten som beskyttet. Vernet av eiendomsrett er gitt i Grunnloven § 105. Prinsippet slås også fast i EMK P1-1, første ledd; Enhver har rett til å få nyte sin eiendom i fred, og tvungen avståelse av eiendom skal bare skje i det offentliges interesse og da med krav om erstatning.

I daglig tale innebærer det å eie rådighet over en gjenstand en total råderett. I juridisk sammenheng kan eiendomsrett betegnes som en sum av positive og negative beføyelser knyttet til eiendommen, der den som har eiendomsrett har rådigheten. Disse beføyelsene er det vanlig å gruppere i faktisk og rettslig rådighet, begge deler i positiv og negativ forstand. Den faktiske rådigheten omfatter faktisk utnyttelse og bruk av tingen, samtidig som den negative siden er at eier kan hindre andres fysiske rådighet. Den juridiske siden innebærer at eieren fritt kan selge eller pantsette, stifte bruks- og forkjøpsrettigheter osv. mens på den negative siden kan eier hindre andre i å disponere over eiendommen.¹⁵ Med et utgangspunkt i fri rådighet, begrenses likevel utøvelsen av eiendomsretten av rammene som følger av offentlige reguleringer. Med dette følger det at staten kan settes begrensninger i eiendommens bruk, eksempelvis ved vedtakelse av reguleringsplaner som fastsetter lovlig og ulovlig bruk av eiendommen eller begrensninger i eiers rådighet over eiendommen som følge av vern etter naturmangfoldloven.

¹⁵ Falkanger, T. & Falkanger, A.T. (2013) s. 41

Eiendomsretten kan anses som beskyttet gjennom lovgivningen. Lovbestemmelser beskytter eierposisjonen i ulike sammenhenger, eksempelvis ved registrering av retter ved tinglysning jf. matrikkelloven¹⁶ og tinglysningsloven¹⁷ samt regler om straff for krenkelse av andres eiendomsrett.

2.3. Lovgivning om erstatning ved ekspropriasjon/ rådighetsbegrensning

En rådighetsbegrensning er en begrensning i eiers rådighet over eiendommen.

Rådighetsbegrensninger kan være enten faktiske eller rettslige, og de kan være fastsatt av offentlige myndigheter ved lov eller i medhold av lov. Rådighetsbegrensninger medfører ikke overføring av eiendomsrett eller annen rådighet til det offentlig eller andre. Det finnes også private rådighetsbegrensninger, ofte basert på avtale, for eksempel servitutter eller panteretter. Privatrettslige rådighetsbegrensninger omtales ikke i min oppgave.

Rådighetsinnskrenkning og rådighetsregulering er andre ord som benyttes i rettspraksis og juridisk teori. Det er i realiteten ingen forskjell mellom begrepene, og i oppgaven har jeg valgt å bruke begrepet rådighetsbegrensning. Tradisjonelt utløser ikke rådighetsbegrensninger erstatning til grunneier med mindre det foreligger særskilt lovbestemmelse.

Rådighetsoverføring utløser erstatning. Med ekspropriasjon menes at eier eller rettighetshaver fratras sin rett, uavhengig av eiers eller rettighetshavers ønske. Definisjonen er forankret i oreigningslova¹⁸ § 1:

«Oreigningsinngrep er det etter denne lova når egedomsretten til fast egedom eller til bygning eller anna som har fast tilknytning til slik egedom, vert teken med tvang, eller når bruksrett, servitutt eller annan rett til, i eller over fast egedom vert teken, brigda, overført eller avløyst med tvang, såleis og forbod mot å nytta egedomen på ein viss måte.»

Inge Lorange Backer spesifiserer i kommentarutgaven til naturmangfoldloven at vedtak om områdevern etter kap. V i naturmangfoldloven ikke innebærer overføring av eierposisjon. Vedtaket er først og fremst en regulering av den faktiske rådigheten over det areal som inngår i verneområdet, noe som i praksis vil si begrensninger i eierrådigheten. Det offentlige får ingen rådighet over verneområdet, med unntak av adgang til å foreta en viss skjøtsel for å

¹⁶ Lov 17. juni 2005 nr. 101 om egedomsregistrering

¹⁷ Lov 7. juni 1935 nr. 2 om tinglysning

¹⁸ Lov 23. juni 1959 om oreigning av fast egedom

ivareta verneformålet.¹⁹ Det uttales videre at «Allmennheten må respektere de samme reguleringer som gjelder for grunneieren, og mange verneforskrifter inneholder i tillegg særskilte begrensninger av allemannsretten.»²⁰ I følge Backer er det sikker rett at vernevedtak ikke regnes som ekspropriasjon, noe som også kommer til uttrykk i Høyesteretts avgjørelse Rt. 1987 s. 80 (Rønnåsmyra II). Vern fører til at:

- Eieren har i behold sin juridiske rådighet over området og den faktiske rådigheten som ikke er begrenset av vernebestemmelsene
- Eieren får tilbake sin tidligere rådighet om verneforskriften blir opphevet (og det ikke er vedtatt andre nye rådighetsreguleringer for området)
- Eieren har den defensive rådighet i behold og kan motsette seg at staten eller andre rår over eiendommen juridisk eller faktisk
- Vernevedtaket gir ikke rett til erstatning i kraft av reglene om ekspropriasjon (om ikke annet er fastsatt)²¹

Med Backers utlegning vil vern alltid være rådighetsbegrensning, ikke ekspropriasjon. Denne oppfatningen drøfter jeg senere i oppgaven.

2.3.1. Grunnloven § 105

Grunnloven inneholder ingen prinsippbestemmelse om eiendomsretten, men § 105 fastslår den viktigste konsekvens av prinsippet; plikten til å betale full erstatning ved avståelse av eiendomsrett.²² Det følger av Grunnloven § 105 at den som må avgi sin eiendom til offentlig bruk har rett på full erstatning. Kravet om full erstatning ved ekspropriasjon gjelder ubetinget, uavhengig av hva som er formålet med inngrepet eller om det er vesentlig eller ikke.²³

Ved rådighetsbegrensninger er utgangspunktet det motsatte av ekspropriasjon og hovedregelen er at offentlig regulering av eierrådighet kan skje erstatningsfritt. Det er kun i særtilfeller at det blir et spørsmål om erstatning basert på prinsippet i Grunnloven § 105. Det vil her måtte foreligge oppfyllelse av et minstevilkår om at inngrepet er vesentlig, men andre momenter vil også ha betydning, herunder formålet med reguleringen.²⁴ Frode Innjord presiserer videre i NOU 2004:28 vedlegg 6 at det med to så diametralt motsatte

¹⁹ Se naturmangfoldloven § 47

²⁰ Backer, I.L. (2010) s. 278

²¹ Backer, I. L. (2010) s. 278

²² Møse, E. (2002) s. 500

²³ NOU 2004:28 s. 718

²⁴ NOU 2004:28 s. 718

utgangspunkter er av stor betydning hvordan det rettslige skillet mellom ekspropriasjon og rådighetsregulering trekkes.

Føringer følger direkte av Grunnloven § 105 som begrenser anvendelsesområdet til å gjelde når noen må: «... Afgive sin rørlige eller urørlige Eiendom til offentlig Brug.» Det avgjørende kriterium for om det foreligger en ekspropriasjon er at det skjer en overføring av eiendomsrett eller annen råderett og at det med dette faller direkte under erstatningsregelen i Grunnloven § 105.²⁵

2.3.2. EMK P1-1

Lovgiver er bundet av en rekke konvensjoner som kan sette skranker for hva som kan bestemmes vedrørende fast eiendom. Særlig viktig er EMK som er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven. Konvensjonens tilleggsprotokoll 1, artikkel 1 (P1-1) omhandler «protection of property». Europarådets menneskerettighetsdomstol (EMD) oppstiller visse kriterier som må foreligge for at P1-1 skal komme til anvendelse. Klageren må anses å ha eiendomsinteresse samtidig som det må foreligge et inngrep i den aktuelle eiendomsinteressen.²⁶ Om det foreligger et inngrep i en relevant eiendomsinteresse tar EMD stilling til inngrepets art. Grunnen til dette er at EMD har tolket P1-1 på en slik måte at den anses å inneholde tre spesifikke regler, regler som har nær sammenheng med hvilken type inngrep som foreligger. Det ble første gang fastslått i dommen *Sporrong og Lönnroth v. Sverige*, A 52 (1982) at art. 1 inneholder tre regler.²⁷ Disse reglene setter grenser for statens inngrep og av «prinsippregelen» følger det et generelt prinsipp om rett til å nyte sin eiendom i fred. Den andre regelen går under navnet «avståelsesregelen» og tillater tvungen eiendomsavståelse på gitte vilkår. Den siste regelen gir staten rett til å iverksette samfunnsregulerende tiltak for å ivareta alminnelige interesser. Regelen bestemmer med dette i hvilken utstrekning myndighetene kan fastsette rådighetsbegrensninger og går under navnet «kontrollregelen». Disse reglene må ifølge EMD ikke tolkes isolert, noe som innebærer at både avståelsesregelen og kontrollregelen må vurderes før de tolkes i lyset av det prinsipielle utgangspunktet om retten til å nyte sin eiendom i fred.²⁸

Dersom domstolene har funnet EMK P1-1 anvendelig må det ses nærmere på om inngrepet kan rettferdiggjøres ovenfor klageren. Det kreves her at inngrepet har tilstrekkelig hjemmel, at

²⁵ NOU 2004:28 s. 718

²⁶ Solheim, S. H. (2010). s. 60

²⁷ Møse, E. (2002) s. 500

²⁸ Solheim, S. H. (2010) s. 65

det tjener et legitimt formål og er proporsjonalt med formålet. Disse kravene anses som absolutte og alle 3 kreves oppfylt for at det ikke skal foreligge konvensjonsbrudd. Kravet om tilstrekkelig hjemmel innebærer at eiendomsinngrepet må ha lovhjemmel. Vurderingen av om inngrepet tjener legitimt formål anses å ha en vid skjønnsmargin. Proporsjonalitetskravet innebærer en vurdering mellom ulike hensyn og beror på en interesseavveining.²⁹

2.4. Friluftsloven

I friluftsloven³⁰ av 1957 var hensikten med loven å balansere friluftsfolkets interesser mot grunneiers rettigheter. Da loven først trådte i kraft inneholdt ikke loven noen formålsparagraf.

Det ble under forberedelsene til lovendring på 90-tallet reist behov for å presisere lovens formål.³¹ Formålsparagrafen ble vedtatt 21. juni 1996 og lyder slik:

«Formålet med denne loven er å verne friluftslivets naturgrunnlag og sikre almenhetens rett til ferdsel, opphold m.v. i naturen, slik at muligheten til å utøve friluftsliv som en helsefremmende, trivselskapende og miljøvennlig fritidsaktivitet bevares og fremmes.»

Formålsparagrafen nedfeller viktige og grunnleggende prinsipper for friluftslivet i Norge og beskytter både selve allemannsretten og vern av naturgrunnlaget, herunder arbeidet med å sikre områder for friluftsliv. Tilgjengelige, naturpregede arealer er en grunnleggende forutsetning for friluftslivet og allemannsretten. Dette legger grunnlaget for at naturgrunnlaget må vernes, noe som presiseres i formålsparagrafen. Hensynet til miljøet framgår direkte av friluftsloven.³² Ved endring av loven legges det ikke lenger til grunn interessemotsetninger mellom grunneiere og fritidsfolk. «Intensjonen med friluftsloven er å fremme miljøvennlig, mangfoldig og gjensidig tolerant sambruk av norsk natur»³³ og det er det miljøvennlige friluftslivet loven skal beskytte. Det må tas hensyn til miljøet i forbindelse med friluftaktiviteter, herunder hensyn til selve naturgrunnlaget og til naturmiljøet i videre forstand. Hensynet til bevaring av naturens mangfold er viktig og friluftslivet må med dette drives innenfor rammene som fastlegges i samsvar med prinsipper om bærekraftig samfunnsutvikling.³⁴ Allemannsretten er i seg selv ikke tilstrekkelig for å kunne utøve

²⁹ Solheim, S. H. (2010) s. 75-82

³⁰ Lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet

³¹ Miljøverndepartementet (2007) s.6

³² Miljøverndepartementet (2007) s.6

³³ Miljøverndepartementet (2007) s. 6

³⁴ Miljøverndepartementet (2007) s.7

friluftsliv og skal ferdsel ha noen verdi er det nødvendig med egnede arealer.³⁵ Med noen få unntak, har frilufsloven i dag ikke hjemmel til styring av arealdisponering. Den styres i hovedsak gjennom bruk av plan- og bygningsloven.

2.4.1. Nærmere om allemannsretten

Allemannsretten har en sentral rolle innen utøving av friluftsliv, noe som uttrykkes i ett av regjeringens nasjonale resultatmål: «Friluftsliv basert på allemannsretten skal holdast i hevd i alle lag av befolkninga.»³⁶ På denne måten kommer allemannsretten til uttrykk som et fundament for friluftslivet i Norge. Videre presiseres målet med friluftspolitikken med: «Målsetjinga er å fremje det enkle friluftslivet- for alle, i dagleglivet og i harmoni med naturen. Friluftspolitikken legg hovudvekta på ein kjerne av ikkje konkurranseprega, ikkje motoriserte fritidsaktivitetar som går føre seg på allment tilgjengelege, naturprega område.»³⁷

Allemannsretten er stadfestet i frilufslovens formålsparagraf og innebærer allmenn rett til ferdsel, opphold, sanking av bær m.m. over annen manns grunn. Miljødirektoratet belyser viktigheten av allemannsretten med: «Fremveksten av friluftslivet de siste hundre årene bygger på og er avhengig av denne retten til fri ferdsel i utmark.»³⁸

Formålsparagrafen i frilufsloven dekker både ivaretagelse og utøvelse av selve allemannsretten, i tillegg til ivaretagelse og sikring av arealer for utøvelse av allemannsretten. Begge deler tar sikte på det tradisjonelle og miljøvennlige friluftslivet³⁹ I tillegg trekkes det i lovteksten opp en del andre hovedtrekk som friluftslivspolitikken bygger på. Både med hensyn til grunneier og brukere, og av hensyn til plante- og dyrelivet settes også grenser og rammer for friluftslivet.⁴⁰

Det kan tenkes at det oppstår konflikter ved tolkning og anvendelse av allemannsretten når det kommer til bruk av naturen og tilrettelegging for friluftsliv. «Allemannsretten gir alle rett til å ferdes og oppholde seg i utmark- uavhengig om området er i privat eller offentlig eie. Men allemannsretten forutsetter at vi bruker naturen som den er. Vi kan ikke kreve at eieren gir tillatelse til bygging av turveier, gapahuker eller fiskebrygger.»⁴¹

³⁵ Miljøverndepartementet (2007) s.37

³⁶ Innst. S. nr. 114 (2001-2002) s. 1

³⁷ Innst. S. nr. 114 (2001-2002) s. 1

³⁸ Direktoratet for naturforvaltning (2006) s.4

³⁹ Ot.prp. nr. 27 (1995-1996) s. 15 og s. 18

⁴⁰ Direktoratet for naturforvaltning (2006) s.4

⁴¹ Miljødirektoratet (2015) s.24

2.4.2. Tilrettelegging for friluftsliv

Miljødirektoratet har lagt følgende definisjon til grunn for det offentlige arbeidet med friluftsliv siden tidlig på 70-tallet: «Friluftsliv er opphold og aktivitet i friluft i fritiden med sikte på miljøforandringer og naturopplevelse.»⁴² Denne definisjonen ble også lagt til grunn av Regjeringen i den første stortingsmeldingen 1987 og legges fortsatt til grunn i den siste stortingsmeldingen.⁴³

Med tilrettelegging for friluftsliv menes fysiske tiltak for å fremme bruken av et område til friluftsmål. I noen tilfeller kan det tenkes at det offentlige må sikre rettigheter utover dem som følger av friluftsløven for å sikre allmennheten muligheter for friluftsliv på en god nok måte. I slike tilfeller vil det være aktuelt med f.eks. etablering av turstier, anlegg av brygger for bading eller fortøyning av fritidsbåter, opparbeiding av rasteplasser med sanitæranlegg m.m. Friluftsløven har i seg selv bare én bestemmelse av betydning om tiltak for å lette ferdsele. En offentlig sikring av områder for friluftsliv er derfor i hovedsak uten annen forankring i friluftsløven enn den som følger av formålsparagrafen og det generelle ansvaret for å fremme friluftslivets interesser.⁴⁴

Friluftsløven § 35 omhandler tiltak og inngrepsløyve. Dette gir hjemmel for å gi tillatelse til merking og andre tiltak for å lette ferdsel i utmark. Bestemmelsen gjelder bare i utmark og det trengs i hovedsak ikke samtykke fra eier eller bruker. Selv om merking etter første til tredje ledd ikke trenger samtykke fra eier eller bruker, følger det av sjette ledd at det skal varsles før merking. I tilfeller der det dreier seg om mer omfattende tiltak må allikevel eiers samtykke foreligge eller ekspropriasjon etter oreigningslova eller plan- og bygningsloven.⁴⁵

Det uttales i Klima- og miljødepartementets rundskriv T-3/07 at «de fleste offentlige friluftsområder sikres gjennom frivillige avtaler mellom det offentlige og private grunneiere. En del områder til friluftsmål er allikevel sikret ved ekspropriasjon med hjemmel i plan- og bygningsloven.»⁴⁶ Statlig sikring av friluftsområder brukes i utgangspunktet i områder der allmennhetens bruk overstiger det grunneier i henhold til friluftsløven og allemannsretten må

⁴² Miljødirektoratet (2013a) s. 6

⁴³ Meld. St. 18 (2015-2016)

⁴⁴ Miljøverndepartementet (2007) s.37

⁴⁵ Norsk lovkommentar v/ Inge Lorange Backer.

⁴⁶ Miljøverndepartementet (2007) s.37

akseptere, i tillegg til områder der det anses som nødvendig med fysiske tiltak for å ivareta naturkvalitetene i et område og legge til rette for bruk.⁴⁷

All tilrettelegging skal utføres i tråd med naturmangfoldlovens formål, forvaltningsmål, prinsipper og aktsomhetsplikt, jf. naturmangfoldloven kap. I og II.⁴⁸ I følge Miljødirektoratet skal all tilrettelegging ha to hovedformål:

- Å minske de fysiske barrierene for friluftsliv og dermed legge til rette for økt friluftaktivitet
- Å hindre at friluftaktivitet fører til unødige naturinngrep, slitasje og forstyrrelse på plante- og dyrelivet, kulturminner og kulturmiljøer. Naturens mangfold skal forvaltes i henhold til naturmangfoldlovens bestemmelser.

Det har vært en endring i bruken av naturen i friluftlivssammenheng de senere årene. Miljødirektoratet presiserer at det er grunn til å tro at fremtidens friluftsliv vil bli mer mangfoldig og variert. Det at et større mangfold i friluftaktiviteter trolig vil bidra til at flere mennesker vil bruke naturen anses som positivt. Denne utviklingen fører imidlertid til at det er særlig viktig å regulere eller unngå aktivitet som kan medføre vesentlig slitasje på vegetasjonen eller forstyrrelse av dyrelivet i verneområder.⁴⁹

2.5. Naturvern

Med tittelen «Forvaltning av naturens mangfold» skiller tittelen på naturmangfoldloven seg fra utredningsutvalgets forslag som var «Bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold». Bruken av ordet «forvaltning» understreker at loven ikke er en ren «vernelov», men at den legger rammer også for bruk av biologisk mangfold som ressurs og grunnlag for virksomhet. Lovens regler og virkemidler er med formål å avveie vernehensyn mot andre samfunnsoppgaver.⁵⁰

Naturmangfoldlovens formålsparagraf lyder:

«Lovens formål er at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur.»

⁴⁷ Meld. St. 18 (2015-2016) s. 42

⁴⁸ Miljødirektoratet (2013b)

⁴⁹ Miljødirektoratet (2016). s. 33

⁵⁰ Norsk lovkommentar v/ Cathrine Aulie.

Formålsparagrafen presiserer forvaltningsbegrepet slik at naturen skal tas vare på, og angir videre de to måtene dette skal gjøres på; bærekraftig bruk og vern.⁵¹ I lovforarbeidene følger det at «Naturmangfoldloven § 1 og lovens kapittel II innebærer en konkretisering av bærekraftig bruk.» Videre kan det i forarbeidene leses at naturmangfoldloven fremstår som en samlende lov, noe som blant annet skyldes at den omfatter virkemidler fra generelle prinsipper for bærekraftig bruk, til mer konkrete retningslinjer for hva som er bærekraftig når det gjelder for eksempel vern av områder.⁵²

2.5.1. Områdevern etter naturmangfoldloven

Betegnelsen *vern* brukes i naturmangfoldloven om områdevern etter kap. V, til forskjell fra tidligere naturvernlover og annen lovgivning hvor uttrykket *fredning*⁵³ forekom.⁵⁴

Områdevern følger ikke direkte av naturmangfoldloven, men er mer avhengig av et forvaltningsvedtak som gjelder et bestemt område.⁵⁵ Det følger av NOU 2004:28 at bestemte naturtyper med dette ikke uten videre har vern etter loven til tross for at de er sjeldne eller sårbare.

Behovet for regler om områdevern følger av regjeringens strategiske mål om at «miljøkvaliteter i landskapet skal sikres og utvikles gjennom økt kunnskap og bevisst planlegging og arealpolitikk.»⁵⁶ Områdevern er i tillegg en del av den internasjonale innsatsen for å sikre arter, naturtyper og økosystemer.

Områdevern benyttes med formål om å ta vare på naturverdier og naturens mangfold, herunder bidra til å ta vare på arter, naturtyper og økosystemer.⁵⁷ Det følger av forarbeidene til naturmangfoldloven at: «Områdevern gir en bestemt rettslig status med formål å sikre miljøet.»⁵⁸ Områdevern er med dette et viktig virkemiddel for å sikre naturens mangfold. Forvaltningen av et verneområde skiller seg prinsipielt fra annen forvaltning. «Føre-var-prinsippet» er sentralt ved områdevern da vern innebærer at det på forhånd er foretatt en generell avveining mellom bruk og vern der naturverdiene kommer i første rekke. I annen

⁵¹ Backer, I. L. (2010) s. 20-21

⁵² Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 53

⁵³ Til vanlig er fredning blitt oppfattet som en mer streng form for vern, men det nærmere innholdet av de to begrepene avhenger av rettsvirkningene og har til dels vært uklart. Se om disse spørsmålene i Backer 1986 s. 34

⁵⁴ Backer, I. L. (2010) s. 22

⁵⁵ Backer, I. L. (2010) s. 270

⁵⁶ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 193

⁵⁷ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 187

⁵⁸ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 187

forvaltning veies tiltakets virkninger for miljøet opp mot fordelene ved tiltaket fra sak til sak.⁵⁹

«Det første stortingsvedtaket om vern av natur ble fattet 24. april 1884 og gjaldt statens kjøp av Laurvig bøgeskov i Vestfold. En lov om naturfredning ble fastsatt av Stortinget i 1910. Denne loven ble avløst av en ny i 1954. De aller fleste vernevedtak er fattet etter naturvernloven av 1970.»⁶⁰

Det overordnede formålet om å ta vare på naturverdier kan være knyttet til ulike hensyn i verneområdet. Det kan her være ønske om ivaretagelse av naturens egenverdi uten at eventuell nytteverdi for mennesker angis, være av naturvitenskapelig karakter eller vektlegging på opplevelsesverdi. Selv om bruksverdi i næringsmessig sammenheng ikke anses som et direkte formål med vern, vil ulike typer bruk kunne bidra til utvikling av verneverdier. På en annen side vil også vern i mange tilfeller være en viktig forutsetning for bruk og kulturutøvelse, f.eks. i samisk sammenheng.⁶¹

Som nevnt ovenfor er «føre-var-prinsippet» en sentral premiss for områdevern. Vernet er en sikring av naturtilstanden i området, både mot skadelig fremtidig bruk man kjenner virkningen av og bruk der virkningene er usikre. Av dette følger at det bare er bruk som ikke innebærer en potensiell fare for verneverdiene som kan tillates i et verneområde.⁶²

Naturmangfoldloven har fem kategorier for områdevern, noe som samsvarer med internasjonal praksis,⁶³ og reguleres av naturmangfoldloven §§ 35-39. Vernekategoriene kjennetegnes gjerne gjennom sitt formål, vilkår for vern og restriksjonsnivå eller rettsvirkninger.⁶⁴

- Nasjonalparker omfatter større, særegne eller representative økosystemer eller landskap som er uten større, tekniske naturinngrep. I nasjonalparker skal ingen varig påvirkning av naturmiljø eller kulturminner finne sted, med mindre slik påvirkning er en forutsetning for å ivareta verneformålet.
- Landskapsvernområde er natur- eller kulturlandskap med stor økologisk, kulturell eller opplevelsesmessig verdi. Til landskapet regnes også kulturminner som bidrar til

⁵⁹NOU 2004:28 s. 292

⁶⁰Miljødirektoratet (2013c)

⁶¹Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 187

⁶²Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 187

⁶³Backer, I. L. (2010) s. 265

⁶⁴NOU 2004:28 s. 294

landskapets egenart. Verneformen brukes ofte for å ta vare på kulturlandskap i aktiv bruk. Bevaring av landskapsbildet og landskapsopplevelsen er en sentral målsetting ved opprettelse av landskapsvernområder.

- Naturrestat er den strengeste formen for områdevern. Dette er områder som inneholder truet, sjelden eller sårbar natur, representerer en bestemt naturtype, har en særlig betydning for biologisk mangfold, utgjør en spesiell geologisk forekomst, eller særskilt naturvitenskapelig verdi.
- Biotopvern beskytter leveområdet til bestemte dyrearter eller planter. De er økologiske funksjonsområder for en eller flere arter.
- Marine verneområder beskytter unike økosystemer til havs.

2.5.2. Erstatning for områdevern

Erstatning for områdevern reguleres av naturmangfoldloven som videre henviser til at erstatningsutmålingen skal skje etter vederlagslova⁶⁵. Innføringen av naturmangfoldloven førte med seg en endring i forhold til de tidligere erstatningsreglene som fulgte av naturvernloven. Det er nå samme erstatningsregel for alle typer områdevern, der det tidligere var stor forskjell mellom reglene for henholdsvis nasjonalparker og landskapsvernområder på en side, og naturrestat på den andre siden.⁶⁶ Erstatningsbestemmelsene for verneområder opprettet etter naturmangfoldloven er sentralt i redegjørelsen av problemstillingen i denne oppgaven, og vil bli behandlet grundigere under kapittel 6.

⁶⁵ Lov av 6.april 1984 nr. 17 vederlag ved overføring av fast eiendom

⁶⁶ Norsk lovkommentar v/ Cathrine Aulie.

Kapittel 3: Politisk vilje

3.1 Innledning

I dette kapittelet presenteres politisk vilje rundt forholdet mellom vern og tilrettelegging for friluftsliv. Innenfor miljørett er et sentralt spørsmål hvilken rollefordeling man skal ha mellom jus og politikk ved utforming av virkemidler.⁶⁷ Norsk miljøpolitikk er i stor grad preget av delegasjon til den utøvende myndighet, herunder i hovedsak representert ved regjeringen, departementer, direktorater og fylkesmenn.⁶⁸ Mange viktige miljøbeslutninger blir også fattet av kommunale organer.⁶⁹ Forholdet mellom jus og politikk kan ses på som et forhold med to sider, der jusens grunnelementer i form av lovgivning og internasjonale forpliktelser som utøves i f.eks. domstolene og de juridiske er et resultat av politiske prosesser. Jusen setter igjen rammer for etterfølgende politiske prosesser i eksempelvis Storting og regjering.⁷⁰ Av dette kan det utledes at det er en vekselvirkning mellom jus og politikk som innebærer en kontinuerlig dynamikk.

Friluftslivet har utviklet seg gjennom årene og med dette fått ulike perspektiver. I dag er fokuset mye rettet mot endringen i utøvelsen av friluftslivet, nye former for utøvelse av friluftsliv og tilrettelegging har blitt en viktig del av friluftslivet. I det følgende kapittelet ønsker jeg å belyse politiske holdninger når det kommer til tilrettelegging for friluftsliv og forholdet mellom bruk og vern.

3.2 Utvikling i miljøpolitikken

Miljøvernpolitikken legger til grunn prinsippet om naturens tålegrense og «føre-var-prinsippet» der belastningen ikke må overstige det økosystemene kan tåle. Når miljøkonsekvensene er usikre må «tvilen komme miljøet til gode». Miljøvernpolitikken bygger i tillegg på prinsippet «forurensar betaler» som innebærer at den som forårsaker miljøskader skal pålegges det økonomiske ansvaret med å rydde opp. Det er samtidig viktig at miljøtiltakene er kostnadseffektive der den samfunnsøkonomiske nytten er større enn kostnadene som følger av gjennomføring av tiltaket.⁷¹

Hovedlinjene for den norske miljøpolitikken kommer frem av stortingsmeldingen *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand* som først ble utarbeidet av Brundtland-

⁶⁷ Fauchald, O. K. (2013)

⁶⁸ Omtales som «fullmaktslovgivning» i H.C. Bugge, Lærebok i miljøforvaltningsrett s. 29-30

⁶⁹ Fauchald, O. K. (2013)

⁷⁰ Fauchald, O.K. (2013) med henvisning til Eckhoff, T. (1989)

⁷¹ St.meld. nr. 25 (2002-2003) s.13

regjeringen i 1996, og deretter har vært utarbeidet annet hvert år fra 1999 frem til våren 2007. Denne meldingen er en samlet fremstilling av miljøpolitikken. Stortingsmeldingen viser status for miljøvernarbeid og er regjeringens viktigste dokument for en samlet fremstilling av miljøpolitikken. Regjeringen presenterer her sin politikk for å møte utfordringene framover.⁷² Siden første utgivelse av stortingsmeldingen preges regjeringens miljøpolitikk av dobbeltbruk i verneområdene med mål om vern, samtidig som det skal fokuseres på tilrettelegging for friluftsliv.

I 1999 var om lag 6,4 % av fastlandsarealet i Norge vernet, med et mål om 13 % vernet fastlandsareal.⁷³ I 1999 var det nasjonalparker med stort innslag av høyfjellsområder som dominerte i arealomfang i verneområdene.⁷⁴ Politikken preges også av et mål om å tilrettelegge for friluftsliv ved å ta i bruk virkemidler som sikring av arealer og tilrettelegging for ferdsel og opphold for å bevare naturgrunnet, samtidig som miljøvennlig ferdsel, opphold og høsting fremmes. Det tas utgangspunkt i at fysiske tiltak for friluftsliv ofte er konkrete, rimelige og godt synlige.⁷⁵

Siden første utgivelse av stortingsmeldingen har miljøpolitikken vært preget av de samme målene på områdene både for miljøvern og friluftsliv. «Opprettelse av nye verneområder med hjemmel i naturvernloven er første skritt i arbeidet med å sikre verneverdiene.»⁷⁶ Sikring av friluftsområder og vern av naturområder er også ansett som et viktig virkemiddel for å gi allmennheten muligheter for rike naturopplevelser. Siden 1999 har stansing av tap av biologisk mangfold og vern av uberørte områder vært et av hovedmålene i stortingsmeldingene. I utviklingen gjennom årene har disse områdene blitt mer likestilt med målet om tilrettelegging for friluftsliv. Av St.meld. nr. 26 (2006-2007) fremgår det at «Formålet med vern av natur i Norge er å sikre naturkvalitetene i et område» samtidig som verdien for friluftslivet også er et formål med vernet.⁷⁷ I stortingsmeldingen av 2006 blir bevaring av naturens mangfold og friluftsliv behandlet under samme kapittel. Med utgangspunkt i en utvikling der vern og friluftsliv går mer mot samme rang i miljøpolitikken,

⁷² Pressemelding Miljøverndepartementet (2007)

⁷³ St.meld. nr. 8 (1999-2000) s.32

⁷⁴ St.meld. nr.8 (1999-2000) s.29

⁷⁵ St.meld. nr. 8 (1999-2000) s.51

⁷⁶ St.meld. nr. 24 (2000-2001) s.22

⁷⁷ St.meld. nr. 26 (2006-2007) s.34

kan vi av siste stortingsmelding se at disse kategoriene har blitt ytterligere sidestilt da de her blir behandlet samtidig med felles mål for «naturens mangfold og friluftsliv».⁷⁸

Siden våren 2007 har det ikke blitt lagt frem stortingsmelding om regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand.⁷⁹ Det betyr at det har gått 9 år siden regjeringen sist la frem det den selv beskriver som sitt viktigste dokument for en samlet fremstilling av miljøpolitikken. Økonomiske prioriteringer kommer likevel frem i Klima- og Miljøverndepartementets del av statsbudsjettet for 2016 (Prop. 1 S 2015-2016) hvor det beskrives hvordan regjeringen ønsker å vektlegge miljøpolitikken. I statsbudsjettet legges det frem en samlet fremstilling av tilstand, påvirkning og fremgangsmåte for å nå nasjonale mål innen hvert resultatområde.⁸⁰

Meld. St. 14 (2015-2016) *Natur for livet* inneholder regjeringens politikk for naturmangfold. Med 14 år siden forrige utgivelse har det skjedd mye i årenes løp. I dag er om lag 17 % av Norges landareal vernet,⁸¹ og det er fremdeles nasjonalparker og høyfjellsområder som dominerer i arealomfang.⁸² «Regjeringen fører en offensiv politikk for å bidra til en grønn omstilling av norsk økonomi» og vil sikre naturens leveranser av naturgoder for fremtiden gjennom vern og bærekraftig bruk.⁸³ Det kommer fram av stortingsmeldingen at det lenge har vært norsk politikk å bevare et utvalg av norsk natur mot fremtidige inngrep der blant annet Nasjonalparkplanen⁸⁴ og fylkesvise verneplaner nevnes som eksempler. Målet med å bevare naturmangfoldet er like mye basert på kjernen av Aichi-målene⁸⁵ om å beholde eller oppnå velfungerende økosystemer, som betydningen for samfunnet, herunder at naturen gir grunnlag for opplevelser og friluftsliv.⁸⁶ En ser med dette at miljøpolitikken fremdeles bærer preg av dels bevaringshensikt og dels sikring av arealer for friluftsliv.

Regjeringen vil gjøre det enklere å drive med friluftsliv, noe som uttrykkes i den nye stortingsmeldingen Meld. St. 18 (2015-2016) om friluftsliv. Det kan leses av stortingsmeldingen at aktivitet utendørs er en viktig kilde til høyere livskvalitet og bedre

⁷⁸ St.meld. nr. 26 (2006-2007) Boks 6.3 s. 72

⁷⁹ Meling om en stortingsmelding om rikets miljøtilstand (2013)

⁸⁰ Meling om en stortingsmelding om rikets miljøtilstand (2013)

⁸¹ Miljødirektoratet (2016b)

⁸² Miljødirektoratet (2016c)

⁸³ Meld. St. 14 (2015-2016) s.5

⁸⁴ St.meld. nr. 62 (1991- 92) er en landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge. Meldingen gir en ramme for omfanget av nasjonalparkplanen, der det ble lagt opp til å etablere 40 nye områder, samt å utvide 10 eksisterende nasjonalparker.

⁸⁵ Aichi-målene er globale mål for bevaring av naturmangfoldet og økosystemer fram mot 2020. Målene ble vedtatt under konvensjonen om biologisk mangfold i 2010 og gjelder for alle sektorer som påvirker naturen. De 20 Aichi-målene er internasjonale mål, men forutsetter tiltak i det enkelte partsland.

⁸⁶ Meld. St. 14 (2015-2016) s. 82

helse. Regjeringen ønsker at flere skal drive med friluftsliv og vil derfor åpne for flere aktiviteter i verneområder og utmark, i tillegg til å legge til rette for større aktivitet i verneområder.

Klima- og miljøminister Vidar Helgesen uttaler i et nyhetsskriv⁸⁷ at « Regjeringen vil gjøre det enklere å drive med friluftsliv gjennom å forenkle og oppdatere regelverket. Dagens regelverk tar ikke nok høyde for nye former for friluftsliv». Regjeringen foreslår derfor å åpne for flere aktiviteter i verneområdene, noe som innebærer at det i utgangspunktet blant annet skal bli tillatt å sykle på eksisterende veier og stier i nasjonalparkene og i landskapsvernområdene. Verneforskriftene vil endres i tråd med dette. Videre vil regjeringen forenkle og modernisere frilufsloven. I tillegg til adgangen til å sykle i utmark blir utvidet, vil denne endringen føre til mindre tvil om lovligheten av nye former for friluftsliv som kiting, fatbike og paragliding.

⁸⁷ Regjeringen (2016)

Kapittel 4: Verneforskrifter

4.1. Innledning

Kapittelet presenterer verneforskrifter. Innledningsvis har jeg gjort rede for verneforskriftenes rammer som reguleres av lovverk. Videre følger en beskrivelse av verneforskrifters innhold og restriksjoner, herunder utviklingen av verneforskrifter fra rene rådighetsbegrensninger til også å ha elementer av rådighetsoverføring. Til slutt har jeg ytterligere belyst denne utviklingen ved bruk av eksempler.

4.2. Lovbestemmelser

Verneforskrifter regulerer den fysiske råderetten til grunneiere, rettighetshavere og andre brukere av området. Naturmangfoldloven inneholder hjemler for vern av områder i §§ 33-51. Permanent vern vedtas av Kongen i statsråd, jf. naturmangfoldloven § 34, mens departementet er delegert myndighet til å vedta midlertidige vernevedtak, jf. § 45. Departementets myndighet er delegert til Miljødirektoratet.⁸⁸ Loven legger rammer for verneforskrifter, herunder hva som kan fastsettes og konkrete rammer for innhold. Lovbestemmelsene for hver enkelt vernekategori danner med dette den ytre rammen for rettsvirkningene av et vernevedtak. I tillegg følger det av bestemmelsene hvilke restriksjoner som kan innføres gjennom forskriften. Lovbestemmelsene for de enkelte vernekategoriene angir både laveste vernenivå («minimumskrav») og høyeste vernenivå («maksimumskrav»), som reguleringen må holde seg innenfor.⁸⁹

Lovens materielle regler er bindende for forvaltningen når vernebestemmelsene vedtas. Dette må ses i lyset av at loven har høyere trinnhøyde enn forskrifter, noe som gjør at lovens rammer ikke kan fravikes gjennom forskrift. Verneforskrifter knyttet til geografisk avgrensede områder utgjør hovedtyngden av regelverket knyttet til verneområder.⁹⁰ Forskriftene regulerer konkret hvilken bruk som krever tillatelse etter søknad fra forvaltningsmyndighetene og hvilken bruk som er forbudt. Verneforskriftene regulerer med dette tiltak og aktivitet i et område innenfor lovens rammer og angir således hjemmelsgrunnlag, vernekategori, geografisk virkeområde og formålet med vernet.⁹¹

⁸⁸ Backer, I. L. (2010) s. 385

⁸⁹ Norsk lovkommentar v/Cathrine Aulie

⁹⁰ Ot.prp. nr.52 (2008-2009) s.203

⁹¹ Ot.prp. nr.52 (2008-2009) s. 203

Naturmangfoldlovens vedtakelse hadde en betydning for de prosessuelle rammene for vedtak om opprettelse av verneområder. Lovens §§ 41-46 oppstiller klarere og mer detaljerte regler om samarbeid med interesser, kunngjøring og høring av forslag, virkninger av igangsatt verneprosess, og utferdigelse og publisering av endelig vedtak.⁹²

Et stort antall verneområder er opprettet med hjemmel i naturvernloven av 1970.

Verneforskriftene som er opprettet med hjemmel i naturvernloven er fortsatt gjeldende jf. overgangsbestemmelsen i naturmangfoldloven § 77. Miljødirektoratet utaler i sitt rundskriv at selv om disse forskriftene skal forvaltes i tråd med intensjonen på vernetidspunktet som et utgangspunkt, vil de suppleres med naturmangfoldlovens bestemmelser.⁹³ Dette synspunktet blir delvis lagt til grunn av Backer i kommentarutgaven til naturmangfoldloven. Hverken lovens ordlyd eller forarbeidene gjør det helt klart om naturmangfoldloven har bindende rammer for hva som er tillatt eller forbudt i en vernekategori. Av første punktum kan loven forstås slik at de ikke gjelder, og at det med dette blir et spørsmål om fremtidig revisjon av verneforskriftene for å bringe dem i samsvar med naturmangfoldlovens rammer. Til tross for dette får nok naturmangfoldlovens rammer betydning for tolkingen av uklare vernebestemmelser i eldre verneforskrifter.⁹⁴ Det framkommer videre av lovens kommentarutgave at lovens regler supplerer tidligere vedtak på samme måte som vedtak truffet etter gjeldende lov der en rekke regler supplerer spørsmål som vedtakene ikke regulerer selv. Dette kan eksempelvis være håndheving og sanksjoner. Ved motstrid mellom loven og vedtak må man i følge Backer legge til grunn at loven går foran, noe som også er best i samsvar med naturmangfoldlovens formål og alminnelige rettsprinsipper jf. kapittel 1.5.⁹⁵ I tillegg til naturmangfoldlovens særskilte regler om saksbehandling ved opprettelse av verneområder, gir forvaltningsloven alminnelige regler om saksbehandling ved utarbeidelse av forskrifter.⁹⁶

4.3. Generelt om verneforskrifter

Vedtakens av naturmangfoldloven hadde stor betydning for de materielle rammene for vedtak. «For vedtak om *opprettelse av verneområder* ble det gitt klarere føringer for innholdet i vernevedtakene for de enkelte vernekategoriene». I følge Ole Kristian Fauchald overlater de

⁹² Fauchald, O. K. (2013)

⁹³ Miljødirektoratet (2014). s. 5

⁹⁴ Backer, I. L. (2010) s. 625

⁹⁵ Backer, I. L. (2010) s. 626

⁹⁶ Miljødirektoratet (2016a) s. 18

nye rammene «fremdeles bred skjønnsmyndighet til Regjeringen og innebærer i det vesentlige en kodifisering av tidligere praksis».⁹⁷

Miljødirektoratet har utarbeidet forskriftsmaler for hver enkelt vernekategori.⁹⁸ Til tross for at direktoratets dokumenter ikke er å anse som juridisk bindende, tar Klima- og miljødirektoratet utgangspunkt i Miljødirektoratets utarbeidede forslag til vernevedtak, og beslutning gjøres i samråd med Fylkesmann og direktoratet. Disse sendes på høring før Klima- og miljødepartementet sluttbehandler vernesaken og endelig vedtak om vern etter naturmangfoldloven blir fattet av Kongen i statsråd gjennom kongelig resolusjon.⁹⁹

Verneforskriftene inneholder vanligvis restriksjonsnivå og standardformuleringer for forbudsbestemmelser, unntak og spesifiserte dispensasjonsbestemmelser.¹⁰⁰ Verneformål, naturgrunnlag, bruk og framtidige utfordringer kan imidlertid være svært forskjellige i de ulike områdene, og malen må derfor tilpasses lokale forhold og problemstillinger, både når det gjelder verneformål og brukerinteresser.¹⁰¹

Verneformålet for hvert verneområde fastsettes konkret med utgangspunkt i verneverdiene i området. Beskrivelse av verneformål knyttes opp mot naturmangfoldlovens vilkår for hver enkelt vernekategori, jf. naturmangfoldloven §§ 35-39. Oppbyggingen av verneforskrifter av nyere dato er slik at det først gis et generelt forbud mot alle inngrep og tiltak som kan skade eller redusere verneverdiene i området. Deretter følger generelle unntak fra forbudene, samt egne bestemmelser som åpner for at det kan søkes om dispensasjon.¹⁰² Med utgangspunkt i dette må bestemmelsene i en forskrift ses i sammenheng med den øvrige teksten i forskriften.

For å sikre en enhetlig forvaltning av verneområder vil det gjennom forvaltningsplaner for området gis konkrete retningslinjer om bruk, informasjon, skjøtsel, tilrettelegging osv. Forvaltningsplaner kan med dette anses som et praktisk hjelpemiddel til å opprettholde og fremme verneformålet i tillegg til at en unngår tilfeldige enkeltavgjørelser som kan være uheldig for verneverdiene.¹⁰³

⁹⁷ Fauchald, O.K. (2013)

⁹⁸ Miljødirektoratet (2016a) s. 29

⁹⁹ Klima- og miljødepartementet (2015)

¹⁰⁰ Miljødirektoratet (2016a) s. 28

¹⁰¹ Miljødirektoratet (2016a). s. 29

¹⁰² Miljødirektoratet (2014) s. 5

¹⁰³ Miljødirektoratet (2013d)

Naturmangfoldloven innebærer mer detaljerte rammer for formålet med verneområdene, noe som resulterer i klarere rettslige rammer for forvaltningsplanene. På en annen side har allikevel myndighetene stor skjønnsfrihet.¹⁰⁴

4.4. Utvikling i verneforskrifter

Rondane nasjonalpark ble vernet i 1962 og var den første nasjonalpark i Norge som ble vernet.¹⁰⁵ Vi fikk flere nasjonalparker med vern av naturen som hovedformål i ti-årene som fulgte. Som følge av områdevern etter naturvernloven ble naturen i stor grad skjermet for menneskelig påvirkning der bruk var underordnet og naturverdiene skulle ivaretas. De senere årene har dette endret seg.

Sikringen av naturverdier som følger av et områdevern kan ha ulike formål. I noen tilfeller er formålet med verneforskriften bevaring av naturverdiene i seg selv, uten at det oppgis eventuelt nytteformål for mennesker. I andre tilfeller kan formålet være av naturvitenskapelig karakter, herunder eksempelvis opprettelse av referanseområder for sammenlikning med utvikling av naturen ellers. I mange verneområder er det sentrale opplevelsesverdien. Vi står ovenfor en tid der avstanden mellom menneske og natur stadig blir større og tekniske inngrep preger vår hverdagsnatur i stadig større omfang. På bakgrunn av dette kan nettopp opplevelsen av en natur upåvirket av slike inngrep stadig være viktigere.¹⁰⁶

I publikasjonen *Opprettelse av verneområder etter naturmangfoldloven* fra Miljødirektoratet opplyses det at «Klima- og miljødepartementet har gitt føringer om at hensynet til friluftsliv og nye former for friluftsliv skal styrkes i verneområdeforvaltningen.»¹⁰⁷ Videre kan det leses at det på bakgrunn av føringen om økt vektlegging av friluftslivsinteresser i verneområder og styrket faggrunnlag om ferdsel i verneområder vil bli vurdert endring av malene for verneforskrifter på dette temaet.¹⁰⁸

4.4.1. Ferdsel

Ferdsel til fots er som hovedregel tillatt i verneområder da friluftsloven og allemannsretten er gjeldende i verneområdene. All ferdsel skal i utgangspunktet skje varsomt og det skal tas hensyn til verneverdiene i området. For å bevare verneverdiene kan det i visse verneområder være aktuelt å innføre ferdselsforbud i deler av året eller i avgrensede områder.

¹⁰⁴ Fauchald, O.K. (2013)

¹⁰⁵ NOU 2004:28 s. 294

¹⁰⁶ NOU 2004:28 s. 292

¹⁰⁷ Miljødirektoratet (2016a) s.33

¹⁰⁸ Miljødirektoratet (2016a). s. 33

Av naturmangfoldloven § 35 følger det som hovedregel at ferdsel til fots i nasjonalparker i samsvar med friluftslovens regler er tillatt, noe som innebærer at slik ferdsel kan foregå uhindret av vernet når det skjer hensynsfullt og med tilbørlig varsomhet jf. friluftsloven §§ 2 og 11. «Ferdsl til fots» må forstås strengt, eksempelvis med vandring og skiløping. Aktiviteter som er nevnt i friluftsloven § 2 kan reguleres i verneforskrift. Av naturmangfoldloven § 35 annet ledd følger det at ferdsel til fots i nasjonalparker bare kan begrenses eller forbys i avgrensede områder, og bare dersom det er nødvendig for å bevare planter, dyr, kulturminner eller geologiske forekomster. Som et resultat av at nasjonalparkene i større grad skal være grunnlag for lokal verdiskapning, kan økt bruk og større aktivitet tilknyttet friluftsliv, reiseliv eller turisme bli av et slikt omfang at bruken kan komme i konflikt med verneformålet og målsettingen om å bevare verneverdiene.¹⁰⁹

Naturmangfoldloven § 36 annet ledd angir at ferdsel til fots i landskapsvernområder er tillatt i samsvar med friluftslovens bestemmelser. Hva som regnes som «ferdsel til fots» følger samme besvarelse som for nasjonalparker. I tilfeller der det av hensyn til plante- eller dyreliv er nødvendig å begrense ferdselen, må dette skje ved å bruke en annen vernekategori på det aktuelle arealet, eksempelvis biotopvernområde.¹¹⁰ Videre følger det av bestemmelsen at andre ferdselsformer som ikke er å anse som ferdsel til fots kan reguleres dersom det er nødvendig av hensyn til verneformålet, eksempelvis for å unngå slitasje på vegetasjon.

Naturreservater med verneformål knyttet til skog eller myr er normalt ikke underlagt restriksjoner på ferdsel til fots eller med båt. Det kan være aktuelt å fastsette ferdselsforbud i for sjøfuglreservater og våtmarks- og myrreservater som er viktige for fuglelivet, men det vil i de fleste tilfeller kun være aktuelt i hekketiden.¹¹¹ Det følger av naturmangfoldloven § 37 at et naturreservat kan totalfredes mot all virksomhet, tiltak og ferdsel. Det er med dette ingen øvre grense for hvor strengt vern som kan innføres, selv om totalfredning ikke alltid er nødvendig.¹¹²

4.4.2. Friluftsliv i naturreservater

Det følger av NOU 2004:28¹¹³ at naturreservater kan ha flere formål, men at et vesentlig mål er å beholde området mest mulig urørt slik at naturen får lov til å utvikle seg mest mulig på egne premisser. Departementets syn kommer frem av forarbeidene til loven, og bærekraftig

¹⁰⁹ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 209

¹¹⁰ Backer, I. L. (2010) s. 331.

¹¹¹ Miljødirektoratet (2016a). s. 34

¹¹² Norsk lovkommentar v/ Cathrine Aulie.

¹¹³ NOU 2004:28 s. 326

bruk skal ikke overta som hovedmål i stedet for vern.¹¹⁴ I følge Miljødirektoratet skal friluftsliv: «... ikke være en del av verneformålet for naturreservater og hovedregelen er at det ikke skal åpnes for tilrettelegging av hensyn til friluftsliv i denne typen verneområder.»¹¹⁵ Til tross for dette, er mange naturreservater viktige og mye brukte friluftsområder med store opplevelsesverdier. Av hensyn til verneformålet er det noen ganger aktuelt å åpne for tilrettelegging for friluftsliv for å kanalisere ferdsel slik at den ikke kommer i konflikt med verneformålet, eksempelvis for å unngå slitasje på vegetasjonen.¹¹⁶

I forskriftsmalen for naturreservater fastsettes forbud mot idrettsarrangementer og andre større arrangement, men det kan tas inn i en egen bestemmelse som åpner for å gi dispensasjon til begrenset bruk av denne typen. Bestemmelsen hindrer ikke ferdsel til fots i regi av ideelle lag og foreninger m.m. da det er aktiviteter utover alminnelig ferdsel til fots forbudsbestemmelsen retter seg mot. Det avgjørende for regulering av slike arrangementer er hensynet til verneformålet. Verneverdier i et område vil være avgjørende for om det vedtas ferdselsrestriksjoner eller ikke, noe som må vurderes i forbindelse med utformingen av verneforskriften for hvert enkelt naturreservat.¹¹⁷

4.4.3. Friluftsliv i nasjonalparker og landskapsvernområder

I NOU 2004:28¹¹⁸ uttales det at et sentralt mål i landskapsvernområder er ivaretagelsen av naturverdier som blir skapt i samspill mellom menneskers bruk og naturgrunnet. Miljødirektoratet presiserer at «Tilrettelegging i form av stier, klopper, merking og skilting er viktig for friluftslivet.»¹¹⁹ Det legges opp til dette ved at det i forskriftsmalen for nasjonalparker og landskapsvernområder er tatt inn en spesifisert dispensasjonsbestemmelse hvor det åpnes for tillatelse til slik tilrettelegging i form av bygging av bruer, legging av klopper, oppsetting av skilt og merking og etablering av nye stier. En forutsetning her er at det ikke kommer i konflikt med verneformålet. Det kan også tenkes tilfeller der etablering av nye stier kan fremme verneformålet. Et eksempel på dette vil være der stien kanalisere ferdselen bort fra et sårbart område til et område med større tåleevne. Det vil ikke være ønskelig med samme grad av tilrettelegging over alt og faktorer som påvirker dette vil være verneområdets størrelse, beliggenhet, verneverdi og verneformål. Med hensyn til naturmiljø og kulturminner

¹¹⁴ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 218

¹¹⁵ Miljødirektoratet (2016a) s. 34

¹¹⁶ Miljødirektoratet (2016a) s. 34

¹¹⁷ Miljødirektoratet (2016a) s. 34

¹¹⁸ NOU 2004:28 s. 324

¹¹⁹ Miljødirektoratet (2016a) s. 34

kan det også åpnes for at forvaltningsmyndighetene kan legge om eller kreve fjernet merking av stier og løyper.¹²⁰

Utviklingen av utøving av friluftsliv fører til at det i stadig større omfang tilbys organiserte turopplegg der naturopplevelse og friluftsliv er sentralt. Organisert ferdsel kan føre til slitasje og forstyrrelse av naturen da noen av aktivitetene krever faste leirplasser. På en annen side kan ferdselen kanaliseres slik at aktiviteter ikke kommer i konflikt med naturverdier. Det legges til grunn i forskriftsmalen for nasjonalparker at organisert ferdsel til fots er lovlig så lenge det ikke fører til skade på naturmiljøet. Annen organisert ferdsel som kan skade naturmiljøet må gis tillatelse av forvaltningsmyndighetene. Hvilken type ferdsel dette omfatter må vurderes for hver enkelt nasjonalpark der det legges vekt på verneformålet og ordlyden i bestemmelsene om organisert ferdsel.¹²¹

Utviklingen har ført til at nasjonalparkforvaltningen i Norge vier reiselivet større oppmerksomhet. I regi av Miljødirektoratet startes det opp ulike prosjekter, og det arbeides med å utvikle både en merkevarestrategi og besøksregistrering i nasjonalparker. Miljødirektør Ellen Hambro sier i et nyhetsbrev fra Miljødirektoratet 7 januar 2015: «De vernede områdene er ikke museumsnatur som ikke kan brukes i næringssammenheng. En god forvaltning av naturverdiene legger grunnlaget for økt verdiskapning».¹²²

4.4.4. Reiseliv i verneområder

Av NOU 2004:28 følger det at «Bruksverdi i næringsmessig betydning er normalt ikke et direkte formål med vern, men kan likevel være et resultat eller en funksjon av vernet, både for tradisjonell utmarksbruk og for bærekraftig turistnæring.»¹²³ Reiselivsaktiviteter i verneområder knytter seg til bruk av områdene i friluftssammenheng, og de to aktivitetene kan sies å fremstå som ganske like. Det følger av St.prp. nr. 65 (2002-2003) at opplevelsesverdien er lagt til grunn ved opprettelse av en rekke verneområder. I samme dokument vedtok Stortinget en utredning om bruk, vern og verdiskapning i norske fjellområder, med navnet «Fjellteksten». «Fjellteksten» var en del av revidert nasjonalbudsjett for 2003. Teksten innebar et politikkskifte i forvaltningen av de norske nasjonalparkene, ved at det ble åpnet for større grad av lokal verdiskapning og kommersiell reiselivsvirksomhet i nasjonalparkene. Denne omhandler med dette i store trekk å utnytte nasjonalparker og andre

¹²⁰ Miljødirektoratet (2016a) s. 35

¹²¹ Miljødirektoratet (2016a) s. 35

¹²² Miljødirektoratet (2015b)

¹²³ NOU 2004:28 s. 202

verneområder, samt deres randsoner i en reiselivsmessig sammenheng.¹²⁴ Det fremgår av «Fjellteksten» at det innenfor rammene av verneforskriften kan legges til rette for et miljøvennlig og bærekraftig reiseliv i et utvalg av nasjonalparkene.

Det vil ofte være ønskelig å etablere utsikts- og rasteplasser, merke stier, preparere skiløyper o.l. i verneområdene. Verneforskriftene åpner i ulik grad for slike nye tiltak. I utgangspunktet er det større åpning for etablering av friluftsliv/ reiseliv i områder der friluftsliv er en del av formålet med vernet. Dette vil være tilfelle for en del nasjonalparker og landskapsvernområder, da det som hovedregel ikke tas inn bestemmelser som åpner for slike tiltak i naturreservater.¹²⁵

4.5. Eksempler på utvikling i verneforskrifter

Verneforskriftenes utvikling er preget av den politiske viljen på områdene vern og tilrettelegging av friluftsliv. Om en ser tilbake til de første verneforskriftene, som nå i stor grad er opphevet, kommer det klart frem at formålet var å verne om naturen. I takt med friluftslivets utvikling, overgang til naturmangfoldloven og det politiske synet på kombinasjonen av friluftsliv og vern, har verneforskriftene i stor grad utviklet seg til å inneholde både friluftsliv og vern av naturen som formål med vernet. Det åpnes med dette i større grad for tilrettelegging for friluftsliv og reiseliv i tråd med bevaring av natur som formålet med vernet.

Briksdalsbreen som ligger i Jostedalbreen nasjonalpark var i 2003 blant de mest besøkte naturattraksjonene i Norge. «Vi finner en forholdsvis omfattende tilrettelegging i form av serviceanlegg med kafeteria, souvenirbutikk m.m.»¹²⁶ Dette er plassert ved parkeringsplassen, 2 km fra selve breen. Det følger videre av St.prp. 65 at det er ulike holdninger blant brukergruppene når det kommer til tilrettelegging.

Forskrift om vern av Jostedalbreen nasjonalpark¹²⁷ har følgende formål:

- « å verne eit stort, variert og verdfullt breområde med tilhøyrande område frå lågland til høgfjell, med plante- og dyreliv og geologiske førekomstar i naturleg eller i det vesentlege naturleg tilstand.

¹²⁴ Andressen, M. B & Svaland, M. (2014)

¹²⁵ Miljødirektoratet (2016a) s. 40-41

¹²⁶ St.prp. nr. 65 (2002-2003) s. 143-144

¹²⁷ FOR-1998-06-18-494

- å gje høve til naturoppleving gjennom utøving av tradisjonelt friluftsliv som er lite avhengig av teknisk tilrettelegging.
- å verne om kulturminne og kulturlandskap.»

Med store naturkvaliteter som det er viktig å ta vare på for framtidige generasjoner, er hovedformålet i verneområdet å ta vare på disse naturkvalitetene. Urørte naturområder minker raskt, og store deler av Jostedalsbreen nasjonalpark består av urørt natur.

Utøving av friluftsliv er et delmål i verneområdet, og i tråd med norsk friluftslivstradisjon, jf. friluftslova og allemannsretten, er det i følge verneforskriften fri ferdsel i nasjonalparken. All ferdsel og aktivitet både i og utenfor nasjonalparken skal skje «hensynsfullt og med tilbørlig varsomhet» jf. friluftslova § 2, slik at en ikke skader natur- og kulturverdier, uroer vilt eller er til ulempe for andre.¹²⁸ Det kan oppstå konflikt mellom utøving av friluftsliv på den ene siden og verneformål og verneregler på den andre, både ved konkrete tilretteleggingstiltak og ved stor ferdsel som forringer naturmiljøet. Naturmangfoldloven § 35 gir mulighet til å forby ferdsel hele året eller deler av året dersom det anses som nødvendig. Slike forbud har imidlertid ikke vært tradisjon eller ønskelig av hensyn til allemannsretten i utmark. Det fremkommer av forvaltningsplanen til nasjonalparken at det ikke er nødvendig å regulere ferdselen i området i dag. Kjente turiststeder som Briksdalen har stor tilstrømning uten at det har resultert i alvorlige slitasjeproblemer frem til nå.

Med økende interesse for friluftsliv er det i dag tilbud om organiserte turer og kurs på Jostedalsbreen. Det er foretatt ulike tilretteleggingstiltak i form av (turlags-)hytter, veger, merkede og umerkede stier/løyper o.l. og gjennomført ulike tilretteleggingstiltak mange steder i ytterkantene av nasjonalparken. Tiltakene er i sterk grad med på å kanalisere ferdselen, noe som er avgjørende for hvilke områder som blir benyttet.¹²⁹

Den kontrastrike, varierte og mektige naturen er grunnlaget for reiselivet i nasjonalparken og det har de siste årene vokst fram flere og mer tilrettelagte turisttilbud i Jostedalsbreområdet. Herunder kan eksempelvis Strynefjellet sommerskisenter og båtskyss på Nigardsbrevatnet med breføring på Nigardsbreen nevnes som eksempler.

På grunn av nasjonalparkens størrelse er det nærmest umulig å føre like bra kontroll og tilsyn i hele verneområdet. Manglende oppsyn eller forvaltning kan føre til at det blir satt i gang

¹²⁸ Friluftslova § 2 og verneforskrifta pkt. IV, 6

¹²⁹ Fylkesmannen i Sogn og Fjordane (1994). s. 22

tiltak som skulle vært omsøkt. Dette omfatter somregel merking av nye stier, og selv om dette er tiltak som er godt ment, er det likevel tiltak som må omsøkes. Selv om en innenfor verneforskriftens rammer kan fortsette med merking og rydding på steder dette er gjort tidligere, er problemet at den nye merkingen noen ganger er litt for mye, feil, eller at det ikke blir holdt vedlike.¹³⁰

Et mål for 2016 er å få på plass informasjonsskilt ved de store innfallsporene til nasjonalparken, slik at besøkende vet at de er i en nasjonalpark og får mulighet til å lære om den. I nasjonalparken blir oppsetting av skilt og sperregjerder organisert av lokalt Statens naturoppsyn i samarbeid med lokale aktører som grunneiere, reiselivsrepresentanter, politi og forvaltning. På bakgrunn av fri ferdselsrett i utmark, har ingen av aktørene juridisk ansvar for å sette opp slik informasjon og gjerder. Skiltene blir derfor ansett som informasjonsskilt og det er en felles interesse blant aktørene som er med på å «trekke» folk mot breen at slik informasjon er tilstede.¹³¹

4.5.1. Øvre Pasvik nasjonalpark

Øvre del av Pasvikdalen ble i 1970 fredet som nasjonalpark i medhold av naturvernloven 1954. Forskriften¹³² hadde følgende formål:

«Nasjonalparken skal representere et opprinnelig skoglandskap på overgangen mellom nord-østeuropeisk og nord-vesteuropeisk flora og fauna. Landskap og naturmiljø skal bevares i naturlig tilstand og dyrelivet skal få utvikle seg mest mulig fritt.»

Opprettelsen av nasjonalparken er tilsynelatende gjort med formål om å ivareta hensynet til å verne om naturen for naturens egen skyld, med bevaring som hensikt.

Verneforskriften ble i 2003 opphevet og erstattet med ny verneforskrift¹³³ der nasjonalparken ble utvidet. Samtidig ble det tilgrensende Øvre Pasvik landskapsvernområde opprettet.

Formålet for nasjonalparken lyder følgende:

«Formålet med Øvre Pasvik nasjonalpark er å ta vare på et stort, sammenhengende barskogområde som i det vesentlige urørt i forhold til tekniske inngrep, ta vare på et skogøkosystem med et egenartet og variert biologisk mangfold, sikre variasjonsbredden

¹³⁰ SNO (2015) s. 5

¹³¹ SNO (2015) s. 8

¹³² FOR-1970-02-06-1

¹³³ FOR-2003-08-29-1104

av naturtyper i regionen samt ta vare på landskapsformer, særpregede geologiske forekomster og kulturminner.

Ivaretakelse av naturgrunnlaget innenfor nasjonalparken er viktig for samisk kultur og næringsutnyttelse. Området skal kunne brukes til reindrift, naturopplevelse og utøvelse av tradisjonelt og enkelt friluftsliv med liten grad av teknisk tilrettelegging.»

Av formålsparagrafen følger det at formålet med vernet av nasjonalparken nå har fått flere og til dels motstridende formål. Det er ikke lengre kun naturen som skal hensynstas i nasjonalparken, men også samisk kultur og næringsutnyttelse, reindrift, naturopplevelse og utøvelse av tradisjonelt friluftsliv. Det fremkommer av forvaltningsplanen til nasjonalparken at hovedutfordringen er å utøve en forvaltningspraksis som tar vare på naturkvalitetene og kulturminnene i Øvre Pasvik nasjonalpark, samtidig som området skal benyttes til reindrift, jakt, fiske, friluftsliv, naturturisme m.m. innenfor rammene av verneformålet. Nøkkelen til å bevare naturmiljøet er å styre menneskelig påvirkning, noe som betyr at områdene skal skjermes mot inngrep eller aktivitet som kan ødelegge eller forringe de naturkvalitetene vernet er ment å ivareta.¹³⁴

Formålet med opprettelsen av nasjonalparken var først og fremst å ta vare på naturmiljøet, men også å stimulere til enkelt og tradisjonelt friluftsliv. I tillegg skal området kunne brukes til reindrift. På bakgrunn av dette er tilpassing av tilretteleggingstiltak slik at de ikke kommer i konflikt med naturmiljø eller reindrift ansett som hovedutfordringen. Samtidig er tilretteleggingstiltak også en måte å kanalisere ferdselen på slik at en unngår ferdsel på sårbare områder.¹³⁵

Øvre Pasvik nasjonalpark har relativt mange besøkende gjennom sommerhalvåret, noe som har ført til en del slitasje på vegetasjon og trær, samt bålplasser på enkelte holmer og øyer. Dette har ført til at det tidligere har vært vurdert å frakte ved til enkelte plasser og å innføre ferdselsforbud i hekkesesongen for å verne sårbare fuglearter.¹³⁶ I nasjonalparken er det tilrettelagt med sti fra parkeringsplass som er klopplagt på våte partier. I tillegg er det satt opp en gapahuk. Ved en koie er det også laget bål plass med benker. I de mest brukte innfallsporene er det tilrettelagt med parkeringsplass, utedo og informasjonstavle.¹³⁷

¹³⁴ Fylkesmannen i Finnmark (2009) s. 10

¹³⁵ Fylkesmannen i Finnmark (2009) s. 31

¹³⁶ Fylkesmannen i Finnmark (2009) s. 18

¹³⁷ Fylkesmannen i Finnmark (2009) s. 31

Resultatet fra en brukerundersøkelse fra 2006 viser at de besøkende hadde ulike oppfatninger av tilretteleggingstiltak i nasjonalparken. Mange oppga at det er det uberørte som er den største kvaliteten for området, noe som vil forringes med tilretteleggingstiltak, mens andre ønsket seg flere merkede stier, bedre informasjonstavler, flere overnattingsmuligheter og bedre veier.¹³⁸ Det har kommet en rekke forslag til tilretteleggingstiltak i nasjonalparken fra lokalt hold. Dette omfatter blant annet å bygge utedo ved gapahuken, utbedring av koie og åpning av hytte for allmennheten, etablering av sti med enkel klopp/bru og merking av stier, utkjøring av ved med snøscooter, bygging av ny bål plass, gapahuk og utedo m.m. Samtidig som det er viktig å kanalisere trafikken i verneområdet og med dette konsentrere tilretteleggingstiltakene til de mest populære turmålne i området, er det ikke realistisk å gjennomføre alle disse tiltakene. Dette med tanke på ressursene som kan påregnes til tiltak i verneområdet.¹³⁹

4.5.2. Skjørlægda naturreservat

I medhold av naturvernloven 1970 ble Skjørlægda naturreservat vernet. Av verneforskriften¹⁴⁰ fra 1992 fulgte formålet med vernet:

«Formålet med vernet er å bevare et stort og lite påvirket dalføre med relativt mye barskog, som typeområde for regionen.»

Verneforskriften ble i 2009 erstattet og området ble inkludert i Lomsdal-Visten nasjonalpark.¹⁴¹ I medhold av naturmangfoldloven ble området vernet som nasjonalpark hvor formålet med vernet er å:

- «Bevare et stort, egenartet og tilnærmet urørt naturområde.
- Bevare det biologiske mangfoldet med økosystemer, arter og bestander, geologiske forekomster, og kulturminner.
- Sikre variasjonsbredden av naturtyper og store sammenhengende barskogområder i regionen.
- Sikre grotter og karstformer mot all skade og mot at det fjernes biologisk eller geologisk materiale fra dem.
- Bevare, sammen med landskapsvernområdet i Indre Visten, et variert kystlandskap fra fjord til fjell på Helgeland.

¹³⁸ Fylkesmannen i Finnmark (2009) s. 18

¹³⁹ Fylkesmannen i Finnmark (2009) s. 32-33

¹⁴⁰ FOR-1992-12-04-937

¹⁴¹ FOR-2009-05-29-553

Allmennheten skal gis anledning til naturopplevelse gjennom utøvelse av tradisjonelt og enkelt friluftsliv med liten grad av teknisk tilrettelegging.

Ivaretagelse av naturgrunnet innenfor nasjonalparken er viktig for samisk kultur og næringsutnyttelse. Området brukes til reindrift.»

Selv om formålsparagrafen er konkret, gir den i følge verneforskriften for området likevel rom for tolkning. Det har derfor vært ansett som behov for å konkretisere hvilke naturkvaliteter som skal prioriteres og bevares innenfor verneområdet, noe som spesifiseres i forvaltningsplanen.¹⁴²

Forvaltningsplanen for verneområdet veier vern mot bruk innenfor rammene av verneforskriften. I tilfeller med motstridende interesser mellom vern og bruk, skal brukerinteressene vike til fordel for verneformålet. Dette angis som følger av sentrale retningslinjer og hensikten med vernet hvor blant annet «føre-var» prinsippet er sentralt. Friluftsliv er en del av verneformålet i Lomsdal-Visten og det spesifiseres i forvaltningsplanen at det med tilrettelegging menes merking av stier, bygging av bruer, kloppelegging eller liknende tiltak.¹⁴³

Nasjonalparken har betydelig verdi som friluftsområde, men det er relativt sparsomt tilrettelagt for friluftsliv i området. Av retningslinjer som følger av verneplanprosessen, fylkesdelplanen og forvaltningsplanen fastslås at området også i framtiden skal være enkelt tilrettelagt med sparsom merking og infrastruktur. Til tross for dette er det et mål for forvaltningen å bedre tilretteleggingen fra innfallsportene til nasjonalparken, herunder bidra til planlegging og etablering av informasjonspunkt og parkeringsplasser i tillegg til eventuell kloppelegging, merking og skilting på stiene inn mot nasjonalparken. Med verneverdier som er sårbare for ferdsel og bruk, må tilrettelegging tilpasses slik at både konkrete tiltak og ferdsel ikke kommer i konflikt med verneverdier og naturkvaliteter. Det er med dette svært viktig at tilretteleggingen ikke reduserer naturopplevelsen eller fører til økt konflikt mellom ulike brukerinteresser, som for eksempel friluftsliv og reindriftsnæring.¹⁴⁴

¹⁴² Lomsdal- Visten nasjonalparkstyre (2014) s. 21

¹⁴³ Lomsdal- Visten nasjonalparkstyre (2014) s. 50

¹⁴⁴ Lomsdal- Visten nasjonalparkstyre (2014) s. 77

4.5.3. Bymarka naturreservat

I medhold av naturvernloven 1970 ble Bymarka naturreservat vernet i 1992.

Verneforskriftens¹⁴⁵ formål lød følgende:

«Formålet med vernet er å bevare et barskogområde som er typisk for naturtypen i regionen, og som har stor variasjon i topografi og vegetasjon.»

Verneforskriften for naturreservatet ble i 2005 erstattet med ny forskrift¹⁴⁶ med følgende formål:

«Formålet med fredningen er å bevare et barskogområde med naturskogkvaliteter som er typisk for naturtypen i regionen med sitt biologiske mangfold i form av naturtyper, økosystemer, arter og naturlige økologiske prosesser. Området har en særskilt pedagogisk og vitenskapelig betydning som et område som har restaurert seg fra tidligere sterk påvirkning. Området er egenartet i form av at det har stor variasjon i vegetasjonstyper, eksposisjoner og høydelag. Verneområdet ligger i et regionalt viktig friluftsområde.»

Det følger av formålsparagrafen at verneområdet ligger i et område med store friluftstiltal, noe som kan innebære utfordringer i balansen mellom bruk og vern av området. Med dette følger at formålet for verneområdet er en form for dobbelt siktemål, både bevaring og fremme av friluftslivet, noe som også gjenspeiles i de overordnede forvaltningsmålene for området:

- Skogen i Bymarka naturreservat skal utvikle seg i retning av en naturskog/ urskog.
- Friluftstilbudet i naturreservatet skal opprettholdes, bl.a. ved vedlikehold av eksisterende tilretteleggingstiltak for friluftslivet.
- Bruken av naturreservatet må ikke medføre økt slitasje på vegetasjonen eller økt forstyrrelse av dyrelivet.

I forvaltningsplanen til området opplyses at det eksempelvis vil være en utfordring å balansere risiko for vegetasjonsslitasje og forstyrrelse av dyrelivet med både organisert og uorganisert aktivitet i verneområdet.¹⁴⁷ Det vil med dette være en utfordring å balansere den friluftsmessige bruken av området opp mot tålegrensen i forhold til forstyrrelse av og slitasje

¹⁴⁵ FOR-1992-12-04-959

¹⁴⁶ FOR-2005-09-02-973

¹⁴⁷ Fylkesmannen i Sør-Trøndelag (2010) s. 9

på naturmiljøet. Det er store friluftsinnteresser i reservatet, og området er svært viktig og mye brukt friluftsområde både for byen og regionen. Dette understrekes av at friluftsliv er tatt inn i formålsparagrafen i verneforskriften som en viktig kvalitet. Friluftslivet har vært sterkt vektlagt i forvaltningen også før vernet.¹⁴⁸ Det faktum at verneområdet ligger i et regionalt viktig friluftsområde, gjør at det er ønskelig med god standard på stier og løyper slik at området er et tiltalende friluftsområde, samtidig slik at stier og løyper kanalisere ferdsele og reduserer slitasje og forstyrrelse på naturkvalitetene. I tillegg har området en særskilt pedagogisk og vitenskapelig betydning, og det opplyses at det på bakgrunn av dette er ønskelig med en bedre tilrettelegging av informasjon tilpasset ulike alderstrinn.¹⁴⁹ Organisert bruk av området ved idretts-arrangementer og turvirksomhet anses som en særlig utfordring i forhold til å bevare naturverdiene i området.

4.5.4. Gjerimåsan naturreservat

I medhold av naturvernloven 1970 ble myrområdet Gjerimåsan vest for Stråltjern i Gjerdrum og Nannestad kommuner fredet som naturreservat i 1981. I verneforskriften¹⁵⁰ for verneområdet nedfelles følgende formål:

«Formålet med fredningen er å bevare ei typisk utformet nedbørsmyr»

Av formålsparagrafen følger det at det er naturverdiene i området som er formål med vernet og at det er her hensynet skal ligge. Dette er i tråd med naturvernloven 1970 § 3 hvor hovedformålet med en nasjonalpark var å ta vare på urørt natur, selv om bevaringsformålet gjerne var mer sammensatt enn for andre verneformer, spesielt til sammenlikning med naturreservater og naturminner etter naturvernloven 1970.¹⁵¹

Verneforskriften ble erstattet i 2015¹⁵² hvor formålsparagrafen har fått en vesentlig endring:

«Formålet med naturreservatet er å bevare et sårbart myr- og barskogområde. Videre er formålet med naturreservatet å bevare et område med særskilt naturvitenskapelig verdi som eksempel på denne type eldre og relativt urørte naturområder i lavlandet på Østlandet.

¹⁴⁸ Fylkesmannen i Sør-Trøndelag (2010) s. 16

¹⁴⁹ Fylkesmannen i Sør-Trøndelag (2010) s. 18

¹⁵⁰ FOR-1981-09-04-4778

¹⁵¹ Backer, I. L. (1986) s. 114

¹⁵² FOR-2015-12-11-1516

Området utgjør et viktig leve- og yngleområde for fugl. Med sin størrelse og preg av urørthet i en region som ellers er betydelig påvirket gjennom lengre tid med aktivt skogbruk, har området særlig betydning for biologisk mangfold. Det representerer en av regionens største og intakte høymyrer og skogen består overveiende av eldre gran- og furuskog. Det er en målsetting å beholde verneverdiene i best mulig tilstand. Naturreservatet ansees som velegnet til å øke sin verneverdi gjennom fri utvikling.

Det skal samtidig tas hensyn til bærekraftig bruk til idretts- og friluftslivsformål.»

Av tredje ledd i formålsparagrafen følger et nytt hensyn og vern av natur er ikke lenger det eneste formålet.

For å belyse tankegangen bak endringen av verneforskriften kan det vises til Klima- og miljødepartementets *Foredrag til kongelig resolusjon om Verneplan for skog*.¹⁵³ Her uttaler Naturvernforbundet i Nannestad og Gjerdrum på vegne av Naturvernforbundet i Oslo og Akershus at «de generelle unntakene om begrenset utvidelse av stier og løyper, oppsetting av midlertidige mobile jakttårn, utsetting av saltsteiner, orienteringsløp og turorientering, terrengløp, skirenn og andre arrangementer må tas ut av forskriftens § 4.» Dette er for å unngå at folk tar seg til rette og for å forhindre mulig skade på området. Videre uttales: «av samme hensyn til områdets urørthet, må de spesifiserte dispensasjonsbestemmelsene i § 7 om oppsetting av gjerder i forbindelse med beiting, utbedring, omlegging og endring av stier og løyper, bruk av området til sykkelritt og nødvendig motorferdsel for gitte aktiviteter fjernes.» Fylkesmannen kommer med uttalelser til Naturvernforbundets krav om fjerning av flere av unntaksbestemmelsene og de spesifiserte dispensasjonsbestemmelsene: «Flere av de generelle unntakene fra vernebestemmelsene er relativt vanlige for naturreservater.» Disse vurderes med liten sannsynlighet for å få betydning for verneverdiene. Selv om eksempelvis terrengløp og utvidelse av stier og løyper i noen tilfeller vil kunne utgjøre et skadepotensiale, vises det til at i tilfeller der tiltaket ikke er søknadspliktig, er det ansvarlig selv som må vurdere hvorvidt verneverdiene kan forringes.¹⁵⁴

¹⁵³ Av 12.12.15

¹⁵⁴ Klima- og miljødepartementet (2015b) s. 71

Kapittel 5: Innhold og tolkning av verneforskrifter

5.1. Innledning

I dette kapittelet tar jeg for meg innholdet i verneforskrifter og avveiningen mellom bruk og vern av områder. Her vil jeg se på synet på forholdet mellom bruk og vern, og adgangen til å foreta skjøtselstiltak i verneområder. Jeg vil videre se på hva som styrer bruken i verneområder, for deretter å redegjøre for tolkning av verneforskrifter.

5.2. Bruk innenfor verneområder

Avveiningen mellom bruk og vern skjer som oftest på et generelt grunnlag på forhånd av vernet. Det at et område er vernet vil innebære en generell beskyttelse mot ulike tiltak uten at det i hvert enkelt tilfelle foretas en nærmere vurdering av om tiltaket er «bærekraftig eller ikke».¹⁵⁵ Ved opprettelse av verneområder legges det opp til at næringsvirksomhet som finner sted på opprettelsestidspunktet, eksempelvis reiseliv, skal kunne videreføres og utvikles. Dette for å skape aktivitet i lokalsamfunnet med aktivitet som er i tråd med verneformålet. På samme måte vil det kunne etableres ny næringsvirksomhet så lenge dette ikke strider med verneformålet. Departementets syn er at det på bakgrunn av dette ikke nødvendigvis vil være motsetninger mellom bruk og vern.¹⁵⁶

FN-konvensjonen om biologisk mangfold har som overordnet målsetting «bevaring av biologisk mangfold, bærekraftig bruk av dets komponenter, og en rimelig og likeverdig fordeling av fordelene som følger av genressurser».¹⁵⁷ Formålene bevaring og bærekraftig bruk gjenspeiles i en rekke av konvensjonens bestemmelser. Det er allikevel ikke et klart skille mellom hva som anses som «bevaring» og hva som regnes som «bærekraftig bruk». Begrepsbruken i konvensjonen illustrerer likevel godt at vern og bruk ikke nødvendigvis er motsetninger. På den ene siden kan vern danne grunnlaget for tradisjonell bruk, eksempelvis kan vern av reinbeitearealer mot større tekniske inngrep bidra til en levedyktig reindriftsnæring. På den andre siden kan bruk være en forutsetning for vern av biologisk mangfold i for eksempel kulturlandskapet.¹⁵⁸

I dagens regelverk tas det i liten grad hensyn til at det kan være nødvendig med aktiv bruk for å opprettholde verneverdiene, spesielt i kulturlandskap. En slik bruk kan tillates men ikke

¹⁵⁵ NOU 2004:28 s. 154

¹⁵⁶ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 198

¹⁵⁷ FN-konvensjonen om biologisk mangfold art. 1

¹⁵⁸ NOU 2004:28 s. 148

pålegges, og til tross for at vernemyndighetene kan foreta skjøtsel i verneområdene, foreligger det ikke initiativ eller handlingskraft for å stimulere til bruk og driftsmetoder som bidrar positivt til et rikt biologisk mangfold. Prinsipielt blir spørsmålet om bruk i verneområder mer et spørsmål om forholdet mellom menneske og natur, mellom kulturpåvirkning og urørt natur. Om en tolker begrepene «urørt» eller «i det vesentlige urørt» natur bokstavelig, kan det være vanskelig å finne områder i norsk natur der mennesker overhodet ikke har satt sine spor. Til tross for dette er det verdien av en mest mulig naturlig tilstand et områdevern vil ivareta, med andre ord; «en tilstand der påvirkningen av mennesker ikke har ført til irreversible skader, eller der utnyttelsen ikke har forringet områdets økologiske særtrekk».¹⁵⁹ Kjernen for et vedtak om områdevern er nettopp denne forhåndsprioriteringen av naturverdier fremfor utnyttelse av området, og det er denne naturtilstanden som er utgangspunktet for vernet og som i tillegg danner rammer for fremtidig bruk.¹⁶⁰

Det følger av naturmangfoldloven § 47 at miljøvernmyndighetene kan gjennomføre skjøtselstiltak i verneområder. Dette betegnes i NOU 2004:28 som «... alle tiltak som anses nødvendig for å opprettholde eller oppnå den natur- eller kulturtilstanden som er formålet med vernet, herunder merking av området.»¹⁶¹ Videre presiseres det i utredningen at naturmangfoldloven § 47 gir «... miljøvernmyndighetene adgang til å foreta skjøtsel, herunder restaurerings- og istandsettingstiltak for alle kategorier verneområder etter denne loven.»¹⁶² Paragrafens første ledd får først og fremst betydning for privat grunn i verneområdet, men den medfører også at vernemyndighetene kan iverksette skjøtselstiltak på statsgrunn. Paragrafens andre ledd angir rammer for hvilke skjøtselstiltak som kan foretas, nemlig tiltak for å kanalisere ferdsel, fjerning av vegetasjon eller fremmede treslag og restaurering etter naturinngrep. NOUen forklarer at dette innebærer enkel merking og anlegg av klopper og stier m.v. i verneområdet der det er nødvendig for å beskytte verneverdiene, men at anlegg av parkeringsplasser i verneområder forutsetter særskilt rettsgrunnlag.¹⁶³ NOUen legger med dette opp til at rådighetsoverføring til vernemyndighetene kan skje erstatningsfritt, men det går en grense for dette, og parkeringsplasser ligger utenfor grensen. Med andre ord må grensen mellom rådighetsbegrensning og ekspropriasjon ligge et sted mellom stier, klopper m.v. og parkeringsplasser.

¹⁵⁹ NOU 2004:28 s. 154

¹⁶⁰ NOU 2004:28 s. 154

¹⁶¹ NOU 2004:28 s. 618

¹⁶² NOU 2004:28 s. 618

¹⁶³ NOU 2004:28 s. 618

Departementet støttet «i det alt vesentlige» utvalgets forslag om lovfesting av adgangen til skjøtsel i verneområder.¹⁶⁴ I Ot.prp. nr. 52 uttaler departementet:

«Departementet viser til at skjøtsel omfatter restaurerings- og istandsettingstiltak som er nødvendige for å opprettholde eller gjenopprette verneverdier. Tiltak kan f.eks. være hogst, opprydding, fjerning av fremmed vegetasjon, tiltak for å kanalisere ferdsel m.m.»¹⁶⁵

Departementet presiserer at grensemerking inngår som en del av skjøtselen, noe som også uttrykkes i lovteksten.

«Er det behov for en aktiv skjøtsel, herunder restaurering og istandsetting av området som forutsetter tiltak som går lenger enn det bestemmelsen åpner for, eller som vil innebære en vesentlig endring i naturtilstanden slik den var da vernearbeidet tok til eller området ble midlertidig vernet, kan den ikke foretas uten avtale med grunneier eller rettighetshaver, eller med hjemmel i et ekspropriasjonsvedtak...»¹⁶⁶

5.3. Tolkning av verneforskrifter

Bruken av et verneområde styres i stor grad av verneforskriften til området. Når det kommer til forståelsen av et vernevedtak kan det oppstå ulike spørsmål. Løsning på disse avhenger av tolkningen av vernevedtaket. Backer skriver i kommentarutgaven til naturmangfoldloven «I juridisk teori er tolking av rettsgrunnlag først og fremst drøftet med sikte på lovbestemmelser og avtaler. For tolking av forskrifter gjelder i stor grad det samme som for lovtolkning.»¹⁶⁷

Utgangspunktet for tolkning av verneforskrifter er ordlyden i forskriften. I tillegg er det viktig å se de enkelte bestemmelsene i sammenheng og lys av verneforskriftens formålsbestemmelse jf, Rt. 2002 s. 1069 (Trefellingsdommen). De nærmere rådighetsbegrensningene i vernebestemmelsen kan ses på som et verktøy for å fremme verneformålet. Loven setter rammer som verneforskriften må holde seg innenfor. Lovens regler kan også utover dette bidra til forståelsen av en verneforskrift.¹⁶⁸

Backer skriver videre at: «Det er naturlig å tolke en verneforskrift i lys av en mal som var i alminnelig bruk på den tid verneforskriften ble vedtatt. Avvik fra malen kan bety at

¹⁶⁴ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 236

¹⁶⁵ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 237

¹⁶⁶ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 237

¹⁶⁷ Backer, I. L. (2010) s. 273

¹⁶⁸ Backer, I. L. (2010) s. 273

verneforskriften skal tolkes annerledes enn malen, men et avvik kan også skyldes behov for en mer presis eller klarere utforming i lyset av stedlige forhold eller spørsmål som er kommet opp under saksforberedelsen.» Malene var i utgangspunktet et internt hjelpemiddel i miljøforvaltningen, og med dette ikke så godt kjent utad. Det kan derfor være en grunn til å vise en viss varsomhet med å fortolke en verneforskrift i lyset av malen dersom andre tolkningsmomenter peker i en annen retning.¹⁶⁹

Det at mange bestemmelser går igjen med tilnærmet identisk utforming i forskjellige verneforskrifter skyldes til dels at de er blitt opprettet med utgangspunkt i samme mal. I slike tilfeller er utgangspunktet at bestemmelsene skal tolkes på samme måte. Flere momenter kan likevel tilsi nyanser eller forskjeller i tolkning av tilnærmet identisk utforming av vernebestemmelser for forskjellige verneområder. Eksempler på slike momenter vil være forskjeller i verneformål, stedlige forhold eller spørsmål reist under saksforberedelsen. På en annen side behøver ikke forskjeller i ordlyden automatisk tilsi ulik tolkning. Synet på hvordan en bestemt regel best uttrykkes i verneforskriften kan ha endret seg med tiden. På slik måte kan ulike formuleringer i verneforskrifter, vedtatt på forskjellige tidspunkt, ikke nødvendigvis ha ulikt innhold. Det er sterke grunner til å tolke identisk utformede bestemmelser likt og legge forskjellig innhold i bestemmelser som har ulik utforming i tilfeller der verneforskriftene er vedtatt samtidig som deler av samme verneplan.¹⁷⁰

Det vil ha en viss betydning for forståelsen at det kan dokumenteres forvaltningspraksis etter den aktuelle bestemmelsen. Det vil særlig ha en betydning dersom forvaltningspraksisen fremmer verneformålet og ikke virker urimelig. Generelle uttalelser om regelforståelsen fra overordnet forvaltningsorgan eller i statsrådets svar på skriftlige spørsmål fra stortingsrepresentanter¹⁷¹ vil på samme måte være relevante tolkningsmomenter.¹⁷²

Backer uttaler videre at «Vernebestemmelsene må tolkes i lys av det formål som verneforskriften angir, og også i lys av aktuelle overordnede formål med områdevern, jf. § 33. Dette får bl.a. betydning for forståelsen av unntaksregler i vernebestemmelsene.» Tvil om hvordan en verneforskrift skal forstås, gjelder i mange tilfeller grensedragning for kategorier av virksomhet eller personer som verneforskriften regulerer. I tillegg kommer om kategoriene må anses som uttømmende eller om de må forstås innskrenkende. Tolkningsspørsmål om

¹⁶⁹ Backer, I. L. (2010) s. 274

¹⁷⁰ Backer, I. L. (2010) s. 274

¹⁷¹ Som inntas i serien Dok. Nr. 15

¹⁷² Backer, I. L. (2010) s. 274-275

hvem unntaksbestemmelsene gjelder for ble behandlet i Rt. 2002 s. 1069 (Trefellingsdommen).¹⁷³

Av forarbeidene til naturmangfoldloven følger det at «Mange høringsinstanser er opptatt av forholdet mellom bruk og vern, herunder næringsutvikling i verneområder. Dette er et prinsipielt spørsmål om forholdet mellom menneske og natur, mellom kulturpåvirkning og urørt natur».¹⁷⁴ Videre understreker Departementet at «hovedformålet med vern av norsk natur er å sikre viktige nasjonale og internasjonale verdier for ettertiden.»¹⁷⁵ På bakgrunn av dette vil hensynet til verneverdiene gå foran brukerinteressene i et verneområde. På en annen side mener Departementet at verneområdet skal kunne benyttes som en ressurs for lokalsamfunn i form av videre verdiskaping og bosetting i lokalsamfunnet, så lenge det skjer innenfor de rammene som vernet setter.

¹⁷³ Backer, I. L. (2010) s. 275

¹⁷⁴ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 198

¹⁷⁵ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 198

Kapittel 6: Erstatningsregler for områdevern

6.1. Innledning

I dette kapittelet tar jeg for meg erstatningsreglene for områdevern. Her vil jeg belyse utviklingen i erstatningsplikten fra reglene i naturvernloven til reglene i naturmangfoldloven. Jeg vil redegjøre for erstatningsplikt etter naturmangfoldloven § 50. Deretter vil jeg se på erstatning for områdevern etter alminnelige rettsgrunnsetninger eller prinsippet i Grunnloven § 105. Til slutt vil jeg gjøre rede for erstatning for områdevern etter bestemmelsene i EMK P1-1.

6.2. Utvikling i erstatningsreglene ved overgang fra naturvernloven

Naturvernloven av 1910 og 1954 ga grunneieren rett til erstatning for tap som følge av områdevern, men i følge kommentarutgaven til naturmangfoldloven finnes det ingen publiserte rettsavgjørelser der regelen er anvendt. I 1970 fikk naturvernloven § 20 i stedet en regel om erstatning «i samsvar med alminnelige rettsgrunnsetninger». Dette ble forstått som en henvisning til (ovennevnte) ulovfestede holdepunkter på bakgrunn av Grunnloven § 105 noe som også følger av rettspraksis i Rt. 1982 s. 850 (Arekilen). På bakgrunn av dette ble den praktiske hovedregelen at områdevern kunne vedtas erstatningsfritt.¹⁷⁶

Erstatningsordningen i naturvernloven ble i 1985 lagt helt om for de vernekategoriene som førte med seg de mest omfattende rådighetsreguleringene, herunder naturreservater, biotopvernområder og naturminner. Grunneiere og rettighetshavere skulle få erstatning for økonomisk tap som fulgte av områdevernet for disse vernekategoriene. Dette var i hovedsak etter samme regler som ved ekspropriasjon, noe som blant annet ga rett til erstatning for tapt fremtidig vinning ved påregnelige bruksendringer. Disse endringene i erstatningsreglene ble ikke gjort gjeldende for nasjonalparker og landskapsvernområder.¹⁷⁷

Etter reglene i naturvernloven § 20 skulle det gis full erstatning for økonomisk tap i samsvar med ekspropriasjonerstatningsloven ved fredning av et område som naturreservat. Ved fredning som nasjonalpark eller landskapsvernområde ble det derimot etter § 20b bare gitt erstatning i samsvar med «alminnelige rettsgrunnsetninger». Etter langvarig

¹⁷⁶ Backer, I. L. (2010) s. 280

¹⁷⁷ Backer, I. L. (2010) s. 281

Høyesterettspraksis fremsto dette som den dominerende hovedregel og var ensbetydende med at det ikke ble gitt erstatning.¹⁷⁸

I følge Backer kunne de særskilte reglene om erstatning for reservatfredning m.v. sies å forutsette et markert skille i restriksjonsnivået mellom reservatfredning på den ene siden og nasjonalparker og landskapsvernområder på den andre siden. I praksis hendte det at restriksjonsnivået i landskapsvernområder i mange tilfeller lå tett opp mot restriksjonsnivået i naturreservater. Med dette som utgangspunkt kunne erstatningsreglenes klare skille mellom ulike vernekategorier kritiseres fra grunneiers synspunkt. På en annen side kunne fremdriften i vernearbeidet bli avhengig av løpende bevilgninger til erstatning og en slik omfattende rett til erstatning kunne med dette ha en hemmende virkning på arbeidet med sikring av naturmangfoldet for fremtiden. I tillegg kunne et resultat av denne ordningen sies å føre til at naturvern hensyn ble satt i en dårligere stilling enn rådighetsbegrensninger til andre formål.¹⁷⁹

På bakgrunn av dette ble det i NOU 2004:28 foreslått erstatningsregler som var felles for alle vernekategorier i tillegg til at de utelukket erstatning for bruksendringer. Vedrørende igangværende bruk, la forslaget opp til erstatning dersom rådighetsbegrensningen førte til at bruken ble hindret eller den samlede driften av eiendommen ble vesentlig vanskeligjort. Det ble samtidig lagt opp til en ordning med tilskudd til drift av eiendommer som berøres av et verneområde. Det ble blant annet foreslått begrensninger i grunneiers rett til å få dekket sakskostnadene ved skjønn som ikke ga økt erstatning, dette for å begrense prosessutgiftene.¹⁸⁰

Forslaget om felles erstatningsregler uavhengig av vernekategori ble fulgt opp i Ot.prp. nr. 52. Erstatningsreglene ble basert på en alminnelig rett til erstatning for tap ved begrensninger i igangværende bruk. Forslaget om tilskuddsordninger ble derimot ikke videreført. Begrensningene som ble foreslått i NOU når det gjelder retten til å få dekket sakskostnader ved skjønn, ble betydelig moderert.¹⁸¹

6.3. Erstatning for områdevern

Innføringen av naturmangfoldloven førte altså med seg en felles erstatningsregel for permanent vern etter alle vernekategorier. Bestemmelsene om erstatning gjelder for grunneiere og rettighetshavere i eiendom som inngår i et område som er varig vernet som

¹⁷⁸ Norsk lovkommentar v/ Cathrine Aulie.

¹⁷⁹ Backer, I. L. (2010) s. 282

¹⁸⁰ Backer, I. L. (2010) s. 282

¹⁸¹ Backer, I. L. (2010) s. 282

nasjonalpark, landskapsvernområde, naturreservat, biotopvernområde eller marint verneområde.¹⁸²

Ved opprettelse av alle typer verneområder legges det gjennom særskilte verneforskrifter begrensninger på bruk og utnyttelse av eiendommen. Vernevedtak etter naturmangfoldloven betraktes som rådighetsbegrensninger og retter seg mot både grunneiere, rettighetshavere og allmennheten. Med utgangspunkt i høyesteretts praksis betraktes det som sikker rett at vernevedtak etter naturvernloven rettslig sett betraktes rådighetsbegrensninger og på denne måten ikke kan likestilles med ekspropriasjon, jf. særlig Rt. 1987 s. 80 (Rønnåsmyra II)¹⁸³

En sentral avgjørelse for spørsmålet om avgrensning av erstatningsplikt i saker om rådighetsbegrensninger er Rt. 1918 s. 403 (Konsesjonslovdommen). Her bygget Høyesterett på sondringen mellom overføring henholdsvis regulering av eierrådigheten var avgjørende for om erstatning måtte gis. Det følger av Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) at «Høyesteretts standpunkt har vært at regulering av fast eiendom må ses i sammenheng med statens rett til styring av samfunnsutviklingen og at reguleringen er et utslag av den alminnelige lovgivningskompetansen som er tillagt Stortinget i Grunnloven § 75 bokstav a.»¹⁸⁴ Dette standpunktet kommer til uttrykk i Rt.1970 s. 67 (Strandlovdommen). I strandlovdommen viser Høyesterett konsesjonslovdommen, og førstevoterende uttalte:

«Det er etter mitt syn viktig å ha det perspektiv for øye når man skal ta standpunkt til Grunnlovens krav til erstatning for rådighetsbegrensninger. Utgangspunktet må være at lovgivningens regulering av eierrådigheten normalt ikke påfører det offentlige erstatningsplikt, og at det- for så vidt ingen avståelse blir krevd- skal meget til før det må betales erstatning etter prinsippet i Grunnloven § 105.»

Strandloven markerer et skille med sin klare sondring mellom overføring og begrensning av eierrådighet som kriterium for valg av erstatningsregler. Selv om prinsippet om et slikt skille kan føres tilbake til konsesjonslovdommen, var ikke skillet rendyrket i samme grad som etter strandlovdommen.¹⁸⁵

Videre presiseres det i odelstingsproposisjonen at «hovedregelen som kan utledes av Høyesteretts praksis er at enhver må finne seg i de rådighetsreguleringer som er nødvendige

¹⁸² Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 256

¹⁸³ NOU 2004:28 s. 395

¹⁸⁴ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 244

¹⁸⁵ Taraldrud, K. E (2012) s. 4-5

av samfunnshensyn, uten at man tilkjennes erstatninger. Erstatning vil bare kunne vurderes der et vernevedtak innebærer en vesentlig begrensning i grunneiers etablerte og igangværende utnyttelse av eiendommen.»¹⁸⁶

6.4. Erstatning etter naturmangfoldloven § 50

Med tidligere ulovfestede regler om erstatning for landskapsvernområder og nasjonalparker, fører naturmangfoldloven til at det er betydelig lettere å få erstatning etter disse vernekategoriene. Utgangspunktet for erstatning er lovteksten i § 50 hvor første ledd lyder følgende:

«En eier eller rettighetshaver i eiendom som helt eller delvis blir vernet som nasjonalpark, landskapsvernområde, naturreservat, biotopvernområde eller marint verneområde, har rett til erstatning fra staten for økonomisk tap når et vern medfører en vanskeliggjøring av igangværende bruk. For bruk som trenger tillatelse fra offentlig myndighet, gjelder retten til erstatning bare hvis tillatelse er gitt før det er foretatt kunngjøring etter § 42.»

Den som har rett på erstatning er eier eller rettighetshaver i en fast eiendom. Backer betegner i kommentarutgaven til loven *eier* som den som reelt har eierposisjon, mens begrepet *rettighetshaver* favner vidt og omfatter en hver som har avtale med grunneieren om å få utøve faktisk rådighet over eiendommen. Faktisk eller fysisk rådighet kan gjelde enten totale bruksretter i form av tomtefeste, jordleie m.m. eller partielle bruksretter i form av positive servitutter som hogstrett, beiterett eller jaktrett. Etter § 50 er det ingen forskjell på offentlige og private eiere.

Av paragrafen følger at det gir rett til erstatning om vernet fører til «vanskeliggjøring av igangværende bruk». Uttrykket anses som nytt i norsk rett.¹⁸⁷ Det er her igangværende bruk som er beskyttet, spesifisert i forarbeidene som «bruk som faktisk foregår på vernetidspunktet.» Kriteriet omfatter med dette ikke bruk som er opphørt eller som ennå ikke er igangsatt.¹⁸⁸ Erstatningen som skal gis er knyttet til økonomisk tap som følger av at vernet «medfører en vanskeliggjøring av igangværende bruk».

Som nevnt vil en med dette utgangspunktet få en økt rett til erstatning ved vern av nasjonalparker og landskapsvernområder, mens det på den andre siden antageligvis blir en

¹⁸⁶ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 244

¹⁸⁷ Norsk lovkommentar v/ Cathrine Aulie.

¹⁸⁸ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 256

innskrenkning i retten til erstatning ved naturreservater. Grunnen til dette er at det i prinsippet skal ses bort fra mulig ny utnyttelse av eiendommen i fremtiden.¹⁸⁹

Da det sentrale for erstatning etter § 50 er igangværende bruk på det vernede arealet, gir ikke igangværende bruk på en eiendom som ikke berøres av verneområde rett til erstatning etter denne paragraf. Unntak fra dette finner vi i eiendommer med hvert sitt matrikelnummer som drives under ett. Slike tilfeller må likevel ha erstatningsvern under ett når de regnes som én driftsenhet etter jordlova¹⁹⁰ § 12 fjerde ledd.¹⁹¹

Uttrykket «igangværende» kan ikke tas helt på ordet. Dette følger av at dersom det var gitt offentlig tillatelse til en virksomhet før verneforslaget var kunngjort etter § 42, må denne retten anses som «igangværende bruk», og med dette beskyttet.¹⁹² Videre uttrykkes det i forarbeidene til loven at bruksendringer ikke gir grunnlag for erstatning dersom de finner sted etter at verneforslaget er sendt på lokal høring etter § 43 jf. Ot.prp. nr. 52¹⁹³ med henvisning til Rt. 1994 s. 1470 (Vangestadmyra). I innstillingen¹⁹⁴ til naturmangfoldloven har komitéen uttalt seg om «igangværende bruk»:

«Fleirtallet i komitéen, alle unnateke medlemene frå Framstegspartiet og Høgre, er samde i at det er uheldig at det i dag vert brukt store ressursar i rettsapparatet for å avklare kva som er påreknelig bruk av et verneområde. Fleirtallet stiller seg difor bak at erstatning kun skal gjevast for bruk det er gjeve løyve til før kunngjering av påtenkt verneforslag.»

Det oppfyller ikke vilkårene for «igangværende bruk» om bruken har opphørt før vernevedtaket. Bruken må allikevel regnes som igangværende dersom opphøret skyldes midlertidige årsaker, eksempelvis sykdom eller eierskifte. I følge forarbeidene til loven vil dette bero på en konkret vurdering der det blant annet vil være av betydning hvor lenge bruken har opphørt og årsakene, og hva som er en sannsynlig utvikling.¹⁹⁵

I forarbeidene gis det få holdepunkter for hva som kan regnes som «igangværende», og de nøyer seg med å slå fast at «igangværende» må «fortolkes etter sin ordlyd». Et tvilsspørsmål oppstår mellom uttrykket i § 50 og «pågående virksomhet» i landskapsområder jf. § 36. Det

¹⁸⁹ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 256

¹⁹⁰ Lov av 12. mai 1995 nr. 23 om jord

¹⁹¹ Backer, I. L. (2010) s. 432

¹⁹² Norsk lovkommentar v/ Cathrine Aulie.

¹⁹³ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 428

¹⁹⁴ Innst.O.nr. 100 (2008-2009)

¹⁹⁵ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 427

følger ingen klargjøring i forarbeidene av forholdet mellom de to uttrykkene. Etter § 36 annet ledd skal «pågående virksomhet» i landskapsvernområder kunne fortsette og kunne utvikles, samtidig som § 50 forutsetter at «igangværende bruk» kan vanskeliggjøres gjennom verneforskriften. Det kan tenkes at uttrykket «pågående virksomhet» kan tolkes i retning av en «hovedkategori», eksempelvis jordbruk, skogbruk eller turist- og industrivirksomhet, mens «igangværende bruk» sikter til den nærmere måten virksomheten drives på. Med utgangspunkt i regelen om at «virksomhet» som drives i dag skal kunne fortsette i landskapsområder, vil vernet i første rekke rette seg mot fremtidige endringer, noe som gjør at det sjeldent vil bli aktuelt med betydelige erstatningsutbetalinger etter nye regler når et område vernes som landskapsvernområde.¹⁹⁶

For å oppfylle vilkårene til «igangværende bruk» må det foreligge visse kvalitative minstekrav for at bruken skal være berettiget til erstatning. Bruken må være lovlig i samsvar med de reglene og normene som gjelder for vedkommende virksomhet. I tillegg må den også være i svar med naturmangfoldlovens generelle krav om aktsomhet i § 6. Aktsomhetsplikten i § 6 tilsier at grunneier eller rettighetshaver må tåle mindre ulemper erstatningsfritt. Det skal med dette ikke kunne kreves erstatning for å måtte stanse eller innskrenke en virksomhet som ikke tar tilstrekkelige miljøhensyn ut fra dagens krav.¹⁹⁷

Det følger av bestemmelsene i ekspropriasjonerstatningsloven at «påregnelig utnyttning» av eiendommen skal legges til grunn for erstatningen, herunder vil også fremtidige utnyttelsesmuligheter få betydning. Avgrensningen til virkning for igangværende bruk for erstatning etter naturmangfoldloven begrunnes i Ot.prp. nr. 52¹⁹⁸ først og fremst med prosessøkonomiske hensyn. I Innst.O.nr.100 presiseres det at komitéens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre imidlertid ikke er fornøyd med at erstatningen nå bare skal gis til «igangværende bruk». Det uttrykkes at dette må anses å være en klar forverring av grunneiers posisjon i forhold til dagens ordning i naturreservat, som gir erstatning for «påregnelig bruk».

«Disse medlemmer er for så vidt enig i at dette vil medføre mindre prosesskostnader for staten, men hvordan dette øker oppslutningen om vernearbeidet er vanskeligere å se. Den foreslåtte lovparagraf om erstatning medfører for eksempel at en grunneier kan ha brukt hundretusener av kroner på å planlegge et hyttefelt eller en småkraftutbygging, uten å få erstattet en krone.»

¹⁹⁶ Norsk lovkommentar v/ Cathrine Aulie.

¹⁹⁷ Norsk lovkommentar v/ Cathrine Aulie

¹⁹⁸ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 257

Det presiseres videre i Ot.prp. nr. 52 at bestemmelsen ikke er gjeldende ved andre former for rådhetsreguleringer fastsatt i medhold av naturmangfoldloven, f.eks. midlertidig vern. Bestemmelsen er heller ikke gjeldende for områdebeskyttelse og arealdisponering etter annen lovgivning, herunder eksempelvis arealplanlegging etter plan- og bygningsloven. I slike tilfeller må erstatningsspørsmålet avgjøres etter de vanlige, ulovfestede reglene om erstatning for rådhetsreguleringer, eventuelt etter andre særregler om kompensasjon.¹⁹⁹

Erstatning etter § 50 gis bare hvis igangværende bruk blir vanskeliggjort. Dersom bruken blir forbudt vil det helt klart føre til at vilkåret om vanskeliggjøring er oppfylt. Vilkåret kan også være oppfylt i tilfeller der igangværende bruk ikke rammes av forbud, men andre vernebestemmelser gjør at driften blir mer tyngende eller påfører driften ulemper. I følge Backer er dette særlig aktuelt i forhold til igangværende bruk på eiendommen ellers, men kan også tenkes når bruk av det vernede arealet blir mer tungvint. Videre presiseres det av Backer i kommentarutgaven til loven at:

«Spørsmålet som kan melde seg f.eks. ved ferdselsrestriksjoner som gjør at transport på eiendommen må ta en omvei og kanskje krever anlegg av ny vei trasé, eller ved forbud mot ordinær jakt som gjør at grunneieren må tåle viltskader i større grad enn uten vernevedtaket.»²⁰⁰

Restriksjoner på en enkelt driftsform kan etter omstendighetene være nok til at igangværende bruk blir vanskeliggjort, mens i andre tilfeller kan det være summen av restriksjoner på ulike sider ved bruken som til sammen vanskeliggjør den. Lovens uttrykk «vanskeliggjøring» er ikke utdypende forklart i forarbeidene hvor det vises til at «det kan vanskelig trekkes noen eksakt grense for hva som er en vanskeliggjøring av igangværende bruk» og at «spørsmålet må avgjøres konkret i den enkelte sak».²⁰¹ Det presiseres i proposisjonen at «ved vurderingen av om kravet til vanskeliggjøring er oppfylt eller ikke, er det i tråd med gjeldende rett kun ulemper som har økonomisk betydning som skal hensyntas», i tillegg må det foreligge økonomisk tap. Loven krever ikke vesentlig vanskeliggjøring for å oppfylle kravet for erstatningsplikt, men det må være snakk om en reell vanskeliggjøring jf. Ot.Prp nr. 52.

Etter naturmangfoldloven er det ikke noen vesentlighetskrav til vanskeliggjøringen. Det kreves imidlertid en årsakssammenheng mellom vedtaket og vanskeliggjøringen. Det må være

¹⁹⁹ Norsk lovkommentar v/ Cathrine Aulie

²⁰⁰ Backer, I. L. (2010) s. 440

²⁰¹ Ot.prp. nr. 52 s. 428

vernevedtaket som vanskeliggjør eller forhindrer den igangværende bruken. I tilfeller der årsaken ligger et annet sted, eksempelvis i vedtak etter annen lovgivning, er ikke dette kravet oppfylt. I tilfeller der det kan antas at igangværende bruk uten hensyn til vernevedtaket ville opphørt i nærmeste fremtid, vil det heller ikke bli noen tap å erstatte. På motsatt side finner vi tilfeller der igangværende bruk ville kunnet fortsette med noen justeringer for å sikre lønnsomhet.²⁰²

6.4.1. Oppsummering

Naturmangfoldloven § 50 gir rett til erstatning for økonomisk tap som følger av områdevern som medfører «vanskeliggjøring av igangværende bruk». De sentrale kriteriene for retten til erstatning er altså at det kan påvises et reelt økonomisk tap og den igangværende bruken på arealet blir vanskeliggjort. Etter naturmangfoldloven er det ikke noen vesentlighetskrav for å få erstatning etter § 50.

6.5. Alminnelige rettsgrunnsetninger

Det fremgår av forarbeidene til naturmangfoldloven at bestemmelsen om erstatning ved områdevern etter naturmangfoldloven kap. V utgjør en særbestemmelse om erstatning ved rådighetsreguleringer. Det innebærer at bestemmelsen skal komme til anvendelse på andre rådighetsreguleringer som ellers måtte vurderes med utgangspunkt i «alminnelige rettsgrunnsetninger», dvs. de prinsipper som følger av Grunnloven § 105, analogisk anvendt på rådighetsreguleringer.²⁰³ Backer presiserer i kommentarutgaven til naturmangfoldloven:

«Det er sikker rett at Grunnloven § 105 om erstatning ved ekspropriasjon ikke medfører noen rett til erstatning for tap som skyldes rådighetsreguleringene i et vedtak om områdevern. Det er heller ikke grunnlag for noen analogisk anvendelse av § 105, og heller ikke for erstatning etter «alminnelige rettsgrunnsetninger» eller ulovfestede regler med utgangspunkt i § 105.»²⁰⁴

Dette følger av en lang rettspraksis etter naturvernloven med utgangspunkt i Konesjonslovdommen i Rt. 1918 s. 401 og Strandlovdommen i Rt. 1970 s. 67. Videre presiseres at: «riktignok har Høyesterett aldri prinsipielt utelukket erstatning, jf. Rt. 2005 s. 469 (Gardermoen). Men som oppsummert i Rt. 2004 s. 1092 (Reinbeitfredningsdommen),

²⁰² Norsk lovkommentar v/ Cathrine Aulie

²⁰³ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 256

²⁰⁴ Backer, I. L. (2010) s. 279

Rt. 2005 s. 469 (Gardermoen) og av Skoghøy²⁰⁵, vil erstatning bare komme på tale dersom det er et vesentlig inngrep av slik karakter at det ut fra en helhetsvurdering vil virke sterkt urimelig om det skal tåles».²⁰⁶

I de nevnte avgjørelser har Høyesterett gitt uttrykk for at spørsmålet om en rådighetsbegrensning utløser erstatningsplikt etter Grunnloven § 105, beror på en helhetsvurdering.²⁰⁷ For tap som faller utenfor § 50, bedømmes erstatningsspørsmålet etter alminnelige rettsgrunnsetninger, og i slike tilfeller forutsettes som hovedregel avståelse. Det er kun unntaksvis snakk om erstatning for rådighetsbegrensninger. For at en rådighetsbegrensning skal utløse erstatning etter «alminnelige rettsgrunnsetninger» foreligger det flere vurderingskriterier. Sentrale kriterier som er anvendt i rettspraksis presenteres i det følgende.

6.5.1. Inngrepet må være vesentlig

Det at inngrepet er vesentlig ses på som et generelt minstevilkår, sett i forhold til hele eiendommens utnyttingsmuligheter. Dette kommer fram av rettspraksis i blant annet Rt. 1982 s. 850 (Arekilen) og Rt. 1989 s. 1339 (Biliåsen). Vesentlighetskravet kan knyttes både til grunneiers økonomiske tap eller hvor hardt inngrepet rammer grunneier. At inngrepet er vesentlig er et nødvendig, men ikke uten videre tilstrekkelig vilkår for erstatning.²⁰⁸ Det må alltid foretas en etterfølgende helhetsvurdering for å vurdere hvorvidt erstatning skal gis. Høyesteretts tilnærming til problemstillingen kommer klart frem i Rt. 1980 s. 94 (Fiskumvann) hvor førstvoterendes votum lyder:

«Når det gjelder innskrenkninger i eiendomsretten, er utgangspunktet at disse ikke påfører det offentlige erstatningsplikt, og at det skal mye til før det må betales erstatning etter Grunnloven § 105. Jeg viser til førstvoterendes uttalelse i plenumsdommen i Rt-1970-67. Dette utgangspunkt har også vært lagt til grunn i senere rettspraksis. Innen rammene av dette utgangspunkt vil spørsmålet om et inngrep fører til erstatningsplikt for det offentlige, bero på en helhetsvurdering. Det må i alle tilfelle være et krav om at inngrepet er *vesentlig*, men også andre momenter er relevante.»

²⁰⁵ i Lov og Rett 1995 s. 213-14

²⁰⁶ Backer, I. L. (2010) s. 279

²⁰⁷ Se også NOU 2004:28 s. 396

²⁰⁸ NOU 2004:28 Vedlegg 6, Innjord, F. s. 724

Videre belyser avgjørelsen at vurderingen i den enkelte sak skal være konkret slik at «det vil ikke uten videre kunne trekkes slutninger fra andre saker.»²⁰⁹ Med en konkret vurdering i den enkelte sak, vurderes inngrepet opp mot eiendommen som rammes, og det er ikke oppstilt noen grense for hvilket økonomisk tap som skal anses som et vesentlig inngrep.

Det foreligger få Høyesterettsdommer som belyser vesentlighetskravets innhold. Tjomsland uttaler i sin artikkel at det er relevant for vesentlighetsvilkåret hvor tyngende rådighetsbegrensningen er.²¹⁰ Denne uttalelsen kan tyde på at det ikke bare er det økonomiske tapet som skal tas i betraktning.

Vesentlighetskravet anses kun som et minstevilkår og gjennom nyere rettspraksis har det vokst frem et krav om sterk urimelighet. Skoghøy uttaler i sin artikkel med grunnlag i rettspraksis: «Etter min oppfatning må det være riktig å sammenfatte praksis slik at for at det offentlige skal bli erstatningsansvarlig, må det kreves at inngrepet er av en slik karakter at det ut fra en helhetsvurdering vil være sterkt urimelig om inngrepet skal tåles».²¹¹ Konklusjonen tar utgangspunkt i en rekke Høyesterettsdommer som ikke tilkjenner erstatning og begrepet «sterk urimelighet» har senere blitt fulgt opp i rettspraksis i blant annet Rt. 2004 s. 1092 (Reinbeitefredningsdommen) og Rt. 2005 s. 469 (Gardermoen).

6.5.2. Formålets betydning

Det går et viktig skille mellom tilfeller der reguleringens formål er å forby en arealutnytting som i seg selv anses som uønsket eller skadelig sett opp mot generelle samfunnsinteresser og tilfeller der formålet med reguleringen er å tilrettelegge forhold for annen konkurrerende utnytting eller virksomhet i området.²¹²

En rekke høyesterettsavgjørelser har lagt reguleringens formål til grunn som moment for å ikke tilkjenne erstatning. I Rt. 1973 s. 705 (Krokedal) presiserte Høyesterett at det avgjørende for om man stod overfor et ekspropriasjonsinngrep, var om det forelå en *tilsiktet overføring* av verdier, med andre ord; om *formålet* med inngrepet var å overføre verdier eller råderett fra den som inngrepet rammer, til det offentlige eller andre. Det faktum at andre rent faktisk kunne ha tilfeldige fordeler av rådighetsbegrensningen ble ikke ansett som avgjørende:

²⁰⁹ Rt. 1980 s. 94 (Fiskumvann) s. 98

²¹⁰ Tjomsland, S. (2006) s. 401-402

²¹¹ Skoghøy, J.E.A. (1995) s. 213

²¹² NOU 2004:28 s.396

«Det inngrep som fredningen innebærer for Krokedal, er ikke ekspropriasjonsartet for så vidt som vedtaket ikke tar sikte på å overføre verdier fra ham til andre. Dersom fredningen allikevel har medført fordeler fra andre- det er særlig pekt på Opsalgården som i noe begrenset omgang kan fortsette å fiske- så er det en utilsiktet bivirkning som ikke kunne unngås hvis fredningen skulle gjennomføres.»

Det ble ikke tilkjent erstatning selv om inngrepet ble ansett som «meget vesentlig» for Krokedal. Høyesterett la stor vekt på at reguleringen hadde til formål å beskytte laksestammen i elva.

6.5.3. Generelle eller individuelle rådighetsbegrensninger

Tidligere ble synspunktet om at staten erstatningsfritt kunne forby virksomhet som i seg selv ble ansett som skadelig, i første rekke regulert av om forbudet var generelt eller om det var en rådighetsbegrensning som påla eiendommer individuelle vedtak. Med særlig likhetsprinsippet som støtte for et slikt skille, ble det pekt på at det kunne fremstå som urettferdig at enkelte eiendommer ble båndlagt mens andre eiendommer i området fortsatt kunne utnyttes som før.²¹³ I nyere rettspraksis er imidlertid skillet mellom generelle og individuelle forbud visket ut og «Høyesterett har i senere praksis tatt avstand fra å legge avgjørende vekt på en formell sontring mellom generelle og individuelle rådighetsbegrensninger».²¹⁴ Dette følger av rettspraksis i blant annet Rt. 1973 s. 705 (Krokedal) og Rt. 1980 s. 94 (Fiskumvann). I sistnevnte rettsavgjørelse ble det ikke sett på som av betydning at fredningen rammet en mindre gruppe grunneiere:

«Etter min mening kan det imidlertid ikke være riktig i denne sammenheng å se på den enkelte fredning isolert. Fredning etter naturvernloven vil gjelde bestemte avgrensede områder. Hvor mange grunneiere som rammes av den enkelte fredning, vil kunne variere, avhengig av områdets utstrekning. Det er spørsmål om områder som utpeker seg som verneverdige; det er ikke spørsmål om inngrep ovenfor en vilkårlig utvalgt gruppe grunneiere.»

Skillet mellom generelle og individuelle rådighetsbegrensninger kan sies å ha mistet mye av sin relevans på grunn etter rettspraksis. Dette medfører at hensynet til likhet ikke ivaretas i tilfeller der få rammes av rådighetsbegrensningen.

²¹³ NOU 2004:28, vedlegg 6, Innjord, F. s. 727

²¹⁴ NOU 2004:28 s. 396

6.5.4. Igangværende bruk

I rettspraksis er det i tillegg til formålet med reguleringen, lagt vekt på om inngrepet rammer en igangværende bruk, eller bare en forventning om en fremtidig bruksendring. Det er her verdt å merke seg at dette kriteriet stort sett er brukt som grunnlag for å ikke tilkjenne erstatning for fremtidige bruksendringer. Dette følger i rettspraksis i blant annet Rt. 1980 s. 94 (Fiskumvann), Rt. 1988 s. 890 (Jærstrendene) og Rt. 1993 s. 32. Innjord presiserer i NOU 2004:28 at: «Disse avgjørelsene kan ikke tolkes antitetisk slik at erstatning alltid vil tilkjennes dersom inngrepet rammer en etablert bruk». Av rettspraksis i Rt. 1973 s. 705 (Krokedal) følger det at selv om det er tale om et vesentlig inngrep i en etablert bruk kan dette være noe som må tåles erstatningsfritt når de samfunnsmessige interessene knyttet til inngrepet veier tungt nok. Kun Høyesterettsavgjørelsen Rt. 1979 s. 971 (Rønnåsmyra I) har tilkjent erstatning under henvisning til at forbudet rammet en lovlig igangsatt virksomhet.²¹⁵

På bakgrunn av dette er det ikke grunnlag i Høyesteretts praksis for å hevde at inngrep i igangværende bruk er en faktor som betinger erstatning etter prinsippet i Grunnloven § 105 for det tap eieren påføres ved at fremtidig utnyttelse er i strid med generelle samfunnsinteresser.²¹⁶

6.5.5. Midlertidig eller varig vern

Det kan tenkes tilfeller der en rådighetsbegrensning kun gjøres gjeldende for et begrenset tidsrom, typisk i saker der det haster å forby en type rådighet fordi den er skadelig eller farlig. I forarbeidene til loven kommer det fram at midlertidig vern etter naturmangfoldloven § 45 ikke er ment å utløse erstatning på samme måte som § 50. Erstatningsspørsmålet vedrørende midlertidig vern bedømmes på grunnlag av de ulovfestede reglene om erstatning for rådighetsreguleringer. Bestemmelsen sikter mot endring av tidligere praksis, som innebar at det kunne gis erstatning for investeringer ved midlertidige vernetiltak, basert på prinsippene i Grunnloven § 105. Det er med dette ikke grunnlag for å anvende Grunnloven § 105 analogisk. Etter ulovfestede regler vil det i praksis ikke være snakk om å gi erstatning for midlertidig vern, noe som kommer frem i underrettspraksis i RG 1979 s. 123 (Jæren) og RG 1994 s. 581 (Agder). Det ble riktignok gitt erstatning for foretatte investeringer som ble bortkastet som følge av midlertidig rettspraksis i Rt. 1979 s. 971 (Rønnåsmyra I). Backer mener dette ganske sikkert må anses fraveket gjennom senere rettspraksis.²¹⁷

²¹⁵ NOU 2004:28 Vedlegg 6, Innjord, F. s. 728

²¹⁶ NOU 2004:28 Vedlegg 6, Innjord, F. s. 728

²¹⁷ Backer, I. L. (2010) s. 447

6.5.6. Oppsummering

For at en rådighetsbegrensning skal utløse erstatning etter alminnelige rettsgrunnsetninger foreligger det flere vurderingskriterier. At inngrepet er vesentlig ses på som et minstevilkår, men kriteriet er ikke uten videre tilstrekkelig for erstatning. Formålet betydning angir et viktig skille der Høyesterett har lagt vekt på om det foreligger en tilsiktet overføring av verdier. Videre skilles det mellom generelle og individuelle rådighetsbegrensninger, men dette skillet anses å ha mistet mye av sin relevans etter nyere rettspraksis, noe som fører til at hensynet til likhet ikke ivaretas i tilfeller der få rammes av rådighetsbegrensningen. I tillegg til formålet med reguleringen, legges det vekt på om inngrepet rammer en igangværende bruk eller bare en forventning om en fremtidig bruksendring. Midlertidig vern etter naturmangfoldloven er ikke ment å utløse erstatning. Tidligere praksis innebar at det kunne gis erstatning basert på investeringer ved midlertidige vernevedtak, men Backer mener dette må anses fraveket gjennom senere rettspraksis.

6.6. Erstatning etter EMK

Eiendomsvernet etter EMK protokoll 1 artikkel 1 gir ikke grunnlag for en regel om erstatning for områdevern, noe som også følger av rettspraksis i Rt. 2008 s. 1747 (Hopen naturreservat). EMK P1-1 inneholder regler om beskyttelse av eiere og rettighetshavere til fast eiendom, men bestemmelsen inneholder ingen spesifikke regler om erstatning ut over at ekspropriasjon skal skje på betingelser fastsatt ved lov og at det ved ekspropriasjon skal ytes rimelig kompensasjon.²¹⁸ For beskyttelse etter EMK P1-1 må det foreligge et inngrep, der ekspropriasjon kategoriseres som det klare tilfelle av inngrep. Begrepet favner imidlertid lengre, og omhandler ikke bare regler og vedtak som tilsikter å kontrollere eller begrense eier eller rettighetshavers rådighet, men også tilfeller som medfører rådighetsbegrensning omfattes. Sistnevnte kan illustreres ved dommen *Sporrong and Lönnroth v. Sweden* fra 1982, hvor en midlertidig, åpen ekspropriasjonstillatelse ble ansett som et inngrep da eierens rådighet over eiendommen ble begrenset.²¹⁹ På tross av denne praksis fra EMD, er utgangspunktet fortsatt at avståelsesregelen forutsetter overføring av interesse, noe som ikke er tilfelle ved områdevern. For rådighetsbegrensninger følger det av bestemmelsen i EMK P1-1 ingen krav om erstatning eller kompensasjon. Til tross for dette krever konvensjonen også for rådighetsbegrensninger at det skal foreligge tilstrekkelig lovhjemmel i tillegg til at reguleringen må være begrunnet i nærmere angitte samfunnshensyn.

²¹⁸ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 246

²¹⁹ Falkanger, T. & Falkanger, A. T. (2013) s. 498

Kapittel 7: Erstatning for vern med elementer av rådighetsoverføring

7.1. Innledning

I kapitlet drøftes om verneforskrifters utvikling fra rene rådighetsbegrensninger til også å ha elementer av rådighetsoverføring utløser erstatningskrav etter naturmangfoldloven § 50.

Videre drøftes om det kan kreves erstatning etter alminnelige rettsgrunnsetning dersom rådighetsoverføring i verneforskriftene faller utenfor naturmangfoldlovens § 50. I kapittel 6 har jeg gjort rede for erstatningsreglene for områdevern. Jeg har sett på vurderingene og avveiningene som følger av kravene i lovbestemmelsene. I dette kapitlet vil redegjørelsen for erstatningsreglene danne grunnlag for å drøfte kjernen i oppgavens spørsmål:

Utviklingen av verneforskrifter synes å gå fra rene rådighetsbegrensninger til også å ha elementer av rådighetsoverføring med tanke på tilrettelegging for friluftsliv. Samtidig har naturmangfoldlovens erstatningsregler tatt over etter naturvernlovens regler. Hvilken virkning får disse forhold for erstatning ved områdevern etter naturmangfoldloven?

Da naturvernloven ble erstattet av naturmangfoldloven fulgte det en del endringer i erstatningsreglene for flere verneformer, noe som må tas i betraktning ved tolkning og anvendelse av naturmangfoldlovens erstatningsregler. Overgangen fra naturvernloven til naturmangfoldloven har ført med seg endring der verneformålet i større grad er en sammensetning mellom bruk og vern, noe som gjenspeiles i at verneforskrifter etter naturmangfoldloven er preget av dobbelt formål, der både bruk og vern er ivaretatt. Med utgangspunkt i den politiske viljen rundt temaet tilrettelegging for friluftsliv, er det mye som tyder på at vern i økende grad begrunnes med dels bevaringshensikt, dels med sikring av arealer for friluftsliv.

Et vanlig utgangspunkt er at områdevern anses som rådighetsbegrensninger, og erstatning vil bare kunne vurderes der et vernevedtak innebærer en vesentlig begrensning i grunneiers igangværende bruk av eiendommen. Rådighetsbegrensninger utløser med dette ikke erstatningsplikt etter Grunnloven § 105 eller EMK P1-1 etter tradisjonell oppfatning.

Rådighetsbegrensninger har tidligere i oppgaven blitt definert som «alle typer begrensninger i eiers rådighet som enten følger direkte av loven eller som blir pålagt av det offentlige med hjemmel i lov, men som ikke medfører noen overføring av eiendomsrett eller annen rådighet

til det offentlige eller andre».²²⁰ Utviklingen i verneforskrifter har ført til at det i større grad fastsettes overføring av rådighet i form av tilrettelegging for friluftsliv. En kan med dette si at verneforskriftene går utover det en opprinnelig anså som rådighetsbegrensninger.

Med tilrettelegging for friluftsliv som del av verneformålet, legger verneforskriftene i dag opp til en viss råderett for staten. Tilrettelegging for friluftsliv i verneområder kan i mange tilfeller innebære en viss form for rådighetsoverføring og føre til økt turisme. Av de konkrete eksemplene på verneforskrifter i kapittel 4.5 følger det at vernebestemmelsene åpner for rådighetsoverføring ved tilrettelegging, noe som sannsynligvis vil øke presset på området. Departementet har i odelstingsproposisjonen uttalt seg om det kan tenkes mulige uønskede følger av friluftsliv i nasjonalparker i forbindelse med vern:

«Utøvelse av det enkle friluftslivet har lange tradisjoner i Norge. Departementet mener i likhet med utvalget at enkelt friluftsliv som er tilpasset verneverdiene, bør være tillatt innenfor nasjonalparker. Departementet viser imidlertid til at det også i forbindelse med friluftsliv oppstår nye aktiviteter og ferdselsformer som på ulik måte kan påvirke verneverdiene. Slike aktiviteter skal kunne reguleres dersom de kan være til skade for eller forringe verneverdiene. Et eksempel på dette er kiting i sårbare villreinområder.»²²¹

Vedrørende ferdsel til fots i landskapsvernområder uttaler departementet følgende:

«Ferdseil til fots anses normalt å være en type bruk som i et landskapsvernområde ikke har behov for strenge restriksjoner, fordi det etter departementets vurdering i liten grad vil kunne skade eller forringe verneformålet. Tilsvarende som etter gjeldende rett, kan det imidlertid være aktuelt å kombinere landskapsvernet med biotopfredning for å bevare eller utvikle et områdes økologiske funksjon for nærmere bestemte arter. I slike tilfelle kan det være aktuelt å regulere ferdsel til fots.»²²²

Ved vern av naturreservater uttaler departementet:

²²⁰ NOU 2004:28, vedlegg 6 Innjord, F. s. 718

²²¹ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 210

²²² Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 210-211

«Departementet mener det er viktig at naturreservat fortsatt skal være den sentrale vernekategorien for å verne naturområder som er truet, sjeldne, sårbare, representative eller som på annen måte er av særlig verdi.»²²³

«Vern av naturreservater skal fortsatt være strengt, men vernereglene skal tilpasses verneformålet. Det innebærer at selv om det er anledning til å totalfredede området mot all virksomhet, tiltak og ferdsel, skal vernereglene tilpasses det konkrete verneformålet.»²²⁴

Det følger flere formål av naturmangfoldloven § 1; naturen skal tas vare på av hensyn til biologisk mangfold og bærekraftig bruk for menneskelig virksomhet i form av kultur, helse og trivsel, samisk kultur m.m. Av bestemmelsene om områdevern i § 33 følger en nærmere beskrivelse, der bokstavene a-h blant annet nevner både friluftsliv og kulturlandskap. Opprettelse av verneområder kan med dette ha flere formål og hensynene kan være dels motstridende. I den grad man i vernebestemmelsen eller forvaltningsplan tilrettelegger for eller tillater tiltak til et særskilt formål, kan det medføre vanskeliggjøring for et annet formål eller en annen drift. Vanskeliggjøringen kan skje selv om det ikke er tale om restriksjoner for den aktuelle næringen eller driften.

Det går et tradisjonelt skille mellom ekspropriasjon og erstatningsfri rådighetsbegrensning der det sentrale kriteriet er om det overføres positiv råderett til staten. Dette skillet har vært erkjent lenge i både rettspraksis og teori. Det vil derfor være naturlig å drøfte erstatningsregler etter naturmangfoldloven og erstatningsregler etter alminnelige rettsgrunnsetninger hver for seg.

7.2. Naturmangfoldloven § 50

Med særskilte erstatningsbestemmelser i lovgivning om vern i naturmangfoldloven § 50, kan det spørres hva som må erstattes dersom verneforskriften både fastsetter rådighetsbegrensninger for grunneier og rådighetsoverføring til staten, typisk i form av rett til tilrettelegging for friluftsliv. Spørsmålet blir om § 50 må tolkes innskrenkende slik at det kun er restriksjoner som omfattes, ikke annen vanskeliggjøring, for eksempel rådighetsoverføring til vernemyndighetene med tanke på tilrettelegging for friluftsliv.

²²³ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 217

²²⁴ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 217

Rettspraksis etter naturmangfoldloven som omhandler spørsmålet er foreløpig sparsom, og jeg har ikke lyktes i å oppdrive noen høyesterettsavgjørelser. Det foreligger rettspraksis der Gulating lagmannsrett har behandlet overskjønn LG-2015-25044 (Jærstrendene) etter naturmangfoldloven § 50, men spørsmålet om positive råderetter for staten ble ikke tatt opp som tema i saken. Videre foreligger det rettspraksis der Salten tingrett har behandlet skjønn i sak om vern av Láhko nasjonalpark.²²⁵ Her ble spørsmålet om erstatning for positive råderetter for staten etter naturmangfoldloven § 50 ble behandlet.

7.2.1. Jærstrendene

Saken gjelder overskjønn for fastsettelse av erstatning etter opprettelse av Jærstrendene landskapsvernområde, jf. naturmangfoldloven § 50 og § 51. I saken var det spørsmål om igangværende bruk, beiterett og masseuttak som ble behandlet. Spørsmål vedrørende positiv råderett for staten ble altså ikke behandlet i avgjørelsen. Lagmannsretten kom til at det var påbegynt fulldyrking av enkelte arealer før utvidet vern ble varslet på 1990 tallet for tre grunneiere, og at det dertil foregikk dyrking da vernet ble etablert i 2003. Det ble gitt erstatning etter at det var gjort fradrag for kostnader med å slutføre fulldyrkingen. To av grunneierne fikk økt erstatning for tap som følge av forbud mot masseuttak, mens en grunneier ikke fikk erstatning.

7.2.2. Láhko nasjonalpark

Staten ved Miljøverndepartementet begjærte ved skjønnsbegjæring av 16.12.2014 skjønn til fastsettelse av erstatning etter naturmangfoldloven for opprettelse av Láhko nasjonalpark. Bakgrunnen for skjønnsbegjæringen er at Salten reinbeitedistrikt fremmet krav om erstatning etter naturmangfoldloven § 50 begrunnet i at vernet av Láhko nasjonalpark vil medføre at området blir benyttet mer som turområde og at dette vil medføre et økonomisk tap for reindriftsnæringen. I denne saken er ikke erstatningskravet alene begrunnet med at igangværende bruk blir vanskeliggjort på grunn av rettslige restriksjoner på arealbruken som følger av vernetiltaket. Reinbeitedistriktet bygger sitt erstatningskrav på at områdevern vil føre til at arealene blir mer brukt som utfarts- og turområde, herunder økt friluftsfærdsel. Dette vil igjen etter reinbeitedistriktets syn medføre merarbeid for å holde flokken samlet, og det er dette merarbeidet reinbeitedistriktet anfører vil påføre et økonomisk tap. Spørsmålet i skjønnsbegjæringen er om naturmangfoldloven § 50 kan hjemle erstatning på et slikt grunnlag.

²²⁵ 14-203087-SKJ-SALT

Retten delte seg i et flertall og et mindretall, der flertallet kom til at staten hadde et erstatningsansvar med hjemmel i naturmangfoldloven § 50, mens mindretallet kom til at staten måtte frifinnes for erstatningsansvar. Flertallet anfører at:

«Det er overveiende sannsynlighet at det rent faktisk også i denne nasjonalparken har vært økende ferdsel til fots etter vernevedtaket og at dette har vanskeliggjort reindriften. Det vises her til erfaringer fra andre nasjonalparker med reindriftsnæring.»

Videre presiserer flertallet:

«Som ovenfor nevnt må det ut fra den foreliggende forskningen legges til grunn at reinen skyr folk til fots og at reinen i slike tilfeller vil ha en unnvikende adferd. Den unnvikende adferden kan medføre både merutgifter til å holde flokken samlet, men også tap i forhold til færre rein. Det er sannsynliggjort at det som følge av vernet har oppstått et økonomisk tap på grunn av vanskeliggjøring av drifta for Saltfjellet reinbeitedistrikt.»

Tingretten uttaler i dommen for Láhko nasjonalpark: «skal man tolke lovteksten innskrenkende bør det være særskilte holdepunkter for dette». Videre uttales:

«Når man går gjennom lovforarbeidene og Backers lovkommentarer så er det klart at alle vurderinger og eksemplene for slik erstatning er knyttet til vanskeliggjøring som følge av restriksjoner på driften som følge av vernet og at det var dette man så for seg ved vedtakelse av loven. Retten kan imidlertid ikke se at det foreligger noen klare uttalelser i lovforarbeidene som sier at lovteksten er ment å tolkes innskrenkende dvs til kun å omfatte vanskeliggjøring av driften på grunn av restriksjoner.»

Mindretallet legger vekt på at økende interesse for friluftsliv og turgåing innebærer økt ferdsel til fots på de fleste tilgjengelige nærturområder, men også lengre turer i naturskjønne omgivelser.

«Med utgangspunkt i denne friluftstrenden må det antas at det har vært og fortsatt vil bli også i Láhko nasjonalpark et noe økende antall besøkende til fots i årene som kommer- uavhengig av om området hadde blitt vernet som nasjonalpark.»

Videre bygger mindretallet uttalelsen sin på at naturmangfoldloven § 50 ikke kan tolkes slik at staten forplikter seg til å betale erstatning for de ulemper som grunneiere og

rettighetshavere blir påført som følge av at allmennheten utøver de rettigheter de har etter friluftsløven- og som gjelder uavhengig av om området er vernet.

«Slik mindretallet ser det må et eventuelt erstatningskrav etter § 50 være knyttet til en konkret vurdering av verneformålet og vernebestemmelsene i Láhko nasjonalpark og om vernebestemmelsene som nasjonalpark eller praktiseringen av disse tilrettelegger for eller åpner opp for ytterligere økt ferdsel i området som kan vanskeliggjøre reindriftsnæringens virksomhet.»

I tråd med flertallets konklusjon ble imidlertid resultatet at staten hadde erstatningsansvar for det tap Saltfjellet reinbeitedistrikt hadde som følge av økt friluftsfødsel i Láhko nasjonalpark etter vernet av området.

Saltens tingrettsavgjørelse er anket til Hålogaland lagmannsrett. Lagmannsrettens avgjørelse foreligger ennå ikke.

7.2.3. Vanskeliggjøring

Biomangfoldlovutvalget foreslo i sin utredning at naturmangfoldloven skulle gi rett til erstatning for økonomisk tap når igangværende bruk blir hindret eller når den samlede driften av eiendommen blir vesentlig vanskeliggjort.²²⁶

Lovteksten legger ikke opp til at det bare er tap som følger av restriksjoner på arealbruken innenfor verneområde som kan utløse erstatning. Hovedsaken er vanskeliggjøring.

Vanskeliggjøringen av driften må imidlertid være reell, ikke bare av teoretisk betydning. I odelstingsproposisjonen uttaler departementet at «det må være tale om en reell vanskeliggjøring.»²²⁷ Dessuten må det være tale om igangværende drift.

Uttrykket «restriksjoner» er anvendt i forarbeidene til loven, både i NOU 2004:28 og odelstingsproposisjonen. I NOUen siteres følgende:

«Tapet må være forårsaket av vernebestemmelsens restriksjoner på igangværende bruk. Må det anses at igangværende bruk uten hensyn til vernevedtaket vil opphøre fordi den ikke vil gi fortjeneste i framtiden, blir det for så vidt ikke noe tap å erstatte.»²²⁸

²²⁶ NOU 2004:28 s. 621, forslag til § 47 (Kompensasjon til eiere og rettighetshavere i verneområder)

²²⁷ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 256

²²⁸ NOU 2004:28 s.623

Det framgår av sammenhengen at setningene tar sikte på skillet mellom igangværende bruk og planlagt bruk. Det er derfor ikke naturlig å lese «restriksjoner» som en motsetning til andre bestemmelser i vernevedtaket, eksempelvis råderett for staten.

Retten til erstatning er ut fra lovteksten ikke knyttet til restriksjoner som følge av vernet. Restriksjoner er ikke nevnt i lovteksten, der det kun er beskrevet en erstatningsrett når vernet medfører vanskeliggjøring av igangværende bruk. Med dette kan en si at lovteksten i seg selv ikke innskrenker erstatningsplikten overfor rettighetshavere til kun å omfatte restriksjoner som følger av vernet. Hvis bruken blir forbudt, er det ingen tvil om at vilkåret om vanskeliggjøring er oppfylt, men det kan også være oppfylt i tilfeller der igangværende bruk ikke rammes av forbud, men andre vernebestemmelser gjør driften mer tyngende eller påfører bruken ulemper.²²⁹ Backer presiserer i lovkommentaren at:

«Etter omstendighetene kan restriksjoner på en enkelt driftsform være nok til at igangværende bruk blir vanskeliggjort, mens det i andre tilfeller kan være summen av restriksjoner på ulike sider ved bruken som til sammen vanskeliggjør den.»²³⁰

Dette vil være særlig aktuelt i forhold til igangværende bruk på eiendommen ellers, men kan også tenkes når bruk av det vernede arealet blir mer tungvint.

Proposisjonen presiserer at for at det skal foreligge rett til erstatning er et vilkår at vernevedtaket medfører restriksjoner på igangværende bruk og at disse restriksjonene har en økonomisk betydning for driften. Lovens uttrykk «vanskeliggjøring» er ikke utdypende forklart i forarbeidene og det vises til at det her ikke kan trekkes noen eksakt grense. Kriteriet «vanskeliggjøring» kan med dette betegnes som et åpent spørsmål, og hva dette omfatter må avgjøres konkret i den enkelte sak.²³¹ Til tross for at begrepet «vanskeliggjøring» ikke har fått en klar betegnelse, er det mye som tyder på at begrepet kan ses på som en samlebetegnelse som omfatter både restriksjoner og andre ulemper, selv om disse ulempene skulle vise seg å være små. I Láhko-saken var tilrettelegging for ferdsel som kunne føre til forstyrrelse for reindriften ansett som en vanskeliggjøring som falt inn under § 50.

Vernebestemmelser består i hovedsak av restriksjoner, men dette hindrer ikke at områdevern også kan omfatte skjøtselstiltak og tilrettelegging i et begrenset omfang, og det kan se ut til at grensen går et sted mellom stier/klopper og parkeringsplasser. Dette var også praksis etter

²²⁹ Backer, I. L. (2010) s. 440

²³⁰ Backer, I. L. (2010) s. 440

²³¹ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 428

naturvernloven, men naturmangfoldloven er ment å gi klarere hjemmel for skjøtselstiltak og skjøtselshjemmelen i naturmangfoldloven § 47 er mer konkret enn i tidligere lovverk.²³²

Biomangfoldlovutvalget uttalte at statens rett til skjøtsel i verneområder skulle omfatte:

«adgang til en enkel merking eller anlegg av stier, klopper mv. i verneområder der det er nødvendig for å kanalisere ferdselen for å beskytte verneverdiene. Anlegg av parkeringsplasser i verneområder forutsetter særskilt rettsgrunnlag.»²³³

Utvalget definerer altså nødvendige tiltak for å kanalisere ferdselen som: «enkel merking og anlegg av klopper m.v.», men presiserer at anlegg av parkeringsplasser ligger utenfor «tålegrensen». Departementet støttet «i det alt vesentlige» utvalgets forslag om lovfesting av adgangen til skjøtsel av verneområder.²³⁴ Departementet uttaler i Ot.prp. nr. 52 at tiltak som går lengre enn bestemmelsen åpner for, eller tiltak som innebærer en vesentlig endring i naturtilstanden ikke kan foretas uten avtale med rettighetshaver eller grunneier, eller med hjemmel i ekspropriasjonsvedtak. En mer konkret skjøtselshjemmel sett i sammenheng med «menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel» inngår nå i naturmangfoldlovens formål. Dette innebærer at skjøtselstiltak kan anses å ha et bredere omfang en tidligere, en antagelse som styrkes av at flere verneforskrifter nevner friluftsliv som del av verneformålet.

7.2.4. Ingen vesentlighetsgrense

Naturmangfoldloven § 50 gir i henhold til lovteksten rett til erstatning for økonomisk tap. En forutsetning for erstatning er dermed at vernetiltaket har medført økonomisk tap.

Etter naturmangfoldloven § 50 er det ikke noe vesentlighetskrav til vanskeliggjøringen, slik det i utgangspunktet ble foreslått av lovutvalget. Dette uttrykkes klart i odelstingsproposisjonen:

«I motsetning til utvalgets forslag som går ut på at erstatning gis dersom «igangværende bruk blir hindret eller den samlede driften blir vesentlig vanskeliggjort» foreslår departementet at rett til erstatning skal inntre uten noen lovfestet vesentlighetsterskel.»²³⁵

²³² Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 236

²³³ NOU 2004: 28 s. 618

²³⁴ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 236

²³⁵ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 256

I innstillingen²³⁶ til naturmangfoldloven har også komitéen uttalt seg om vesentlighetskravet:

«Eit anna fleirtal, medlemene frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at erstatning gis for økonomisk tap når vern medfører ein vanskeleggjering av igangverande bruk. Det er ikkje et vilkår at vernet skal medføre ein vesentleg vanskeleggjering før erstatning gis.»

Verneforskriftene inneholder elementer av rådighetsoverføring til staten. Etter eldre rettssituasjon kan det tenkes at disse kunne blitt oppfattet som mindre vesentlige, men naturmangfoldloven inneholder ingen krav om vesentlighet til driftshindringer for å utløse erstatning etter § 50. Dette kan føre til erstatningsplikt selv om erstatningsbeløpene skulle vise seg å være av mindre omfang.

7.2.5. Kumulering av vanskeliggjøring

Det legges i naturmangfoldloven opp til at kumulasjon av ulemper for igangværende bruk kan skje, og på en slik måte kan ulike forhold til sammen utløse erstatningsplikt. Dette er også sagt klart i NOU 2004:28:

«Om det foreligger vesentlig vanskeliggjøring, må etter annet alternativ vurderes i forhold til den samlede drift som gjøres av eiendommen, ikke for hver enkelt bruksform. Dette gjør på den ene side at det ikke uten videre er nok til å gi erstatning at en bruk isolert sett blir vesentlig vanskeliggjort, hvis det ikke har så stor betydning for den samlede drift av eiendommen. På den annen side kan det tenkes at forskjellige bruksformer hver for seg blir utsatt for restriksjoner som vanskeliggjør bruken uten at den for noen enkelt av dem blir vesentlig vanskeliggjort, men at de samlet må sies å utgjøre en vesentlig vanskeliggjøring av eiendommens samlede drift som derfor utløser rett til erstatning.»²³⁷

Adgangen til kumulasjon av ulemper kommer også frem av odelstingsproposisjonen:

«Det kan være at det er vanskelig å se at en enkelt driftsform i seg selv er vanskeliggjort, men at det i sum for flere driftsformer er på det rene at vilkåret er oppfylt. I et slikt tilfelle må det foretas en kumulasjon av ulempene for alle igangværende bruksmåter. På denne måte vil også økonomisk tap knyttet til den

²³⁶ Innst.O.nr. 100 (2008-2009)

²³⁷ NOU 2004:28 s. 622

enkelte bruksmåte, men hvor kravet til reell økonomisk betydning isolert sett ikke er oppfylt, samlet kunne utløse erstatningsansvar for staten.»²³⁸

Med grunnlag i naturmangfoldloven kapittel V og VIII gis statens gjennom opprettelse av verneområder myndighet til å regulere og samordne en rekke tiltak innenfor aktuelt område. Reelle hensyn taler med dette for at lovteksten ikke kan tolkes innskrenkende. I dommen fra Láhko nasjonalpark har flertallet lagt til grunn at når et område får status som nasjonalpark vil dette i seg selv føre til økt utøving av friluftsliv og ferdsel til fots. Begrunnelsen for dette er at det er populært og attraktivt med turer i nasjonalparker. Når det gjelder turistnæringen, reklameres det særlig med nasjonalparker som turistmål. I tillegg legges det vekt på at myndighetene gjennom det siste tiåret har ført en aktiv politikk for å fremme nasjonalparkene som reisemål. På bakgrunn av dette måtte det forventes at vedtak om vern av området Láhko nasjonalpark ville føre til økt ferdsel i området. Det følger av avgjørelsen at staten har erstatningsansvar med hjemmel i naturmangfoldloven § 50. Begrunnelsen for dette utdypes med:

«Selv om verneformålet og vernebestemmelsene i Láhko nasjonalpark ikke direkte tilrettelegger for ytterligere økt ferdsel i området som kan vanskeliggjøre reindriftsnæringens virksomhet, vil vernet og statusen som nasjonalpark alene medføre en slik ferdsel.»

Flertallet kom med dette til at vilkårene for erstatningsansvar etter naturmangfoldloven § 50 for staten var oppfylt. Med utgangspunkt i bestemmelsens ordlyd legges det opp til at kumulasjon av ulemper for alle igangværende bruksmåter kan omfattes. Selv små tap kan ha krav på erstatning, og flere krav som i seg selv er små, kan kumuleres.

7.3. Alminnelige rettsgrunnsetninger

Hvis rådighetsoverføring faller utenfor naturmangfoldloven § 50, må det undersøkes om det kan påberopes alminnelige rettsgrunnsetninger.

Det er som nevnt sparsomt med rettspraksis etter naturmangfoldloven som omhandler spørsmålet. Om man ser på eksisterende rettspraksis etter naturvernloven er det flere avgjørelser som omhandler rådighetsoverføring til staten. Spørsmålet om rådighetsoverføring var i noen av disse sakene avgjørende for om erstatning kunne kreves etter alminnelige rettsgrunnsetninger på bakgrunn av at enkelte verneformer etter naturvernloven ikke utløste

²³⁸ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 256

erstatningsplikt for staten. Tidligere avgjørelser om erstatningsplikt etter alminnelige rettsgrunnsetninger kan fortsatt anses å ha informasjonsverdi.

Gjennom rettspraksis synes grensen for erstatningsplikt etter alminnelige rettsgrunnsetninger som utgangspunkt å gå ved rådighetsoverføring, men at det forutsettes en nedre vesentlighetsgrense.

Etter naturvernloven ble vern som hovedregel betraktet som rådighetsbegrensning og ikke ekspropriasjon, noe som følger av rettspraksis i Rt. 1987 s. 80 (Rønnåsmyra II). På tidspunktet for avgjørelsen er inntrykket at naturvern for det meste hadde bevaring som formål, og at vernebestemmelser tok sikte på dette. Utviklingen har gått i retning av å tjene flere formål, både bevaring og friluftsliv. I verneforskriftene som er nevnt i kapittel 4.5 og i verneforskriften til Lakho nasjonalpark er det spesifisert friluftsliv i formålsparagrafen. Dette er i varierende grad fulgt opp med bestemmelser som innebærer elementer av rådighetsoverføring til staten i forskriftene. Det kan klart konstateres at naturmangfoldloven innebærer en endring i erstatningsregler for vern, noe som gjør at rettspraksis etter naturvernloven bør leses i lyset av endrede målsetninger om økt friluftsliv og verneforskrifter som tilrettelegger for tilrettelegging som kan være rådighetsoverføring.

I Rønnåsmyra II-dommen ble det lagt vekt på at det ikke skjedde noen overføring av rådighet til staten. Av rettspraksis i Rt. 1987 s. 311 (Tveiterås/ Rambjøra) synes det å gå en grense for erstatningsplikt ved rådighetsoverføring, men forutsetningen om at statens skjøtselstiltak må ligge innenfor verneformålets rammer kan tyde på at det foreligger en udefinert, nedre vesentlighetsgrense for erstatningsplikt. Høyesterett har uttalt i samme avgjørelse:

«Det kan ikke medføre at man i det foreliggende tilfeller skulle måtte anse inngrepet som en ekspropriasjon, at det er fastsatt bestemmelser om skjøtsel som tillegger det offentlige visse beføyelser i området. Jeg har her lagt vekt på at skjøtselstiltakene holdes innenfor rammen av formålet med etableringen av landskapsvernområdet. Staten har verken fått eiendomsretten til eller noen alminnelige disposisjonsrett over arealene.»

Rettspraksis i Rt. 1988 s. 890 (Jærstrendene) fastslår at rettsområdet er under utvikling. Hvor grensen for erstatningsplikt går, er med dette ikke fastlagt og utviklingen som forelå allerede i 1988 har ført til ny lovgivning med siktemål å myke opp tidligere erstatningsbestemmelser for landskapsvern og vern av nasjonalpark.

I kapittel 6.5 har jeg gjort rede for erstatning for rådighetsbegrensninger etter alminnelige rettsgrunnsetninger. Frode Innjord foretar i NOU 2004:28 vedlegg 6 en grundig utredning om erstatning for rådighetsbegrensninger etter naturvernloven, hvor det redegjøres for praksis med hensyn til ikke-lovregulerte rådighetsbegrensninger. I artikkelens kapittel 3 om nasjonalparker og landskapsvernområder oppsummeres høydepunkter fra Høyesteretts praksis og det presiseres:

«Vernevedtak etter naturvernloven er rettslig sett å betrakte som rådighetsreguleringer. Dette gjelder selv om det vedtas skjøtselsbestemmelser som, innenfor rammene av vernet, tillegger det offentlige visse beføyelser.»²³⁹

«Når det gjelder tradisjonell bruksutøvelse, er det på bakgrunn av Høyesteretts praksis fortsatt et åpent spørsmål om erstatning for utnyttingsinteressen i prinsippet vil kunne kreves etter en analogi fra Grunnloven § 105. Også her vil imidlertid terskelen være høy, og en minimumsforutsetning er nok at restriksjonene rammer en bruk som på vernetidspunktet allerede er etablert på de aktuelle arealer.»²⁴⁰

Avslutningsvis analyserer Innjord gjeldende rett etter naturvernloven med vurderinger av konsekvensene av å utvide erstatningsregimet. Her advarer han mot smitteeffekt til plan- og bygningsloven i tillegg til andre områder. Nye erstatningsregler er nå imidlertid trådt i kraft.

Eksemplene på verneforskrifter i kapittel 4.5 belyser at den positive råderetten til staten i stor grad gjelder tilrettelegging og råderett med tanke på friluftsliv. Utviklingen synes å ha medført at vern i mange tilfeller tjener flere formål og i større grad inneholder elementer av rådighetsoverføring. Hvis rådighetsoverføring faller utenfor § 50 må det kunne anses å foreligge erstatningsplikt etter alminnelige rettsgrunnsetninger. Med dette som utgangspunkt har jeg drøftet om erstatning for rådighetsoverføring etter Grunnloven bør kumuleres med rådighetsbegrensninger som utløser erstatning etter naturmangfoldloven § 50, og hvor det ikke er noen vesentlighetsterskel. Konkrete verneforskrifter i kapittel 4.5 illustrerer at spørsmålet er relevant. Ulemper og driftshindringer kan kumuleres som erstatningsgrunnlag etter naturmangfoldloven § 50. Gode grunner kan tale for at tap som følge av restriksjoner på dagens driftsform bør kunne kumuleres med tap for annen vanskeliggjøring, herunder mindre rådighetsoverføringer, for eksempel tilrettelegging for friluftsliv og tiltakende turisme.

²³⁹ NOU 2004:28 vedlegg 6, s. 732

²⁴⁰ NOU 2004:28 vedlegg 6, s. 732

Kapittel 8: Oppsummering

Eksemplene på verneforskrifter jeg har vist i kapittel 4.5 må anses å legge opp til en viss råderett for staten. I de omtalte tilfeller åpner vernebestemmelsene for rådighetsoverføring med tanke på tilrettelegging for friluftsliv. Jeg har drøftet om § 50 kan tolkes slik at vanskeliggjøringen kan omfatte overføring av råderett til staten.

Med bakgrunn i bestemmelsens ordlyd er det ingen holdepunkter i at § 50 skal tolkes innskrenkende på slik måte at retten til erstatning må begrenses til tilfeller hvor vernet medfører restriksjoner på igangværende bruk. Dette forankres i lovteksten som kan anses som en tung rettskildefaktor, og heller ikke forarbeidene trekker i retning av at erstatningsplikten begrenses til ilagte restriksjoner, men at det her er annen vanskeliggjøring som omfattes. Etter en tolkning av lovens ordlyd og av det som fremkommer av forarbeidene til loven, kan naturmangfoldloven § 50 oppfattes som å omfatte alle bestemmelser i verneforskrifter, noe som fører til at tap som følger av rådighetsoverføring til staten må inkluderes i fastsetting av erstatning for vern.

I naturmangfoldloven legges det opp til at kumulasjon av ulemper for alle igangværende bruksmåter kan omfattes, slik at de samlet utløser erstatningsplikt. Jeg har funnet at tap som følge av restriksjoner på dagens driftsformer kan kumuleres med tap som følge av statens tilrettelegging for friluftsliv og økende turisme. Dette innebærer at «områdevern» etter naturmangfoldloven § 50 kan omfatte alle bestemmelsene i verneforskrifter, noe som må føre til at tap som følger av rådighetsoverføring til staten i form av «tilrettelegging for friluftsliv» kan tas med i fastsetting av erstatning for vernet.

Det er ikke noe vesentlighetskrav for erstatning etter § 50, og flere ulemper kan kumuleres. Dermed bør selv små rådighetsserverv for staten kunne utgjøre et erstatningsgrunnlag- i alle fall sammen med øvrig vanskeliggjøring.

Dersom rådighetsoverføring til staten skulle falle utenfor kravene i § 50 er det mye som taler for at rådighetsoverføringene kan utløse erstatningsplikt etter alminnelige rettsgrunnsetninger.

Det følger av rettspraksis at grensen for erstatning etter alminnelige rettsgrunnsetninger i utgangspunktet går ved rådighetsoverføring. Med en utvikling i verneforskrifter som går mot en retning der det i formålsparagrafen legges opp til å tjene flere formål, både bevaring og friluftsliv, innebærer det at det foreligger elementer av rådighetsoverføring til staten i forskriftene. Etter tidligere rettssituasjon kan det tenkes at disse rådighetsoverføringene ville

blitt oppfattet som mindre vesentlige. Etter naturmangfoldloven § 50 er det ikke noe vesentlighetskrav til driftshindringer for å utløse erstatning etter § 50. Mye tyder på at erstatning for rådighetsoverføring etter Grunnloven bør kunne kumuleres med rådighetsbegrensninger som utløser erstatning etter naturmangfoldloven § 50.

Kapittel 9: Avsluttende refleksjoner

Målet med oppgaven har vært å belyse erstatningsreglene for områdevern som inneholder elementer av rådighetsoverføring. Jeg fant det interessant å se på hvilke erstatningsregler som kan tre i kraft i slike tilfeller.

Oppsummert reiser temaet for min oppgave flere interessante spørsmål. Det er lite rettspraksis på området, noe som gir få klare holdepunkter. Litteraturen som omhandler temaet er også sparsom, og i stor grad preget av få forfattere. Inge Lorange Backers kommentarutgave er sentral litteratur, og det er et vesentlig moment at denne boken er skrevet på et tidspunkt hvor tilgjengelige rettskilder i stor grad bestod av lovtekst og lovens forarbeider. Dette resulterer i at litteraturen som er å oppdrive i stor grad kan oppfattes som preget av enkelte forfatteres synspunkter. Det faktum at det finnes få rettsavgjørelser på området, herunder mangel på Høyesterettsavgjørelser, gjør at kommentarutgaven til loven og lovens forarbeider ikke kan anses som sikker rett. Det kan tenkes at disse kildene må anses å være av lav rettskildefaktor før de eventuelt blir brukt i rettspraksis. Det finnes imidlertid rettspraksis og litteratur som omhandler erstatningsplikt for områdevern etter naturvernloven. Ingen av disse avgjørelsene tar for seg oppgavens spørsmål, og anvender heller ikke naturmangfoldloven. Selv om avgjørelsene er tatt etter tidligere erstatningsregler, må de anses å ha en form for informasjonsverdi for behandling av spørsmålet i min oppgave.

Jeg nevner en skjønssak som omhandler vern av Láhko nasjonalpark i drøftingene gjort kapittel 7. Her kom Salten tingrett til at vilkårene for erstatningsansvar etter naturmangfoldloven § 50 for staten var oppfylt. Denne saken er nå anket til Hålogaland lagmannsrett, og det ville være av stor interesse og informasjonsverdi å følge resultatet av ankebehandlingen.

Om en ser temaet som en helhet, reises det grunnlag for videre drøftelse av temaet. Temaet er svært aktuelt sett i lys av dagens utvikling av verneforskrifter og politisk vilje rundt tilrettelegging for friluftsliv. Hadde det vært mer tid ville det vært aktuelt å gå inn på en grundigere analyse av alminnelige rettsgrunnsetninger og drøftet erstatningsplikt for rådighetsbegrensninger med elementer av rådighetsoverføring opp mot dette. Som en naturlig følge av drøftingen av erstatningsreglene i naturmangfoldloven omkring områdevern har jeg kommet inn på dette temaet, men ikke hatt anledning til å prioritere å gå dybden på dette da dette faller litt ved siden av oppgavens spørsmål. Om tap som følge av rådighetsbegrensningene ikke kan tas med i fastsetting av erstatning for vern etter

naturmangfoldloven § 50, ville det vært svært interessant å gjøre en grundigere undersøkelse om rådighetsoverføringene kan være erstatningsberettiget etter alminnelige rettsgrunnsetninger.

Ved mer tid ville det også vært aktuelt å gå inn på erstatningsreglene for prioriterte arter og utvalgte naturtyper. Naturmangfoldlovens regler om prioriterte arter og utvalgte naturtyper omfattes ikke av erstatningsbestemmelsene i loven. Til tross for dette ser ordningene ut til å kunne innebære restriksjoner på grunneiers bruk som kan oppfattes like omfattende som enkelte former for områdevern. Spesielt interessant ville det være å sette ulovfestede erstatningsregler på disse områdene opp mot erstatningsbestemmelsene for områdevern. Bestemmelsene for prioriterte arter og utvalgte naturtyper kan oppfattes som en modifisering av lovens hovedregel om erstatning ved alle typer områdevern.

Kilder

Norske lover

Friluftsløven	Lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet
Grunnloven	Kongeriket Norges Grunnlov, gitt i riksforsamlingen på Eidsvoll den 17. mai 1814
Jordlova	Lov 12. mai 1995 om jord
Konsesjonsloven	Lov 28. november 2003 nr. 98 om konsesjon ved erverv av fast eiendom
Matrikkelloven	Lov 17. juni 2005 nr. 101 om eigedomsregistrering
Menneskerettsloven	Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett
Naturmangfoldloven	Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold
Oreigningsloven	Lov 23. juni 1959 nr. 3 om oreigning av fast eiendom
Plan- og bygningsloven	Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling
Tinglysingsloven	Lov 07. juni 1935 nr. 2 om tinglysing
Ekspropriasjonserstatningsloven	Lov 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved oreigning av fast eiendom

Bøker/ Litteratur

- Backer, I. L. (2010). *Naturmangfoldloven Kommentarutgave*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Backer, I. L. (1986). *Naturvern og naturinngrep*. Forvaltningsrettslige styringsmidler. Stavanger: Universitetsforlaget.
- Boe, E. (2012). *Grunnleggende juridisk metode: en introduksjon til rett og rettsstenkning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bugge, H. C. (2011). *Lærebok i miljøforvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Eckhoff, T. (1971). *Rettskildelære*. Oslo: Tanum
- Eckhoff, T. (1989). «Jus» og «politikk» i det norske statsliv. Oslo: Universitetsforlaget

Eckhoff, T. (1993). *Rettskildelære, 3. utgave*. Oslo: TANO A.S.

Eckhoff, T (2000) *Rettskildelære, 5. utgave*. Oslo: Universitetsforlaget

Falkanger, T. & Falkanger, A. T. (2013). *Tingsrett*. Oslo: Universitetsforlaget

Fleischer, C. A (1998). *Rettskilder og juridisk metode*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.

Møse, E. (2002). *Menneskerettigheter*. Oslo: Cappelen akademiske forlag

Solheim, S. H. (2010). *Eiendomsbegrepet i Den europeiske menneskerettskonvensjonen*. Oslo: Cappelen akademiske forlag

Artikler

Fauchald, O. K. (2013)

Fauchald, Ole Kristian. 2013. «*Jus eller politikk? Reform av norsk verneområdeforvaltning*».

Publisert: Miljørettslige perspektiv och tankeväндor: Vänbok till Jan Darpö & Gabriel Michanek 2013 s. 237-252 - (FEST-2013-jd-237)
Utgiver: Ilustus Förlag AB

Tilgjengelig på:

<https://lovdata.no/pro/#document/JUS/fauchald-ok-2013-01?from=NLO/lov/1954-12-01-2/>

Skoghøy, J.E.A. (1995)

Skoghøy, Jens Edvin A.
«*Rådighetsinnskrenkninger og erstatning*».
Publisert: Lov og rett (1995) s. 213-214- (LOR-1995-213) Utgiver: Universitetsforlaget

Tilgjengelig på:

<https://lovdata.no/pro/#document/JUS/skoghoy-je-1995-02?searchResultContext=1295>

Taraldrud, E. (2012)

Taraldrud, Karen E. «*Forholdet mellom ekspropriasjon og erstatningsfri rådighetsbegrensning av fast eiendom*». Publisert: Tidsskrift for eiendomsrett- Årg. 8, nr. 3 (2012)

Tjomsland, S. (2006)

Tjomsland, Steinar. «*Erstatning for rådighetsinnskrenkninger 36 år etter strandlovdømmen. Noen strøttanker*». Publisert: Lov og Rett 2006 s. 397-406. Utgiver: Universitetsforlaget.

Tilgjengelig på:

<https://lovdata.no/pro/#document/JUS/tjomsland-s-2006-01?searchResultContext=2067>

Avgjørelser fra høyesterett

Rt. 1918 s. 401	«Konsesjonlovdommen»
Rt. 1970 s. 67	«Strandlovdommen»
Rt. 1973 s. 705	«Krokedal»
Rt. 1976 s. 718	«Ørstadelva»
Rt. 1979 s. 971	«Rønnåsmyra I»
Rt. 1980 s. 94	«Fiskumvann»
Rt. 1982 s. 850	«Arekilen»
Rt. 1987 s. 311	«Tveiterås/ Rambjøra»
Rt. 1987 s. 80	«Rønnåsmyra II»
Rt. 1988 s. 890	«Jærstrendene»
Rt. 1989 s. 1339	«Biliåsen»
Rt. 1993 s. 321	«Hydalen»
Rt. 1994 s. 321	«Vangestadmyra»
Rt. 2002 s. 1069	«Trefellingsdommen»
Rt. 2004 s. 1092	«Reinbeitefredningsdommen»
Rt. 2005 s. 469	«Gardermoen»
Rt. 2008 s. 1747	«Hopen naturreservat»

Avgjørelser fra lagmannsrettene

LG-2015-25044	«Jærstrendene» (Gulating lagmannsrett)
---------------	--

Avgjørelser fra tingrettene

14-203087-SKJ-SALT	« Vern av Láhko nasjonalpark» (Salten tingrett)
--------------------	---

Avgjørelser fra Den Europeiske menneskerettsdomstolen (EMD)

Spjorrong og Lönnroth
Spjorrong og Lönnroth mot Sverige, European Court of Human Rights, Application no. 7151/75 and 7152/75. (Plenary Judgement, Strasbourg, 23.09.1982)

Konvensjoner

EMK
Den Europeiske menneskerettskonvensjon av 4. november 1950

FN-konvensjonen art. 1
FN-konvensjonen om biologisk mangfold, vedtatt på FN-konferansen i Rio de Janeiro, juni 1992

Forskrifter

FOR-1998-06-18-494
Forskrift om vern av Jostedalbreen nasjonalpark, Luster, Sogndal, Balestrand, Førde, Jølster, Gloppen og Stryn kommuner, Sogn og Fjordane

FOR-2003-08-29-1104
Forskrift om vern av Øvre Pasvik nasjonalpark, vedlegg 1, Sør-Varanger kommune, Finnmark

FOR-2009-05-29-553
Forskrift om Lomsdal-Visten nasjonalpark, Brønnøy, Vevelstad, Vefsn og Grane kommuner, Nordland

FOR-2005-09-02-973
Forskrift om Verneplan for skog, vedlegg 2, Bymarka naturreservat, Trondheim kommune, Sør-Trøndelag

FOR-2015-12-11-1516
Forskrift om vern av Gjerimåsan naturreservat, Gjerdrum og Nannestad kommuner, Akershus

Lovforarbeider

Innst.O.nr.100 (2008-2009)
Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)

NOU 2004: 28
Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (Naturmangfoldloven)

Ot.prp. nr. 52 (2008-2009)
Om lov om forvaltning av naturens mangfold (Naturmangfoldloven)

Stortingsmeldinger

Meld.St. 14 (2015-2016)	Natur for livet
Meld.St. 18 (2015-2016)	Friluftsliv - Natur som kilde til helse og livskvalitet
St.meld. nr. 08 (1999-2000)	Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand
St.meld. nr. 25 (2002-2003)	Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand
St.meld. nr. 26 (2006-2007)	Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand
St.meld. nr. 62 (1991-92)	Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge

Proposisjoner

St.prp. nr. 65 (2002-2003)	Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2013
----------------------------	--

Rundskriv

Klima- og miljødepartementet (2015a)	Klima- og miljødepartementet. Rundskriv T-2/15 <i>Saksbehandlingsregler ved områdevern etter naturmangfoldloven (§§ 41- 43)</i>
Miljøverndepartementet (2007)	Det kongelige miljøverndepartement. Rundskriv T-3/07 <i>Om lov om friluftslivet</i>

Veiledere

Direktoratet for naturforvaltning (2006)	Håndbok 27- 2006 <i>Naturlig tilrettelegging for friluftsliv</i>
Miljødirektoratet (2013a)	M98-2013 <i>Kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder.</i>
Miljødirektoratet (2014)	M106-2014 <i>Rundskriv om forvaltning av verneforskrifter.</i>
Miljødirektoratet (2016a)	M481-2016 <i>Opprettelse av verneområder etter naturmangfoldloven.</i>

Andre kilder

«Om miljødirektoratet». Miljødirektoratets hjemmeside. Kan lese fra:

<http://www.miljodirektoratet.no/no/Om-Miljodirektoratet/>

Andressen, M. B & Svaland, M. (2014) Bacheloroppgave: *Briksdalen- en innfallsport til Jostedalsskogen nasjonalpark*. Juni 2014. Kan leses fra:

[https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/id/253425/Svaland Anderssen.pdf](https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/id/253425/Svaland_Anderssen.pdf)

Fylkesmannen i Finnmark (2009). *Forvaltningsplan Øvre Pasvik nasjonalpark*. Mai 2009. Kan leses fra

https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMFI/Milj%C3%B8vern/Rapportserie/2009_9%20Forvaltningsplan%20%C3%98vre%20Pasvik%20NP%20og%20LVO.pdf

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag (2010) *Forvaltningsplan Bymarka Naturreservat*. 03.08.2010. Kan leses fra:

<http://faktaark.naturbase.no/DokumentData/Index/29382?title=Forvaltningsplan&extension=.pdf>

Klima- og miljødepartementet (2015b) Klima- og miljødepartementets kongelige res. 2015, Foredrag til kongelig resolusjon om Verneplan for skog, Gjerimåsan naturreservat. 12.12.2015. Kan leses fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/aa5641de784045f2b495d1b415d58d20/skogvern111215-kongelig-res.pdf>

Lomsdal- Visten nasjonalparkstyre (2014) *Forvaltningsplan Lomsdal-Visten nasjonalpark*. 13.11.14. Kan leses fra: http://www.nasjonalparkstyre.no/Documents/Lomsdal-Visten_dok/Forvaltningsplan_web_komprimert.pdf

Meling om en stortingsmelding om rikets miljøtilstand (2013). Representantforslag fra stortingsrepresentantene Nikolai Astrup og Siri A. 21.03.2013. Kan leses fra:

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2012-2013/dok8-201213-053/?lvl=0>

Miljødirektoratet (2013b). *Tilrettelegging av friluftslivsområder*. 28.09.2011. Endret 15.05.2013. Kan leses fra: <http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/For-offentlig-sektor/Sikring-og-forvaltning-av-friluftslivsomrader/Tilrettelegging-av-friluftslivsomrader/>

Miljødirektoratet (2013c). Vern før og nå. 01.12.2009. Endret 15.05.2013. Kan leses fra: <http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/Verneomrader/Vern-for-og-na/>

Miljødirektoratet (2013d) *Forvaltningsplan*. 01.11.13, siste endret 06.11.2013. Kan leses fra: <http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/For-offentlig-sektor/Opprettelse-og-forvaltning-av-verneomrader/Forvaltningsplan/>

Miljødirektoratet (2015a). M-462/2015 *Friluftsliv for alltid. Statlig sikring og tilrettelegging av friluftsområder*. 2015. Kan leses fra:

<http://www.miljodirektoratet.no/Documents/publikasjoner/M462/M462.pdf>

Miljødirektoratet (2015b) *Naturopplevelser gir verdiskapning*. 07.01.15. Kan leses fra:

<http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/For-offentlig-sektor/Opprettelse-og-forvaltning-av-verneomrader/Forvaltningsplan/>

Miljødirektoratet (2016b). Miljøstatus.no *Vernet areal på fastlandet i Norge*. 18.03.16. Kan leses fra: <http://www.miljostatus.no/tema/naturmangfold/vernet-natur/vernet-areal-norge/>

Miljødirektoratet (2016c) Miljøstatus.no *Vernet natur*. 18.03.2016. Kan leses fra:

<http://www.miljostatus.no/Tema/Naturmangfold/Vernet-natur/>

Norsk lovkommentar v/ Inge Lorange Backer. Kommentarer til friluftsloven v/ Inge Lorange Backer. Sist hovedrevidert 18.06.2012. Kan leses fra rettsdata.no

<https://min.rettsdata.no/#/Dokument/gL19570628z2D16> [Krever innlogging]

Norsk lovkommentar, hentet fra [rettsdata](http://rettsdata.no). Cathrine Aulie, sist hovedrevidert 07.08.2014. Kan leses fra rettsdata.no <https://min.rettsdata.no/#/Dokument/gL20090619z2D100> [Krever innlogging]

Pressemelding, Miljødepartementet (2007) 04.05.2007. Kan leses fra:

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/stortingsmelding-om-regjeringens-miljopo/id465448/>

Regjeringen (2016) Nyhetsskriv- *Regjeringen vil gjøre det enklere å drive med friluftsliv*. 11.03.16. Kan leses fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-vil-gjore-det-enklere-a-drive-med-friluftsliv/id2479495/>

SNO (2015) Statens naturoppsyn, Miljødirektoratet. *Årsrapport Jostedalsbreen nasjonalpark*. 13.11.2015. Kan leses fra:

http://www.nasjonalparkstyre.no/Documents/Jostedalsbreen_dok/Rapportar%20og%20liknande/%C3%85rsrapport%202015%20Jostedalsbreen%20nasjonalpark%20pdf.pdf



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Postboks 5003
NO-1432 Ås
67 23 00 00
www.nmbu.no