

Statlig vern eller grønt partnerskap?

Kjell Harvold
Sissel Hovik
Erling Vindenes

kjell.harvold@nibr.no
sissel.hovik@nibr.no
erling.vindenes@nibr.no

NIBR - Norsk institutt for by- og regionforskning

Grønt partnerskap – dvs. sikring og skjøtting av områder gjennom avtaler mellom grunneiere/rettighetshavere og det offentlige - har nå blitt lansert som et alternativ til klassisk vern av naturområder. I denne artikkelen presenterer vi to (av de hittil få) norske erfaringer med denne formen for privatrettslige avtaler. Disse har vært relativt vellykkede. Vi tror likevel ikke grønt partnerskap er en universalløsning for norsk områdeforvaltning, men peker på når dette kan være en hensiktsmessig tilpasning. Uansett bør det prosessuelle utgangspunktet for sikring av naturområder endres: Staten bør gå vekk fra en hierarkisk regelstyring og innlede alle prosesser med dialog, konsultasjon og vilje til gjensidig læring.

Fra regel til konsultasjon

Våren 2006 var ca 12,5 prosent av Norges fastlandsareal vernet. Samlet sett er likevel ikke myndighetens mål om å verne et representativt utvalg av norsk natur nådd. Flere lavliggende og høyproduktive naturtyper er underrepresentert i de arealer som hittil er vernet etter naturvernloven. Slike områder er gjerne privateid og forsøk på statlig vern kan føre til lange, kostbare og kompliserte rettstvister. Prosessene både i dette vernearbeidet – og på mange andre fagfelt – har tradisjonelt vært preget av en statlig regelorientert hierarkisk tilnærming.

I en relativt fersk utredning – *Samspill og tillit* - om forholdet mellom stat og kommuner, slås det fast at relasjonen mellom nivåene fortsatt i for stor grad er preget av en hierarkisk styringsstruktur (NOU 2005:6; 61). Selv om det er nødvendig med nasjonal styring, vil det framover være behov for å fokusere på og utvikle partnerskapet mellom staten og det lokale nivået. Det opereres gjerne med to dimensjoner ved relasjonen mellom forvaltningsnivåene. Det ene er knyttet til om relasjonen er hierarkisk eller egalitær. Den andre til om forholdet er orientert mot sentrale regler og om underordnede nivå blir målt i forhold til avvik fra regelverket eller om forholdet er preget av dialog- og løsningsorientering. Relasjonen mellom forvaltningsnivåene i dag i stor grad preget av regelstyring. I følge *Samspill og tillit* bør en i mye større grad legge vekt på dialogbaserte samhandlingsformer.

Det norske arbeidet med naturvern kan hittil i stor grad sies å være preget av hierarkisk regelstyring: hovedregelen har vært at staten verner naturområder som deretter forvaltes av fylkesmannen. Vern av områder har blitt vurdert ut fra vitenskaplig kunnskap alene, og berørte grunneiere har normalt blitt informert og involvert først sent i prosessene. Internasjonalt har det de senere åra vært et økt fokus på betydningen av samarbeid med lokalt berørte i verneprosesser. Vi kan også observere en økt interesse for dette fra norske vernemyndigheter, men dette gjelder fortsatt unntakstilfellene. I neste avsnitt vil vi kort presentere to eksempler der en har trådt ut av den vante stien, og forsøkt å sikre naturområder på andre måter. Det ene er arbeidet med Skjærgårdsparkene, det andre er arbeidet med bruks- og verneplan på Svanøy ([sluttnote](#)).

To erfaringer med grønt partnerskap

Skjærgårdsparken

Da Miljøverndepartementet (Md) startet arbeidet med skjærgårdsparkavtaler tidlig på 1970- tallet var det motivert ut fra flere forhold, men særlig viktig var det å få til en rask sikring av truede arealer uten omfattende og tidkrevende prosesser. Disse arealene hadde på den tiden dårlig sikring gjennom planverket. Prosessene med statlige oppkjøp som alternativ gikk tregt, og viljen hos rettighetshaverne til direkte salg til det offentlige var liten. I stedet for direkte oppkjøp begynte man å inngå servituttavtaler mellom grunneiere og staten. Gjennom en servituttavtale stilles et område til varig rådighet som friluftsområde for allmennheten. Staten har rett til å tilrettelegge for friluftslivet med bl.a. anlegging av stier, brygger, forføyningsbolter, toaletter, opplysningstavler m. m. Grunneierne beholder eiendomsretten og rett til å bruke områdene på tradisjonelt vis som f. eks. beiting og høsting. Samtidig er det ikke anledning for grunneier å foreta naturinngrep som forringer kvaliteten av området eller hindrer bruken til friluftsmål. Tilretteleggingstiltak for områdene beskrives i en egen forvaltningsplan som godkjennes av grunneiere, kommunen og staten.

Deltakelse i Skjærgårdsparken er i utgangspunktet frivillig. Når forhandlingene starter er det gjerne divergerende syn på deltakelse blant grunneierne. Her fins skalaen mellom entusiastene og skeptikerne. I

forhandlingene brukes det god tid, slik at skeptikerne får anledning til å tenke seg om, og flere slutter seg til etter at forhandlingene er startet opp. I alle områdene er det noen grunneiere som reserverer seg. Det fins dessuten noen områder der det er felleseie i skjærgården og her er det flertallet som bestemmer deltakelse eller ikke, på demokratisk vis. Det har også vært brukt antydning til "gulrot og pisk" gjennom tilbud om erstatningstomter og "trussel" om alternativt landskapsvern på arealene som ikke inngår i avtalen. Den delen av Skjærgårdsparken som er basert på servituttavtaler strekker seg i dag fra Bamble i Telemark til og med Lindesnes i Vest-Agder. Det samlede arealet som omfattes av servituttarealer er på drøyt 26.000 dekar og det er inngått nærmere 450 avtaler. Avtalene omfatter også forvaltning av områdene. I den forbindelse er det bl.a. opprettet et tilsynsråd. Den viktigste hensikten med et slikt råd er å skape et gjensidig positivt samarbeid mellom grunneiere/rettighetshavere og det offentlige (stat og kommune). Tilsynsrådet er et rådgivende organ og har ikke besluttsende myndighet, men rådet kan avgjøre prinsipputtalelser bl.a. om arealbruk og forvaltning av Skjærgårdsparken.

Erfaringene med Skjærgårdsparken så langt, indikerer at grunneiere og rettighetshavere stort sett er tilfreds med de avtalene som er inngått og det er for det meste ro omkring bruk og drift av områdene slik de nå er organisert. En indikator på "vellykkethet" er at både kommunene og enkelte grunneiere har vært aktive pådrivere for å få etablert nye områder som Skjærgårdsparker. At staten er villig til å bidra med vesentlige investerings- og driftsmidler, er trolig en helt avgjørende betingelse for videre vellykket drift av områdene.

Svanøy bruks- og verneplan

Svanøy er en frodig øy i Sunnfjord i Sogn- og Fjordane med ca 100 innbyggere. Øya har aktive gårdsbruk i tillegg til fiskeoppdrett og -foredlingsbedrifter, kompetansesenter for hjorteoppdrett og noe turistbasert næringsvirksomhet. Tidlig på 1990-tallet la staten fram planer for vern av betydelige deler av øya. Forslagene ble møtt med betydelig motstand fra de berørte grunneierne. På bakgrunn av dette ble det satt i gang en samarbeidsprosess mellom alle berørte parter, som ledet fram til en bruks- og verneplan i 1997 (i løpet av 10 måneder). Prosjektlederen fra det såkalte "STILK"-forsøket ble engasjert i dette planarbeidet sammen med en prosjektleder fra fylkesmannens landbruksavdeling. Hver stilling var på 60 prosent. Begge prosjektlederne var finansiert av offentlige tilskudd. Prosjektet for utforming av en bruks- og verneplan hadde en finansiell ramme på 440.000 kroner, fordelt mellom Landbruksdepartementet, Miljøverndepartementet og fylkesmannen i Sogn og Fjordane (jf. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane 1997).

Myndighetene nedsatte en referansegruppe med fylkesmannen i Sogn og Fjordane personlig som leder. Gruppen var sammensatt av representanter fra Svanøy, Flora kommune og fylkesmannens miljø- og landbruksavdelinger, og møttes omtrent hver måned i prosjektperioden. I tillegg ble det arrangert flere allmøter på Svanøy, og møter med alle grunneiere underveis i planarbeidet. Arbeidet med planen var i hovedsak å identifisere konfliktområder mellom bruk og vern, og løse disse konfliktene. Dette arbeidet ble ledet av de to prosjektlederne som trakk med kommunen og fylkesmannens landbruks- og miljøvern- og avdelinger i forhandlinger med grunneierne etter behov. Det ble identifisert seks konfliktområder, og disse hadde et bredere tematisk og større geografisk omfang enn konfliktene knyttet til Direktoratet for naturforvaltning (DNs) verneplanforslag. Også konflikter knyttet til kommunens båndlegging av øyas drikkevannskilde og verne- og oppdyringsinteresser knyttet til en myr ble trukket inn i forhandlingene.

Bruks- og verneplanen består av arealbrukskart, retningslinjer for bruk av hver landbrukseiendom og en privatrettslig kontrakt mellom grunneierne, kommunen, fylkesmannen og DN. Avtalene innebærer at grunneierne/bøndene aksepterer restriksjoner på drift (f.eks. plukkhogst i noen områder/ikke hogst i andre, restriksjoner på gjødsling av beitemark, eller at bestemte områder ikke dyrkes eller blir omgjort til beitemark). Avtalene innebærer også at bøndene får kompensasjon for ulemper: Myndighetene har f.eks. delfinansiert oppbygging av en gammel bro, bygging av landbruksveg og rydding og opparbeiding av beite som kompensasjon for andre beiteområder. Samtidig har miljømyndighetene aksepterer plukkhogst i deler av det som var planlagt som barskogreservat. Myndighetene har også godtatt at plantet granskog i det som var et planlagt kristtornreservat får stå til den er hogstmoden.

Realisering av kontrakten som ble forhandlet fram for hvert enkelt konfliktområde, krevde et samarbeid mellom offentlige myndigheter, og fleksibilitet i deres bruk av tradisjonelle virkemidler. Kommunen måtte endre sine vedtekter for det lokale vannverket slik at det ble mulig å dyrke opp en myr i drikkevannskildens nedslagsfelt. Miljømyndighetene måtte akseptere frivillige avtaler istedenfor tradisjonelt vern, samt finansiere et makeskifte. Landbruksmyndighetene måtte akseptere at bruk av STILK-midlene på øya måtte tilpasses bruks- og verneplanen, samt gi tilsagn om bruk av midler til å opparbeide en driftsvei.

Avtalen innebærer at grunnlaget for bruks- og verneplanen vil falle bort dersom én av grunneierne trekker seg. Hvis én ønsker å trekke seg, har de andre grunneierne interesse i å prøve å løse saken (Heiberg 1999). Prosjektet varighet har blitt forlenget flere ganger og forlengelsen av bruks- og verneplanen er nå koplet til rulleringen av kommunedelplanen for Svanøy. Etter at selve planen var implementert, har arbeidet i større grad fokusert på muligheter og tilrettelegging for bærekraftig næringsutvikling i tråd med intensjonene bak Svanøy Næringsutvikling AS. I dette inngår bl.a. forsiktig bruk av den historiske bygningsmassen og Norsk Hjortesenters bygninger for reiselivs- og undervisningsformål, og utvikling av lokale næringsprodukter innen fiske- og viltforedling samt egen nettbutikk.

Erfaringene fra Svanøy tyder på at grunneiere er fornøyde, I en studie av prosjektet ble det konkludert med at det er bred oppslutning om både planen og kontrakten (Edwardsen og Falleth 2003). De fleste av grunneierne mente at deres interesser ble ivaretatt gjennom makeskifte, økonomiske tilskudd og gårdsvisse avtaler. Også myndighetene mente at vernehensynene i stor grad ble ivaretatt, og at videre landbruksdrift ville sikre kulturlandskapet. Oppslutningen om planen er imidlertid mindre entusiastisk blant myndighetene enn blant grunneierne. Dette skyldes bl.a. avtalenes svært begrensede tidsperspektiv; de må fornyes hver fjerde år. Dessuten omhandler avtalene kun restriksjoner på driften av eiendommene og kompensasjon for tapte inntektsmuligheter. Avtalene sikrer ikke skjøtsel av kulturlandskapet og tilskudd til det.

Vernemyndighetene har imidlertid sikret seg. Brudd på avtalene vil bli sanksjonert. Dersom avtalegrunnlaget faller bort, vil områdene sikres gjennom reservater slik det opprinnelig var tenkt.

Oppsummering; Svanøy og Skjærgårdsparken

Et fellestrekk for både Svanøy og Skjærgårdsparken er at de startet opp som "klassisk" statlig styrte verneprosesser (jf. Rute I i tabell 1 nedenfor). I begge tilfellene åpnet myndighetene etter hvert for bredere deltakelse; både kommuner og ikke minst grunneiere/rettighetshavere ble trukket aktivt inn (jf. Rute IV i tabell 1). Og i begge tilfeller førte dette til et vellykket resultat i den forstand at en kom fram til en omforent løsning mellom partene (selv om løsningen ikke ble en tradisjonell verneløsning). I stedet ble det etablert et grønt partnerskap, som altså innebærer at områder beskyttes og skjøttes gjennom juridisk bindende avtaler mellom grunneiere /rettighetshavere og offentlige myndigheter.

Tabell 1: Sikring av naturområder, prosess og resultat. Eksempelene Skjærgårdsparken og Svanøy, sett i forhold til en "klassisk" statlig verneprosess.

		Prosess ved sikring av naturområder	
		Statlig vedtak	Dialogbasert tilnærming til andre aktører
Resultat ved sikring av naturområder	Statlig vern	I "Klassisk" statlig naturvern (konsultasjon med berørte parter, men staten beslutter)	II
	Frivillige avtaler	III	IV: Grønt partnerskap; Skjærgårdspark og Svanøy (Avtaler mellom parter)

Muligheter og begrensninger ved grønt partnerskap

Selv om grønt partnerskap har gitt gode resultater på Svanøy og i Skjærgårdsparken betyr ikke dette at denne løsningen vil være vellykket i alle typer situasjoner. Vi vurderer særlig fire forhold som potensielt kritiske ved denne typen avtaler:

- 1) *Tidsdimensjonen*: det faktum at avtalene er tidsavgrensede kan være problematisk. I situasjoner der en f.eks. står overfor en art som er svært truet og der Norge har internasjonale forpliktelser, vil neppe et tidsbegrenset avtalebasert vern være hensiktsmessig.
- 2) *Omfanget av restriksjoner*: dersom omfattende restriksjoner på menneskelig aktivitet anses som nødvendig for å sikre verneverdien, kan avtalebasert vern være lite egnet. Det vil sannsynligvis være vanskelig å få til frivillige avtaler mellom partene kort og godt fordi grunneierne vil ha liten nytte av området når restriksjonene er sterke.
- 3) *Differensiering i forvaltning og restriksjoner*: Dersom restriksjonene er sterke gjennom hele året vil sannsynligvis grønt partnerskap bli problematisk. Dersom det derimot er aktuelt å differensiere i restriksjoner, enten over tid (årstider) eller arealer (sonedeling) vil avtalebasert vern kunne være egnet. Generelt vil avtaler lette differensierte løsninger, bl.a. fordi de vil kunne være stedsspesifikke. (Ved bruk av regelbaserte ordninger vil spørsmål om likebehandling komme sterkere inn. Det er egenskaper ved lokaliteten heller enn vernestatusen som avgjør om aktivitet kan - og bør - foregå). Differensiering vil dessuten være lettere å implementere desto større forståelsen for verneformålet og oppslutningen om vernet er fra grunneiers side, noe som antas å øke med grunneiers deltakelse i prosessene.
- 4) *Avhengighet av skjøtsel og bestemte driftsformer*. Fortsettelse av ulønnsomme driftsformer eller aktiv skjøtsel fra grunneiers side kan bare sikres gjennom avtaler mellom partene. Dersom staten skal overta slike oppgaver, må også det skje etter avtale med grunneier.

I tillegg til disse fire nevnte forholdene, vil vi også anta at jo flere det er nødvendig å inngå avtale med, desto vanskeligere vil det trolig være å komme fram til avtalebaserte løsninger. Hvis det i tillegg er ulike og konkurrerende interesser i området, vil dette trolig også komplisere grønt partnerskap. Velfungerende grunneierlag som organiserer alle grunneiere vil derimot trolig gjøre det lettere å forhandle fram avtaler om grønt partnerskap. Dersom grunneierne er vant til å samarbeide og har tillit til hverandre og til en valgt ledelse, vil denne ledelsen lettere kunne forhandle fram løsninger på vegne av sine medlemmer.

Når grunneierne ikke har forståelse for at det er nødvendigheten av sikring, eller når det er fullstendig mangel på tillit mellom vernemyndighetene og grunneierne, vil i utgangspunktet være dårlig egnet for partnerbaserte avtaler.

Grønt partnerskap er trolig lite aktuelt når det f. eks. gjelder områdevern for å sikre villrein. Dette skyldes flere faktorer; Norge har internasjonale forpliktelser for å sikre arten, villreinen vil være truet i overskuelig framtid, villrein er svært følsom for menneskelig aktivitet og i tillegg er det er snakk om å verne store områder som krysser administrative grenser og omfatter bygder i ulike kommuner og fylker. Grønt partnerskap vil derimot kunne være aktuelt i for å sikre jordbrukets kulturlandskap, fordi aktiv drift og skjøtsel er en forutsetning for vernet, fordi det er aktuelt med differensierte tiltak/restriksjoner, og denne formen for sikring vil normalt omfatte mer begrensede områder.

Partnerskap forutsetter at det gjennom sikringen tilføres positive virkemidler. Det vil være temmelig

utenkelig å realisere slike avtaler uten at grunneierne tilbys økonomisk kompensasjon for evt. tap, mens kjøp av skjøtseltiltak trolig kan "smøre" slike prosesser. Åpenhet og tillit er viktige forutsetninger for å få etablert enighet om retningslinjer for slike kompensasjoner

Konklusjon

I arbeidet med sikring av natur ligger det ofte et stort konfliktpotensial. Sannsynligvis fins det ingen universell metode for å løse disse interessemotsetningene. Likevel synes det å være grunnlag for å si at den tradisjonelle tilnærmingen til vern, preget av hierarki og statlig styring har gått ut på dato. En slik hierarkisk styring kan lett føre til unødvendig store konflikter både med lokalbefolkningen generelt og ikke minst med berørte grunneiere/rettighetshavere i konkrete vernesaker. For å søke å motvirke sterke konflikter bør en hver prosess som sikter mot å ivareta natur og miljø *starte* med dialog, konsultasjon og en vilje til gjensidig læring. All informasjon bør gjøres tilgjengelig for den enkelte rask og enkelt. Grunneiere og andre rettighetshavere står i en særstilling som spesielt berørte, men det er også viktig at andre aktører informeres og involveres i prosessene. Partene bør gå inn i slike prosesser med et åpent sinn og uten fastlåste oppfatninger av hva som er de beste løsningene.

I forhold til den tabellen vi har lansert tidligere i artikkelen, tror vi altså at startpunktet bør være en åpen prosess. Dette betyr ikke pr. definisjon at en havner i rute IV i tabellen, dvs. med grønt partnerskap. I noen tilfeller kan det være nødvendig at staten går inn med et statlig vern. Dette bør imidlertid ikke skje før en har gjennomført brede prosesser med alle berørte aktører, jf. også tabell 2.

Tabell 2: Sikring av naturområder, prosess og resultat

		Prosess ved sikring av naturområder	
		Statlig vedtak	Dialog basert tilnærming til andre aktører
Resultat ved sikring av naturområder	Statlig vern	I: Bør være uaktuell	II: Statlig vern etter at dialogbaserte prosesser har vært gjennomført
	Frivillige avtaler	III	IV: Grønt partnerskap; Skjærgårdspark og Svanøy (Avtaler mellom parter)

Grønt partnerskap er basert på privatrettslige avtaler, som forutsetter enighet mellom to eller flere parter. Dette kan være et fleksibelt virkemiddel som i noen tilfeller kan benyttes med hell i situasjoner med fastlåste konflikter. Dette gjelder særlig i de situasjoner det er ønskelig eller nødvendig med en bestemt bruk eller aktiv skjøtsel av området. Når det i tillegg ut fra et vernehensyn ikke er nødvendig å legge strenge restriksjoner på et område, kan grønt partnerskap være aktuelt.

Samtidig har slike privatrettslige avtaler begrensninger: Det kan ta tid å oppnå enighet – og når det er mange parter som skal bli enige, kan det være et særlig problem å komme fram til avtaler. Internasjonale forpliktelser eller faglige vurderinger kan dessuten tilsi at området skal ha en varig sikring. Når det i tillegg er behov for å legge omfattende restriksjoner på bruk av området, vil det trolig både være vanskeligere å komme til enighet og mindre hensiktsmessig å bruke privatrettslige avtaler.

Det viktige bør uansett være er at de nødvendige beslutninger tas. Dette kan bety at området blir fredet etter strenge bestemmelser, men hvis andre tiltak er tilstrekkelige, er ikke et strengt vern (f.eks. naturreservat) et mål i seg selv.

Referanser:

- Edvardsen M. og E. I. Falleth (2003): Grønt partnerskap – et alternativ til naturvern? Erfaringer med bruks- og verneplan og frivillige avtaler på Svanøy, i *Plan 2/2003*.
- Fylkesmannen i Sogn og Fjordane (1997): Svanøy Bruks og verneplan.
- Harvold, K., S. Hovik & E. Vindenes (2006): Fra statlig styring til grønt partnerskap. Privatsrettslige avtaler som virkemiddel for å sikre miljø- og naturverdier. NIBR-notat 2006:120.
- Heiberg, E. (1999): *Planlegging i kulturlandskapet – når bruk og vern skal kombineres*. Oslo: Landbruksforlaget
- NOU 2005:6: Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet.

Sluttnoter

De to eksemplene er her bare kort presentert. For en noe lenger drøfting vises det til Kjell Harvold, Sissel Hovik og Erling Vindenes: *Fra statlig styring til grønt partnerskap. Privatsrettslige avtaler som virkemiddel for å sikre miljø- og naturverdier*. NIBR-notat 2006:120. Notatet ble utarbeidet på oppdrag av Norges Bondelag. ([tilbake til tekst](#))