



Kjell Harvold, Sissel Hovik
og Erling Vindenes

Fra statlig styring til grønt partnerskap?

Privatrettslige avtaler som
virkemiddel for å sikre miljø-
og naturverdier

NOTAT
2006:120

Tittel: **Fra statlig styring til grønt partnerskap?**
Privatrettslige avtaler som virkemiddel for å sikre miljø- og naturverdier

Forfatter: Kjell Harvold, Sissel Hovik og Erling Vindenes

NIBR-notat: 2006:120

ISSN: 0809-6929
ISBN: 82-7071-633-2

Prosjektnummer: O-2452
Prosjektnavn: Grønt partnerskap

Oppdragsgiver: Norges Bondelag

Prosjektleder: Sissel Hovik

Referat: I notatet drøftes grønt partnerskap som alternativ til vern etter naturvernloven. Dette diskuteres med utgangspunkt i erfaringer fra Skjærgårdsparken langs Sørlandskysten, arbeidet med bruks- og verneplan i Svanøy, og erfaringer fra arbeidet med Natura 2000 i Sverige. Grønt partnerskap basert på privatrettslige avtaler kan være et fleksibelt alternativ til tradisjonelt vern, som kan bidra til å dempe konfliktene som ofte foreligger i slike saker. I notatet argumenteres det for at dette alternativet er mest aktuelt der få aktører og interesser er berørt, og der det er nødvendig med aktiv skjøtsel for å sikre verneverdiene.

Sammendrag: Norsk

Dato: August 2006

Antall sider: 27

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Sinsenvn. 47 B, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO

E-post: nibr@nibr.no
Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2006

Forord

Vern etter naturvernloven er et konfliktfylt forvaltningsmessig grep for å sikre natur- og miljøverdier. Både nasjonalt og internasjonalt utløser verneforslag ofte sterke lokale motreaksjoner. Årsakene til disse konfliktene er sammensatte. Lokale aktører har ofte vært lite involvert i verneprosessen. Det kan også være ulike oppfatninger om grunnlaget for vern og trusler mot verneverdiene. For mange rettighetshavere er det også knyttet sterke motforestillinger mot vern, som følge av at råderettsinnskrenkelser ikke normalt medfører erstatning for verneformer som nasjonalparker og landskapsvernområder.

På oppdrag av Norges Bondelag har NIBR utredet tilnærminger som vektlegger lokale grunneieres rolle når en skal ivareta natur- og miljøverdier. I slike sammenhenger kan privatrettslige avtaler være et aktuelt virkemiddel. Denne typen avtaler er basert på frivillighet mellom to parter; i dette tilfellet mellom vernemyndigheter og rettighetshavere.

I notatet presenteres det eksempler på dialog mellom myndigheter og rettighetshavere i verneprosesser i Norge. Den svenske modellen for vern av Natura 2000-områder omtales også. Avslutningsvis gis noen anbefaling på hvordan et forsøk med privatrettslige avtaler kan legges opp i Norge.

Prosjektet er gjennomført av Kjell Harvold, Erling Vindenes og Sissel Hovik, sistnevnte har vært prosjektleder.

Oslo, august 2006

Hilde Lorentzen
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	3
Figuroversikt.....	3
Sammendrag	4
1 Innledning	5
2 Norske erfaringer med grønt partnerskap.....	8
2.1 Innledning	8
2.2 Skjærgårdsparker.....	8
2.3 Svanøy bruks- og verneplan	10
3 Natura 2000 i Sverige	15
3.1 Innledning	15
3.2 EU og <i>Natura 2000</i>	15
3.3 Normer for gjennomføring av <i>Natura 2000</i> i Sverige.....	16
3.4 Arealmessig omfang av <i>Natura 2000</i> i EU	19
4 Grønt partnerskap.....	21
4.1 Kort oppsummering av svensk <i>Natura 2000</i> og de norske erfaringene	21
4.2 Når er grønt partnerskap egnet, og når er det mindre egnet?	21
4.3 Avslutning	25
Litteratur	26

Tabelloversikt

Tabell 1.1	Ulike trekk ved styrings- og samhandlingsforholdet mellom stat og kommuner	6
Tabell 1.2	Ulike former private rettighetshavere kan delta i vernearbeidet, med eksempler fra norsk praksis.....	6
Tabell 2.1	Foreslåtte verneområder og verneformer på Svanøy i 1992 og 1995	11
Tabell 2.2	Konfliktområder og løsninger i Svanøy bruks- og verneplan	12
Tabell 3.1	Natura 2000 områder i prosent av landets / EUs areal	20
Tabell 4.1	Illustrasjon av når grønt partnerskap er mer og mindre aktuelt som alternativ til vern etter naturvernloven	23

Figuroversikt

Figur 3.1	Skjematisk oversikt over hvordan økologiske krav/forutsetninger og trusler bør legges til grunn for bevaringsgrunn/mål i Natura 2000, samt hvordan dette koples opp framtidige handling	18
Figur 3.2	Oversikt over hvordan Natura 2000-områder bør etableres i Sverige.....	19

Sammendrag

Kjell Harvold, Sissel Hovik og Erling Vindenes

Fra statlig styring til grønt partnerskap?

Privatrettslige avtaler som virkemiddel for å sikre miljø- og naturverdier
NIBR-notat 2006:120

I arbeidet med vern av natur ligger det ofte stort konfliktpotensial. Sannsynligvis finnes det ingen universell metode for å løse de interessenetningene som eksisterer. 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. Innledningsvis drøfter vi grønt partnerskap som et alternativ til det klassiske vernearbeidet.

Videre i notatet presenterer vi to norske eksempler på vernearbeid, der dialog og konsultasjon med tiltakshavere har stått sentralt; Skjærgårdsparker sikret ved servituttavtaler og Svanøy bruks- og verneplan (kapittel 2). Vi presenterer også hvordan svenske myndigheter nå ønsker å legge opp vern i regi av *Natura 2000* (kapittel 3).

Grønt partnerskap er basert på privatrettslige avtaler, som forutsetter enighet mellom to eller flere parter. Dette kan være et fleksibelt virkemiddel som i mange tilfeller kan benyttes med hell i situasjoner med fastlåste konflikter. Avslutningsvis (i kapittel 4) drøftes dette. Etter vårt syn kan slike avtaler ha store sjanser til å lykkes når det er relativt få rettighetshavere med oversiktlige interesseforhold involvert. Hvis det er behov for skjøtsel eller drift av det aktuelle området bør en også i særlig grad vurdere grønt partnerskap. Både i områder der plantefredning er aktuelt og i arbeidet med jordbrukets kulturlandskap kan privatrettslige avtaler representere et godt alternativ til tradisjonell statlig fredning.

Samtidig har slike avtaler begrensninger: Det kan ta tid å oppnå enighet. 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 arten eller området skal ha en varig sikring. Dessuten, når det er behov for å legge omfattende restriksjoner på bruk av området, vil det trolig både være vanskeligere å enes om avtaler og mindre hensiktsmessig å bruke privatrettslige avtaler. I andre situasjoner, når det ikke er nødvendig fra et vernehensyn å legge strenge restriksjoner på et område, kan grønt partnerskap være aktuelt. Dette gjelder særlig i de situasjoner det ut fra vernehensyn er ønskelig eller nødvendig med en bestemt bruk eller aktiv skjøtsel av området.

Et hovedpoeng må være at området skal bidra til bevaringen av en bærekraftig utvikling. Det viktige er at de *nødvendige* beslutninger tas, som 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.

1 Innledning

Verneprosesser av naturområder blir gjerne assosiert med statlig inngripen i forhold til et lokalsamfunn, der den nasjonale myndigheten ensidig er opptatt av ett mål, vern, mens området lokalt ofte blir sett på i perspektiv som omfatter mer enn bare vern. Verneprosessene blir dermed ofte konfliktfylte. Både i Norge og andre land ser en at vern kan utløse sterke lokale motreaksjoner, ikke minst blant rettighetshavere i de aktuelle områdene. Hovedfokus i dette notatet er: *Å drøfte privatrettslige avtaler mellom rettighetshavere og staten som alternativ til vern etter naturvernloven.*

Fra kommando til dialog?

En regelorientert hierarkisk tilnærming har tradisjonelt preget statlig tilnærming på mange fagfelt i Norge. I en relativt fersk utredning 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 behov for nasjonal styring, og at nasjonale interesser har en overordnet stilling, argumenterer utredningen for at det framover vil være behov for å fokusere på og utvikle partnerskapet mellom staten og kommunesektoren. I utredningen framheves 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. I tabellen nedenfor er disse dimensjonene gjengitt. Tabellen bygger på figur 5.2 i NOU 2005:6.

Tabell 1.1 *Ulike trekk ved styrings- og samhandlingsforholdet mellom stat og kommuner*

	Hierarkisk samhandling	Egalitær samhandling
Regel – og avviksorientert samhandling	I: Regelstyring	II: Veiledning, rådgiving
Dialog- og løsningsorientert samhandling	III: Formidling	IV: Dialog, konsultasjon og gjensidig læring

I utredningen argumenteres det for at relasjonen mellom forvaltningsnivåene i dag i stor grad passer inn i rute I i tabellen. Det argumenteres for at relasjonene bør ligge nærmere rute IV, noe som bl.a. vil innebære regelforenkling og utvikling av nye dialogformer. Det slås samtidig fast at i forhold til dialog ”er dette prosesser som enda ikke helt har festnet seg ved at dialogformene fortsatt er i støpeskjeen og derfor må følges opp” (ibid:62).

I Norge er hovedregelen at staten verner naturområder som deretter forvaltes av fylkesmannen. Arbeidet har i stor grad vært preget av hierarki og statlig styring. Dette har endret seg de senere åra. Det fins tilløp til nye dialogformer og utradisjonelle forvaltningsmodeller. I kjølvatnet av MIK-reformen (Miljøvern i kommunene) er det åpnet for kommunal forvaltning av verneområder. Det gjennomføres bl.a. fire lokale forvaltningsforsøk i store verneområder. Dette er tiltak der kommunene involveres som representanter for lokale interesser. Det er færre eksempler på tiltak som bygger på direkte dialog mellom vernemyndighetene og rettighetshaverne. Frivillig skogvern er et eksempel på en slik reformering av naturvernet.

Grønt partnerskap som alternativ til tradisjonelt naturvern.

Med grønt partnerskap mener vi her at områder vernes og skjøttes, dvs. verneverdiene beskyttes, gjennom juridisk bindende avtaler mellom grunneiere / rettighetshavere og staten. Slike partnerskap bygger på frivillighet og likeverd mellom partene. I Tabell 1.2 har vi illustrert hvordan private kan delta på ulike måter i vernesammenheng (inspirert av Arnstein 1969). De ulike deltakelsesformene gir de private aktørene ulik innflytelse på utfallet, de gjenspeiler dermed også ulike innflytelsesforhold mellom private og stat.

Tabell 1.2 *Ulike former private rettighetshavere kan delta i vernearbeidet, med eksempler fra norsk praksis*

Deltakelsesformer	Eksempler
Selvforvaltning	Levende skog
Partnerskap	Avtalebasert vern: Grønt partnerskap
Forhandlinger	Frivillig skogvern, Forvaltningsplan for Setesdal Vesthei
Konsultasjon	Tradisjonelt naturvern
Ikke deltakelse	

Normalt har grunneiere og andre private aktører deltatt i verneprosesser i form av å uttale seg til forslag fra vernemyndighetenes side, og evt. diskutert dette i møter, dvs. gjennom *konsultasjon*. Beslutningen om vern skjer imidlertid av staten, som på selvstendig grunnlag kan velge å ta hensyn til innspill fra ulike berørte. I frivillig skogvern er grunneierne aktivt inne i å velge ut områder som vernes som naturreservat. De er i så måte i en *forhandlingsposisjon*. I forbindelse med forsøkene med lokal forvaltning av større verneområder, eksempelvis i Setesdal Vesthei, er det utarbeidet forvaltningsplaner

på basis av forhandlinger og konsensus mellom kommunene (forvaltningsmyndigheten) og representanter fra berørte (Falleth og Hovik 2005). Den viktigste forskjellen mellom disse og grønt partnerskap, er at områdene vernes gjennom Kongelig resolusjon, og i tilfelle forvaltningsplanen i Setesdal Vesthei, godkjennes denne av Direktoratet for naturforvaltning. I tilfelle *grønt partnerskap* vernes områdene gjennom privatrettslige avtaler mellom rettighetshaver og stat. *Selvforvaltning* er der eier på egen hånd pålegger seg restriksjoner på utnyttelse av området for å sikre verneverdier. Prosjektet Levende skog kan illustrere denne kategorien, skogeierne har frivillig forpliktet seg til å sikre verneverdier og ta miljøsyn i sin forvaltning og drift av skogen (www.levendeskog.no). Markedsmekanismer som sertifiseringsordninger er sentral i denne sammenheng. Til forskjell fra selvforvaltning, vil staten i tilfelle grønt partnerskap ha innflytelse på valg av områder og hvilke restriksjoner som legges på bruken, og også kontroll med forvaltning og bruk av områdene.

I utkastet til den nye loven om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (NOU 2004:28) videreføres tanken om områdevern. Avtalefestet vern er et alternativt virkemiddel til vern etter naturvernloven. Det er basert på privatrettslige avtaler mellom staten og rettighetshaver. Slike avtaler er frivillige, og kan omfatte en rekke ulike forhold, bl.a. leie av arealer, erstatning, servitutter og makeskifte¹. Disse avtalene er å forstå som tidsbegrensede. Slike avtaler kan gjøres varige, for eksempel gjennom tinglysning av heftelser på eiendom. I dette notatet er det imidlertid tidsbegrensede avtaler som alternativ til varig vern etter naturvernloven som drøftes.

Avtaler som alternative metode for å sikre natur og miljø er kalt ”grønt partnerskap”. I Norge har det vært gjennomført et forsøk om grønt partnerskap på Svanøy. Avtalebaserte ordninger er også brukt innen andre politikkkfelt, bl.a. bruk av privatrettslige avtaler for å sikre frilufsinteresser langs kysten; Skjærgårdsparker. Erfaringene både fra Svanøy og Skjærgårdsparker er omtalt i dette notatet (kapittel 2).

Avtalebaserte ordninger fins også i andre land. I Sverige har dette ikke minst blitt aktualisert gjennom Natura 2000. Dette er omtalt i notatets kapittel 3. Hittil fins det imidlertid få konkrete evalueringer av dette arbeidet i Sverige. Presentasjonen som gis her er derfor en gjennomgang av hvordan en fra svenske myndigheter ser for seg at denne modellen kan gjennomføres.

I siste del av notatet (kapittel 4) drøfter vi tilnærmingene knyttet til avtalefestet vern eller grønt partnerskap.

¹ Makeskifte kan være frivillige i form av avtaler mellom partene, eller makeskifte kan gjennomføres ved jordskifte eller som følge av myndighetsbruk, f.eks. konsesjonsvilkår. I denne sammenhengen er det det frivillige makeskifte som er fokus.

2 Norske erfaringer med grønt partnerskap

2.1 Innledning

I dette kapitlet omtaler vi to norske eksempler på grønt partnerskap; Svanøy i Sogn og Fjordane og arbeidet med etablering av skjærgårdsparker, for å sikre frilufsinteresser langs kysten.

2.2 Skjærgårdsparker

Skjærgården har variasjonsrike naturforhold, kulturmiljøer og friluftsmuligheter av stor betydning både lokalt og i nasjonal sammenheng. Presset på arealene er enormt i form av utbygging, forurensning, forsøpling og slitasje. Bevaring av kystmiljøet som en nasjonal ressurs er en viktig oppgave for alle forvaltningsnivå. Områdene har stor rekreasjonsverdi og tilgjengelighet er av vesentlig betydning for allmennheten.

Da Miljøverndepartementet startet arbeidet med skjærgårdsparkavtaler tidlig på 1970-tallet var det motivert ut fra flere forhold. Primært 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, og en direkte klausulering som skjærgårdspark ville gi en rask sikring av arealbruken til friluftsliv. Prosessene med statlige oppkjøp som alternativ gikk tregt, og viljen hos rettighetshaverne til direkte salg til det offentlige var relativt liten. Dessuten var de avsatte offentlige midlene til denne type oppkjøp begrenset.

Skjærgårdsparker i Norge har blitt etablert på to måter. Dels har områder blitt sikret ved offentlige oppkjøp. Dels har det blitt inngått servituttavtaler mellom grunneiere og staten v/Miljøverndepartementet. I denne presentasjonen er fokus rettet mot områder som er sikret ved servituttavtaler.

En servituttavtale innebærer at områdene stilles til varig rådighet som friluftsområde for allmennheten. Staten har rett til å legge til rette for friluftslivet med bl.a. bygging av stier, brygger, fortøyningsbolter, 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 gjøre 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 v/fylkesmannen

Fylkesmannen (ved miljøvernavdelingen) er en viktig pådriver og tilrettelegger ved etablering av nye områder og ellers hvis det oppstår problemer med forvaltningen. Selve

forhandlingene mellom grunneiere og det offentlige foregår gjerne mellom advokater for partene. Inngåtte avtaler tinglyses som heftelser på den enkelte eiendom.

Deltakelse i Skjergårdsparken er i utgangspunktet frivillig. Når forhandlingene starter er det i alle områder et divergerende syn på deltakelse blant grunneierne. Her fins skalaen mellom entusiastene og skeptikerne. Det blir sjelden brukt press for å få skeptikerne med, men siden forhandlingen foregår mellom staten og grunneierorganisasjoner er det naturlig at entusiastene påvirker skeptikeren under forhandlingene. 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 skjergården 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 (se nedenfor) og ”trussel” om alternativt landskapsvern på arealene som ikke inngår i avtalen. Dette var aktuelt i Kristiansand og Søgne der verneprosessene i skjergården etter Naturvernloven gikk nærmest samtidig med forhandlingene om skjergårdspark. Erstatningstomter i regulerte felt var i starten et vanlig virkemiddel for å smøre forhandlingene, og for å få til gunstige avtaler. Tilbud av erstatningstomter gikk både til de som var villig til å avstå areal, og til de som hadde hytter i den nye parken som måtte saneres. Forhandlingene resulterte både i arealbytte og/eller billige økonomiske erstatninger.

Skjergårdsparken basert på *servituttavtaler* strekker seg i dag fra Bamble i Telemark til og med Lindesnes i Vest- Agder. I tillegg kommer altså arealer sikret på annen måte (oppkjøp og vern). Det samlede arealet som omfattes av servituttarealer er på drøyt 26.000 dekar og det er inngått nærmere 450 avtaler.

Det er nå arbeid i gang med å videreføre Skjergårdsparken i Agder-kommunene vest for Lindesnes. Dette arbeidet beregnes slutført og avtaler inngått i løpet 2007.

Forvaltningen av områdene

Tilrettelegging i parkene skal bidra til:

- å minske de fysiske barrierene for friluftslivet og dermed legge til rette for aktivitet
- å hindre slitasje på naturmiljøet
- å tilpasse allmennhetens aktivitet i områdene til eventuell tradisjonell bruk.

Det er selvsagt vanskelig å oppnå disse målene samtidig. Tilrettelegging for økt aktivitet og ferdsel forstyrrer oftest plante- og dyreliv. Overdreven tilrettelegging reduserer også naturopplevelsen. Likevel er det viktig å åpne mulighetene for å bruke disse områdene. Økt kjennskap til dette spesielle natur- og kulturmiljøet øker forståelsen for de grenser som må settes for å kunne bevare dette landskapet noenlunde intakt. For å kunne gjøre disse avveiningene må det utarbeides en faglig godt fundert forvaltningsplan. De fleste kommunene har en slik forvaltningsplan – dog med forskjellig struktur og kvalitet.

I tråd med en desentralisert forvaltningsmodell for friluftslivet er det kommunene – delvis i et interkommunalt samarbeid – som forestår den daglige forvaltningen av områdene. Hver kommune får tildelt et visst årlig tilskudd fra staten til drift. Tilskuddene fordeles av fylkesmennene etter bestemte kriterier. Størrelsen på beløpet varierer etter areal, avstand og tilgjengelighet, og etter hvilke forpliktelser kommunen har påtatt seg i forbindelse med

forvaltningen. Enkelte kommuner har interkommunale løsninger på tilsyn og teknisk utrustning (båter, verktøy og materialer).

I samsvar med servituttavtalene ble det 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 avgi prinsipputtalelser bl.a. om arealbruk og forvaltning av Skjærgårdsparken. Tilsynsrådet har representanter fra grunneiere, kommuner, fylkeskommune og staten ved fylkesmennene. Som oftest er det fylkesmannens representant som leder rådet og har sekretærfunksjonen.

I 2005 var det avsatt ca 13,2 mill. kroner til drift av Skjærgårdsparken. Dette fordeles som tilskudd til kommunene som også deltar med vesentlige beløp til drift og vedlikehold. Kostnadene til selve etableringen bæres i sin helhet av staten. Dette er kostnader både til advokatbistand og erstatninger etter inngått avtale. Avtaleprisen (servituttavtalene) har (i Vest Agder) så langt vært kr. 3,50 pr m².

Oppsummering av erfaringene.

Grunneiere og rettighetshavere er stort sett 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 kommunene og enkelte grunneiere har vært aktive pådrivere for å få etablert nye områder som Skjærgårdsparker. Det foreligger ingen undersøkelser av grunneieres eller andre erfaringer med Skjærgårdsparken, og derfor er det umulig for oss å uttale oss om konkrete erfaringer. At staten er villig til å bidra med vesentlige investerings- og driftsmidler, er trolig en helt avgjørende betingelse for videre vellykket drift av områdene.

De største problemene har vært knyttet til innløsning av eksisterende fritidshus som har ligget ugunstig til for drift og bruk av områdene. Delvis har disse vært på bygslet grunn og grunneierne hefter da for interesser som den enkelte hytteeier har. Ved å inngå avtaler med grunneier blir det ofte konflikt med bygsler. Dette har vært forsøkt løst med å gjøre tilgjengelig erstatningstomter. Dette har imidlertid ikke alltid fått like heldig utfall. Forhandlingene med erstatningstomter var krevende, og Miljøverndepartementet har nå gått bort fra denne formen for løsning.

2.3 Svanøy bruks- og verneplan

Svanøy er en frodig øy på vel 11 km², beliggende i Flora kommune i Sunnfjord. Øya har omkring 100 innbyggere. Det var opprinnelig sju aktive gårdsbruk på øya, i tillegg til fiskeoppdrett og -foredlingsbedrifter, kompetansesenter for hjorteoppdrett og noe turistbasert næringsvirksomhet.

Miljøvernmyndighetene foreslår fredning

I 1992 la Direktoratet for naturforvaltning (DN) fram to ulike verneplaner, som til sammen berørte ¼ av øyas samlede areal. Verneplanen for barskog foreslo å verne 2100 dekar kystnær furuskog på Vågsfjellet. Verneplanen for Kristtorn og Barlind foreslo å verne to områder med kristtornforekomster på til sammen 670 dekar. Disse områdene ble opprinnelig foreslått vernet som naturreservat, men Fylkesmannen i Sogn og Fjordane foreslo senere at ett av områdene med kristtorn ble vernet som landskapsvern med plantelivsfredning. Tabellen nedenfor gir en oversikt over lokalitet og verneområde (Kilde: Edvardsen og Falleth 2003).

Tabell 2.1 *Foreslåtte verneområder og verneformer på Svanøy i 1992 og 1995*

Lokalitet	Verneformål	Areal	1992	1995
Vågsfjellet	Kystnær furuskog	2100 daa	Reservat	Reservat
Solhaug	Skogdannende kristtorn	345 daa	Reservat	Landskapsvern
Nokkeberg	Rike kristtornforekomster	325 daa	Reservat	Reservat

I tillegg hadde kommunen planer om å båndlegge store arealer på øya for å sikre drikkevannsforsyningen, og et myrområde var aktuelt å innlemme i verneplan for våtmarker. Samtidig er det store kulturhistoriske og kulturlandskapsmessige verdier på Svanøy. Fra 1994 til 1996 var Svanøy et forsøksområde for utprøving av STILK-midler (tilskuddsordning til spesielle tiltak i landbrukets kulturlandskap). I den forbindelse var det opprettet et "Kulturlandskapsprosjekt" i samarbeid mellom lokale grunneiere og landbruksforvaltningen. Så tidlig som i 1972 ble Svanøy Stiftelse etablert for å bevare de kulturhistoriske verdiene på den gamle fogde- og embetsgården Svanøe Gård. I 1992 ble denne omorganisert, og i tillegg til fokus på bevaring av kulturlandskapet har den fungert som en tenketank for utvikling av næringer basert på naturressurser. Landbruksdirektøren og direktøren for DN var blant medlemmene i stiftelsens styre, sammen med bl.a. lokale grunneiere (Hinsch og Tshudi Madsen 1990).

Grunneierne lanserer alternativ løsning

Forslagene til vern ble møtt med betydelig motstand fra de berørte grunneierne, som også stilte spørsmålsteget ved grunnlaget for vern. Bl.a. hevdet grunneierne at forslagene ville føre til at øya ble vernet stykkevis og delt, de argumenterte i stedet for at det burde utvikles en samlet bruks- og verneplan for hele øya. De foreslo dette i brev til DN i 1993.

Landbruksmyndighetene, ved landbruksdirektør Per Harald Grue som satt i styret for Svanøy Stiftelse, grep fatt i denne ideen, og tok initiativ til forsøket med å utarbeide bruks- og verneplan som alternativ til naturvern (Heiberg 1999). Høsten 1995 utarbeidet Landbruksdepartementet, Miljøverndepartementet og DN i samarbeid et forslag til mandat og finansiering av det videre arbeidet. I mandatet for prosjektet heter det bl.a. (Heiberg 1999:72):

Det skal utarbeidast bruks- og verneplan for heile Svanøy som tar omsyntil:

- Ulike miljø- og verneverdiar, mellom anna knytt til kulturlandskap, kristtorn og kystnær furuskog.
- Behov for næringsutvikling og verdiskaping

Arbeidet med bruks- og verneplanen ble satt i gang i 1997.

Vern etter avtale

Bruks- og verneplanen ble utarbeidet på 10 måneder i 1997. Prosjektlederen fra 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, gjennom et spleiselag mellom Miljøverndepartementet og Landbruksdepartementet. Prosjektet for utforming av en bruks- og vernplan hadde en finansiell ramme på 440.000 kroner, fordelt mellom Landbruksdepartementet, Miljøverndepartementet og fylkesmannen i Sogn og Fjordane (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.² 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 avdelinger i forhandlinger med grunneierne etter behov. Det ble identifisert seks konfliktområder, og disse har et bredere tematisk og større geografisk omfang enn konflikter knyttet til DN's verneplanforslag. Også konflikter knyttet til kommunens båndlegging av øyas drikkevannskilde og verne- og oppdyringsinteresser knyttet til en myr ble trukket inn i forhandlingene. Tabellen nedenfor gir en oversikt over de ulike konfliktområdene og de løsninger som ble lansert (Edvardesen og Falleth 2003, hentet fra Svanøy bruks- og verneplan)

Tabell 2.2 *Konfliktområder og løsninger i Svanøy bruks- og verneplan*

Kvameskaret

Konflikt: Forslag om barskogvern var i konflikt med ønske om å etablere driftsvei og ønske om plukkhogst

Avtale: Rydding av ridesti, begrenset plukkhogst og finansiering av oppbygging av gammel bru

Kvalstadmyra

Konflikt: Uavklart søknad fra grunneier i 1986 om senking av vann med formål å dyrke opp en myr

Avtale: Tinglyst forbud mot inngrep i myra, finansiering av rehabilitering av nedgrodd beite og alternativt areal, finansiering av driftsvei, grunneier avstår beite til Solhaug gård (makeskifte)

Nedslagsfelt til drikkevannskilde

Konflikt: Forslag om båndlegging av nedslagsfeltet til drikkevannskilden som forbød gjødsling og oppdyrking

Avtale: Tiltak som hindret avrenning, ny plan for oppdyrking, nye vedtekter for vannverket

Solhaug gård

Konflikt: Verneforslag for skogsdannende kristtorn og forslag om båndlegging av drikkevannskilde var i konflikt med regningssvarende gårdsdrift som gjødslet beite og oppdyrking

Avtale: Tildelt nytt beite fra nabogård, sikring av avrenning åpner for gjødsling og beiting, tynning tillatt

Vågsfjellet, statlig eie

Konflikt: Private grunneiere ønsket at statlig eiendom også skulle omfattes av bruks- og verneplanen. Grensejustering i sør.

Avtale: Bruks- og verneplan utarbeides også for statens eiendom

Vågsfjellet, privat eie

Konflikt: Forslag om barskogvern var i konflikt med ønske om hogst

Avtale: Plukkhogst tillatt i verneforslagets ytterkant

Bruks- og verneplanen består av arealbrukskart, retningslinjer for bruk av hver landbrukseiendom og en privatrettslig kontrakt mellom grunneierne, kommunen, fylkesmannen og Direktoratet for naturforvaltning. Avtalene innebærer at grunneierne/

² Representantene fra Svanøy bestod bl.a. av styret i Avdeling kulturlandskap i Svanøy Næringsutvikling AS.

bøndene aksepterer restriksjoner på drift (for eksempel 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 ulempene (for eksempel har myndighetene delfinansiert oppbygging av en gammel bro, bygging av landbruksveg og rydding og opparbeiding av beite som kompensasjon for andre beiteområder), og at miljømyndighetene aksepterer plukkhogst i deler av det som var planlagt som barskogreservat, og 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 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.

Kontrakten ble underskrevet i 1998. Avtalen innebærer at dersom en av grunneierne trekker seg, så vil grunnlaget for bruks- og verneplanen falle bort. Det betyr at dersom en grunneier ønsker å trekke seg, så vil de andre ha interesse i å prøve å løse saken (Heiberg 1999). Prosjektet ble forlenget først fram til 2002, og senere forlenget i to fireårsperioder. Forlengelsen av bruks- og verneplanen er nå koplet til rulleringen av kommunedelplanen for Svanøy. I den første perioden finansierte DN en prosjektlederstilling lagt til Flora kommune, der 75 prosent var øremerket oppfølging av bruks- og verneplanen. Styret i "Avdeling kulturlandskap" i Svanøy Næringsutvikling AS fungerte i denne perioden som et lokalt forvaltningsorgan som koordinerte og prioriterte søknader om STILK-midler i tråd med bruks- og verneplanen. Også referansegruppen ble videreført. Tiltakene i planen ble i stor grad gjennomført i denne perioden. Det er laget et stinett på øya, bygd en gangbru og iverksatt en rekke vedlikeholdstiltak i kulturlandskapet. Det er også bygget en driftsvei, beiter er restaurert og miljømyndigheten har tinglyst bruksrestriksjoner på Kvalstadmyra, som følge av forliket om denne myra. 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 Hjordesenters bygninger for reiselivs- og undervisningsformål, og utvikling av lokale næringsprodukter innen fiske- og viltforedling samt egen nettbutikk.

Oppsummering av erfaringene

De berørte grunneiere er fornøyde, og i en studie av prosjektet ble det konkludert med at det er bred oppslutning om både planen og kontrakten (Edvardsen og Falleth 2003). De fleste av grunneierne mente at deres interesser var ivaretatt gjennom makeskifte, økonomiske tilskudd og gårdsvise avtaler. Også myndighetene mente at vernehensynene i stor grad var ivaretatt, og at videre landbruksdrift ville sikre kulturlandskapet. Vernemyndighetene mente imidlertid at furuskogen foreslått som reservat ikke var tilfredsstillende vernet fordi plukkhogst ble tillatt i ytterkanten av området.

Oppslutningen om planen er mindre entusiastisk blant myndighetene enn blant grunneierne. Dette kan være knyttet til at på Svanøy var det lokalsamfunnets framtid, og ikke sektormyndighetenes primære oppgaver som var begrunnelsen for bruks- og verneplanen. En annen side ved dette er avtalenes svært begrensede tidsperspektiv, de må fornyes hver fjerde år. Dessuten så omhandler avtalene kun restriksjoner på driften av eiendommene og kompensasjon for tapte inntektsmuligheter. Avtalene sikrer ikke

skjøtsel av kulturlandskapet og tilskudd til det. Midler til slike tiltak må grunneieren søke om å få gjennom normale tilskudd innenfor landbruket. Aktører fra miljøforvaltningen mener at bruks- og verneplanen er et for usikkert virkemiddel for å sikre naturverdier på lang sikt. 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. Det synes også å være en generell oppfatning fra vernemyndighetenes side om at denne løsningen er kostbar for myndighetene.

3 Natura 2000 i Sverige

3.1 Innledning

Dette kapitlet gir en kort oversikt over *Natura 2000*, med særlig vekt på hvordan svenske myndigheter ønsker å legge opp arbeidet. *Natura 2000* er etablert i regi av EU og det er derfor tatt med en kort omtale av de overordnede bestemmelsene som regulerer disse områdene (avsnitt 3.2). Vekten i den svenske presentasjonen (avsnitt 3.3) er lagt på prosessiden, i og med at dette blir særlig interessant ut fra en ”grønt partnerskap” tankegang.

Presentasjonen er i all hovedsak basert på det svenske myndigheters presentasjoner av hvordan *Natura 2000* bør innarbeides i Sverige. Presentasjonen er altså først og fremst bygd på svenske myndigheters *norm* for hvordan arbeidet bør legges opp. Avslutningsvis er det gitt en kort oversikt over de arealmessige omfanget av *Natura 2000*-områder i prosent av det totale arealet i Sverige, Danmark og EU totalt (avsnitt 3.4).

3.2 EU og *Natura 2000*

Natura 2000 er navnet på det nettverket av områder som alle EUs medlemsland skal bidra til å etablere. Denne etableringen er basert på to EU-direktiv: *Habitatdirektivet* og *fugledirektivet*. *Habitatdirektivet* er fra 1992 og har til formål å beskytte naturtyper og arter, som er truet, sårbare eller sjeldne i EU. *Habitatdirektivet* er – sammen med *fugledirektivet* – EUs viktigste bidrag til å beskytte det biologiske mangfoldet i medlemslandene. Hvert enkelt habitatområde blir utpekt for å beskytte bestemte naturtyper og arter. *Fugledirektivet* er fra 1979 og har til formål å beskytte leveområder for sjeldne og truede fuglearter, eller arter som er følsomme for endringer i leveområdet. Hvert enkelt fuglebeskyttelsesområde er utpekt for å beskytte bestemte fuglearter.

Målsetningen med *Natura 2000* er å bidra til at det biologiske mangfoldet innenfor EU bevares, ved at alle medlemslandene tar ansvar for å sikre sin del av naturarven.

Alle områder som inneholder arter eller naturtyper i henhold til de to EU-direktivene, må ikke inkluderes i *Natura 2000*, men det forutsettes at et tilstrekkelig antall områder inkluderes, slik at arter og naturtypers langsiktige eksistens sikres. Utvelgelsen av områder skal skje med utgangspunkt i vitenskapelige vurderinger, men de konkrete prosessene legges opp av det enkelte EU-land. Alt fra et strengt vern regulert gjennom nasjonalparker, til ulike avtaler mellom berørte parter utgjør mulige bevaringsløsninger. EU-direktivene skal gjennomføres gjennom det nasjonale lovsystemet, men det er satt krav om en framdriftsplan av EU, som det forutsettes at det enkelte land skal følge

Det forutsettes at områdene *skjøttes* på en god måte. Etableringen av områdene er altså bare første fase i prosessen. Det forutsettes at de enkelte land rapporterer om resultatet av oppfølgingen til EU-kommisjonen. Det fins også bestemmelser som skal hindre at aktivitet og beslutninger skal kunne skade de arter og naturtyper som Natura 2000-områdene er utvalgt for.

Et sentralt begrep i *Natura 2000* er ”bærekraftig bevaringsstatus”. EUs medlemsstater er forpliktet til å påse at en bærekraftig bevaringsstatus opprettholdes, eller i de tilfellene det skulle være aktuelt, bringes tilbake for Natura 2000-arter og naturtyper. For å oppnå dette, skal statene foreta de nødvendige beslutninger mht bevaring. Målet om å opprettholde bærekraftig bevaringsstatus har koplinger til målet om å bevare biologisk mangfold i EU.

3.3 Normer for gjennomføring av *Natura 2000* i Sverige

Natura 2000 er relativt nytt både i Sverige og resten av EU. Erfaringene med hvordan dette faktisk er gjennomført er derfor begrensede. Nedenfor følger en gjennomgang av hvordan svenske myndigheter på sentralt hold – først og fremst Naturvårdsverket – ser for seg at disse prosessene bør gjennomføres. Det er altså ikke en analyse av hva som faktisk skjer, men en beskrivelse av de normer som hittil er utarbeidet i Sverige.

Offentlige aktører: Länsstyrelserna har på regional nivå hovedansvaret for det statlige naturvernet og er dermed også tillagt ansvaret for *Natura 2000*-områdene. Det forutsettes også at kommuner og skogstilsynsutvalg – i ulik grad – vil bli engasjert i arbeidet, sammen med andre myndigheter og aktører.

En annen viktig aktørgruppe er miljødomstolene og andre tilsynsmyndigheter, som skal ha tilsyn med den virksomhet og de beslutninger som treffes for *Natura 2000*-områdene. I følge det svenske Naturvårdsverket (2003:9), har *Natura 2000* har hittil bidratt til å

lyfta upp naturvårdsfrågorna på den politiska agendan och säkert också bidragit till de ökade anslagen för skydd och skötsel av natur vi nu fått.

Bevaringsplanen: Bevaringsplanen er det dokument som skal beskrive målet med bevaringen av hvert enkelt *Natura 2000* område og som skal angi hvilke bevaringstiltak som planlegges. En viktig del i arbeidet er å utarbeide bevaringsbeslutninger, der årsak og mål for hvert *Natura 2000* område framgår. Det skal også framgå hvilke bevaringstiltak som trengs i de enkelte områdene.

Det forutsettes at arbeidet med bevaringsplanene er godt forankret i forhold til de berørte *jordiere*, og dialogen skal starte så tidlige som mulig. Samtidig skal ulike relevante løsningsalternativ presenteres for eierne.

Natura 2000-områdene skal prioriteres i alle berørte statlige myndigheters og kommuners vernearbeid. Når en bevaringsplan foreligger, skal dette kunngjøres offentlig (i aviser).

Prosess:

Största möjliga öppenhet är viktigt när det gäller myndighetens arbete och överväganden kring bevarandesyften, bevarandeåtgärder m.m. Information bör göras tillgänglig så att den kan nås snabbt och enkelt, heter det i Naturvårdverkets handbok om *Natura 2000* (2003:20).

Åpenhet i prosessen, går som en rød tråd gjennom de anbefalinger som gis, og det anbefales at alle interessenter i et område involveres i *Natura 2000*-arbeidet. Som eksempel på interessenter - i tillegg til jordeiere - nevnes eksplisitt:

- brukere
- kommuner
- universitet
- ideelle foreninger
- reieiere, og andre som utnytter marken
- idrettsklubber
- friluftsansjasjoner.
- omkringliggende interessenter som kan tenkes å bli påvirket

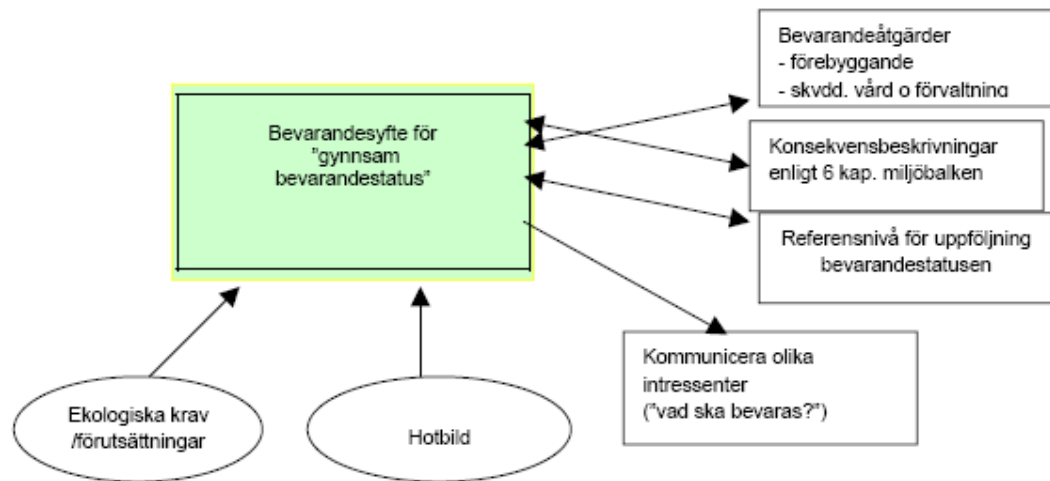
Natura 2000-prosessene skal ikke drives ved siden av annen offentlig miljøvernvirksomhet, men i størst mulig grad være integrert med øvrig arbeid. Integrering bør også skje i forhold til andre samfunnsområder, som regional utvikling, jordbruk, fiske, kalking, kulturminnevern, turisme og fysisk planlegging. Gjennom en slik tilnærming håper en at eventuelle problem belyses på tidlig tidspunkt, og at en på den måten kan unngå konflikter.

Arbeidet kan deles i ulike faser:

1. Forberedelsesstadiet, hvor en sammenstiller eksisterende kunnskap.
2. I neste fase bør en foreta en første grovanalyse av det aktuelle områdes verdi, trusselbilde og behov for bevaringstiltak. På dette stadium bør flere alternative mulige bevaringstiltak vurderes.
3. Neste steg blir å kontakte jordeiere og andre interessenter for å etterspørre kompletterende informasjon. I tillegg bør myndighetene gi interessentene en vurdering av områdets verdi og hensikten med bevaringen.
4. Deretter bør utfordringer og trusselbildet for området identifiseres av aktørene i felleskap.
5. Til slutt bør dette munne ut i en felles diskusjon om hvilke bevaringsbeslutninger som er nødvendige. Her bør også skjøtselsspørsmålet tas opp som en viktig del.

Viktige hensyn i bevaringsarbeidet: Hvert enkelt *Natura 2000*-område skal bidra til bevaringen av en bærekraftig utvikling av ulike naturtyper innenfor EU. Dette medfører at målet må være at en stor andel av *Natura 2000*-områdene må klare sine bevaringsmål for at bærekraftig bevaringsstatus skal kunne oppnås i de ulike EU-regionene.

Figur 3.1 Skjematisk oversikt over hvordan økologiske krav/forutsetninger og trusler bør legges til grunn for bevaringsgrunn/mål i Natura 2000, samt hvordan dette koples opp framtidige handling

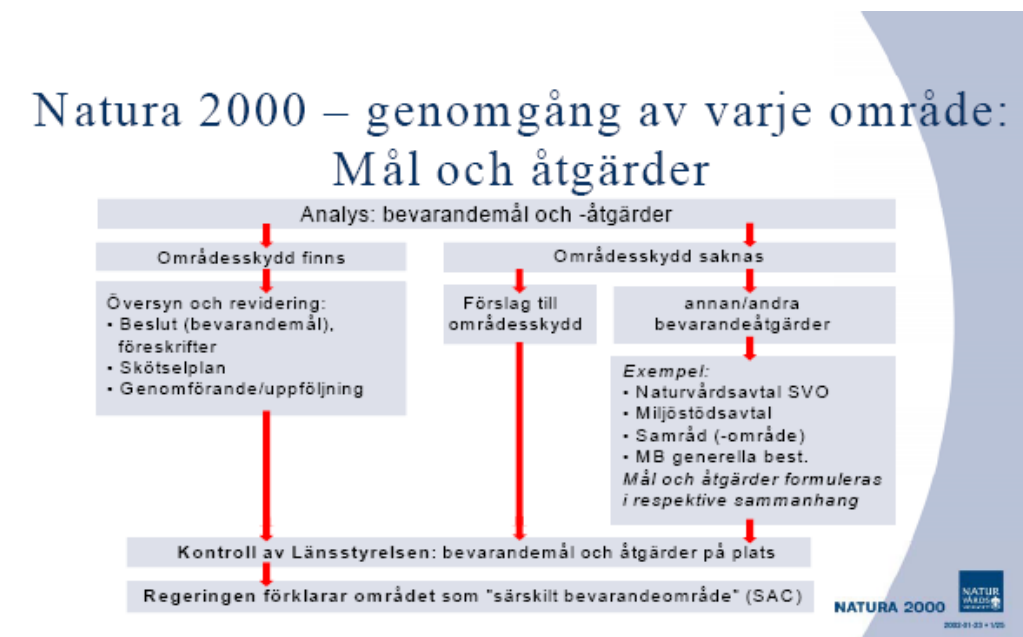


Figuren ovenfor gjengir skjematisk de utfordringer svenske myndigheter – i følge Naturvårdverkets håndbok om Natura 2000 - ser for seg i forbindelse med *Natura 2000*. Myndighetene understreker samtidig at det i tillegg til elementene i figuren bør legges vekt på den viktige pedagogiske funksjonen det er å kommunisere bevaringsmål til ulike interesser, ikke minst overfor jordeierne.

Bevaringstiltak: *Natura 2000*-områdene i Sverige kan vernes på ulike måter: De kan være regelverksbasert, for eksempel knyttet til områdevern. Det kan bli utarbeidet avtaler av ulike typer, for eksempel med organisasjoner innen Skogvården. Det kan treffes administrative vedtak, for eksempel gjennom forvaltningsplaner eller miljøerstatning innenfor rammen av jordbrukets miljøstøtte.

Hvilke vernetiltak som skal benyttes, avgjøres individuelt for hvert enkelt område, og det forutsettes at det er aktiv deltakelse fra de ulike interessenter og aktører. Samtidig understreker Naturvårdsverket (2003:30) at selve forutsetningen for bevaringstiltakene er å oppnå en bærekraftig bevaringsstatus, og dette kan ikke kompromises bort. Det viktigste er at de *nødvendige* beslutninger tas. Dette kan bety at området blir naturreservat, men hvis andre tiltak er tilstrekkelige, er ikke etablering av et reservat et mål i seg selv. Dermed åpnes det for at spørsmålet om en skal benytte avtaler eller klassisk vern vurderes i hvert tilfelle, i en prosess der ulike berørte interesser deltar.

Figur 3.2 Oversikt over hvordan Natura 2000-områder bør etableres i Sverige.



Det foreligger etter det vi får opplyst fra Naturvårdsverket, ingen systematiske evalueringer av gjennomføringen av Natura 2000 i Sverige. Dermed vet vi ingen ting om omfanget av bruk av frivillige avtaler for å sikre områder, eller hvilke erfaringer ulike parter har i den forbindelse. I enkeltstudier gjennomført i områder som blir berørt av Natura 2000, beskrives dette som alt annet enn en invitt til dialog og partnerskap fra miljøvernmyndighetenes side: I Kalix ble frustrasjon som følge av Länsstyrelsens beslutning om å avsette et område til natura 2000-område utgangspunkt for en ide om lokal forvaltning (Sandström 2006). På Øland ble Natura 2000 oppfattet som et eksempel på "toppstyrning", der det ikke var rom for lokale og regionale tilpasninger og dialog mellom miljøvernmyndighetene og de berørte (Stenseke 2006).

3.4 Arealmessig omfang av *Natura 2000* i EU

Danske myndigheter har foretatt en sammenstilling av Natura 2000-områder i ulike EU land (Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen/ Dansk Landbrugsrådgivning 2005:11).

Tabellen nedenfor, som er basert på denne sammenstillingen, viser hvor store deler av EUs område som er omfattet av Natura 2000-områder. Fuglebeskyttelsesområdene utgjør 8,3 prosent og habitatområdene utgjør 11,6 prosent av EUs totale areal. De tilsvarende tall for Sverige er 6,2 og 13,6. For Danmark er 6,0 prosent av arealet fuglebeskyttelsesområder og 7,4 prosent habitatområder.

Tabell 3.1 *Natura 2000 områder i prosent av landets / EUs areal*

	Fuglebeskyttelsesområder	Habitatområder
Sverige	6,2	13,6
Danmark	6,0	7,4
EU totalt	8,3	11,6

I følge en utredning om *Natura 2000* i Norge, gjort på oppdrag av Miljøverndepartementet ved Biomangfoldlovutvalget (NOU 2004:28, vedlegg 4), finnes det ikke pålitelige data for de enheter som *Natura 2000* legger vekt på for de samlede arealene i Norge.

4 Grønt partnerskap

4.1 Kort oppsummering av svensk *Natura 2000* og de norske erfaringene

Så langt er det grunn til å hevde at erfaringene med etablering av Skjærgårdsparker gjennom servituttavtaler er positive. Selv om det ligger mye arbeid og småkonflikter knyttet til initiering, forhandling og etablering, er en Skjærgårdspark et stort aktivum for allmennheten. Etableringen har også gitt bidrag til å bevare en truet kystkultur – som ellers sannsynligvis ikke hadde blitt vernet -, og det etableres et visst vern av biologisk mangfold der mennesket også blir en del av denne sammenhengen.

Svanøy bruks- og verneplan kan karakteriseres som vellykket i den forstand at planarbeidet ble gjennomført som planlagt, det ble oppnådd enighet mellom partene, og planen er langt på vei iverksatt. Den er også vellykket i den forstand at partene stort sett var fornøyde, deres interesser og målsetninger anses å være rimelig ivaretatt. Miljøvernmyndighetene er imidlertid mer skeptiske hva gjelder framtidig sikring av verneverdiene.

I begge disse tilfellene har myndighetene lagt opp til relativt brede prosesser, der lokale aktørers synspunkter og argumenter ble tatt på alvor. De har ikke bare hatt anledning til å uttale seg, de har også kunnet påvirke resultatet. Nettopp åpenhet og brede prosesser er også det som preger de tilnærminger som anbefales i forbindelse med det svenske *Natura 2000* arbeidet. Selv om grunneierinteressene framheves som sentrale i Sverige, er det interessant å merke seg at en også understreker at andre interessenter bør involveres, som friluftsansjasjoner, idrettsklubber og andre mulige brukere. Dette er grupper som i de to norske eksemplene ikke har vært direkte involvert i arbeidet. Samtidig står jordeierne i en særstilling, og det understrekes at dialogen med disse må starte så tidlig som mulig. For disse må også ulike relevante løsningsalternativ presenteres. Gjennom bevaringsplanen kan en få fleksible verneplaner for hvert enkelt *Natura 2000* område. Her skal det angis hvilke bevaringstiltak som trengs i de enkelte områdene.

4.2 Når er grønt partnerskap egnet, og når er det mindre egnet?

Grønt partnerskap innebærer forenklet sagt at vernemyndighetene sier fra seg noe av kontrollen med prosess og løsning, for å få større legitimitet og oppslutning om å sikre områdets verdi i en bærekraftig utviklingssammenheng, og for å få et bedre grunnlag for å sikre gjennomføring av skjøtseltiltak der det er nødvendig. Mulighetene for å oppnå enighet om et grønt partnerskap så vel som egnetheten eller nytten av et slikt partnerskap, vil imidlertid variere. Det er grønt partnerskap, forstått som *tidsbegrensede privatrettslige*

avtaler som alternativ til naturvern som blir diskutert i dette notatet. Før vi går videre i en diskusjon av dette, vil vi framheve et par forhold. Åpenhet og dialog mellom vernemyndighetene og ulike berørte grupper bør alltid være et mål, uansett om området skal sikres gjennom formelt vern eller partnerskap. Både forhandlinger og partnerskap (se tabell 1.2) kan trolig med fordel kombineres med formelt vern i en rekke situasjoner, for eksempel der tidsbegrensede avtaler ikke er hensiktsmessig. Privatrettslige avtaler kan dessuten også være et godt virkemiddel i kommunenes sikring av det biomangfoldlovutvalget kaller utvalgte naturtyper, eller i forvaltning av randsoner til større verneområder. Forskjellen er at da benyttes avtaler mellom grunneiere og kommuner i kombinasjon med forvaltning etter plan- og bygningsloven, og ikke som alternativ til vern etter naturvernloven.

Når egnetheten til grønt partnerskap skal vurderes, så vil dette være påvirket både av egenskaper ved det som skal beskyttes (naturen) og egenskaper ved rettighetshaverne. Vi vil først trekke fram fire forhold knyttet til vernebehov og verneverdi:

- 1) Forhold som berører *tidsdimensjonen*: Den økologiske statusen til en art (hvor truet den er), og våre internasjonale forpliktelser til å ivareta den vil være sentrale forhold som må ligge til grunn for en beslutning om det er hensiktsmessig å gå inn på ordninger med tidsbegrenset vern. Videre, dersom det forventes at en art eller naturtype vil være truet i overskuelig framtid og at det er lite sannsynlig at bedre alternativer for å sikre arten eller naturtypen vil utvikles, så er tidsbegrenset vern lite aktuelt.
- 2) *Omfanget av restriksjoner* på menneskelig aktivitet som er nødvendig for å sikre verneverdien. Jo mer omfattende restriksjoner som anses nødvendig, desto mindre grunn til å tro at avtalebasert vern er egnet. Hovedbegrunnelsen for dette er at det er grunn til å anta at det vil være vanskeligere å få til frivillige avtaler mellom partene. Dessuten, der det er snakk om omfattende restriksjoner vil bruk av området ofte være lite aktuelt.
- 3) Muligheten for, og ønsket om *differensiering* i forvaltning og restriksjoner. Der det 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) Når verneverdiene er avhengig 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.

Vi vil på tilsvarende måte trekke fram fire forhold som beskriver egenskaper ved rettighetshaverne og deres forhold til vernemyndighetene.

- 1) *Antall eiere eller rettighetshavere*. Jo flere det er nødvendig å inngå avtale med, desto vanskeligere er det trolig å komme fram til avtalebaserte løsninger.
- 2) *Antall ulike og evt. konkurrerende interesser* det er i området. Der private rettighetshavere har ulike interesser i bruk og vern av området, kan vi forvente at

det er mer problematisk å komme fram til avtaler. Sannsynligheten for at det er slik vil øke med antall rettighetshavere, størrelsen på arealet og der det er snakk om å verne arter som forflytter seg innenfor området. Ved mange rettighetshavere med ulike interesser vil også spørsmålet om rettferdig behandling fort aktualiseres. Det er trolig viktig å søke å unngå å komme i en situasjon der de sterkeste motstanderne mot å sikre verneverdiene belønnes.

- 3) Mange grunneiere aktualiserer spørsmålet om disse kan representeres. *Organisasjonsgrad*, for eksempel eksistensen av aktive grunneierlag, tillit mellom medlemmer og ledelse og tillit mellom organisasjoner som representerer ulike rettighetshavere, er sentrale elementer som vi forventer vil bedre mulighetene for å komme fram til avtaler. Dette forholdet kan bidra til å redusere betydningen av antall eiere og ulike interesser.
- 4) *Grad av konflikt mellom grunneiere og vernemyndigheter*. Der det er snakk om vern av arter grunneierne ikke har forståelse for å verne, eller områder der det er fullstendig mangel på tillit mellom vernemyndighetene og grunneierne, vil i utgangspunktet være dårlig egnet for avtalebasert vern. Dialog og forhandlingsprosesser med tanke på å inngå avtalebasert vern kan forhindre og forebygge konflikter. Dersom de skal bidra til å løse konflikter, bør en kanskje vurdere å starte med andre arter / områder enn de mest konfliktfylte, og å trekke inn personer som har tillit i begge leire.

I hvilke situasjoner grønt partnerskap er mest aktuelt som alternativ til naturvern kan forenkelt illustreres som i tabell 4.1 nedenfor. Her har vi slått sammen ulike egenskaper ved det som skal vernes, og skiller grovt mellom der det er behov for aktiv skjøtsel og bruk versus der det er behov for omfattende restriksjoner på menneskelig virksomhet. På den andre sida skiller vi mellom der det er få rettighetshavere og oversiktlige interesseforhold versus der det er komplekse interessekonstellasjoner.

Tabell 4.1 *Illustrasjon av når grønt partnerskap er mer og mindre aktuelt som alternativ til vern etter naturvernloven*

	Egenskaper ved det området som er gjenstand for vurdering	
Egenskaper ved rettighetshaverne	Behov for skjøtsel og drift av området	Nødvendig med omfattende restriksjoner på virksomhet
Få aktører og oversiktlige interesseforhold	Grønt partnerskap aktuelt	
Mange aktører og komplekse interesseforhold		Grønt partnerskap lite aktuelt

Som vi har vært inne på, må en uavhengig av disse forholdene ta hensyn til om det er aktuelt og hensiktsmessig å gå inn på en tidsbegrenset beskyttelse av arten eller området.

Prosjektets rammer gir oss ingen mulighet til å gå inn å vurdere konkrete naturtyper eller arter, eller bestemte steder. Hva avtalene skal ta opp kan vi heller ikke vurdere, både fordi dette vil avhenge av hva som skal sikres, men også fordi disse må være et resultat av en åpen forhandlingsprosess mellom partene. Vi vil begrense oss til en generell diskusjon om hvor aktuell enkelte verneformål er for utprøving av grønt partnerskap, både for å eksemplifisere diskusjonen over, og for å problematisere den. De erfaringene vi har oppsummert (Skjærgårdsparken, Svanøy og Natura 2000) gir oss heller ikke grunnlag for å gå inn på mer konkrete anbefalinger.

Det er trolig lite aktuelt å gå inn på avtaler som alternativ til områdevern for å sikre *villrein*, både på grunn av Norges internasjonale forpliktelser, at det ikke er trolig at arten vil bli mindre sårbar i overskuelig framtid, at det legges omfattende restriksjoner på menneskelig virksomhet i områdene, og at det er snakk om store områder og mange rettighetshavere. De samme argumentene vil også kunne knyttes til *Ramsar-områder* (fuglereservat). Mulighet for fleksibilitet i restriksjonsomfang gjennom året, kan imidlertid gjøre det hensiktsmessig å kombinere vern etter naturvernloven med avtaler mellom grunneier og vernemyndigheter om bruk av områdene.

Skogreservat innebærer omfattende restriksjoner på bruken av området (forbud mot hogst, anlegging av veier, bygging av hytter, m.m.). Dette tilsier at det kan være vanskelig å oppnå avtaler, særlig der det er mange grunneiere som i varierende grad vil bli berørt av vern av drivverdig skog. At det kan være knyttet større usikkerhet knyttet til framtidig utbredelse av arter og naturtyper tilsier at tidsbegrensede beskyttelsesformer kan være mer aktuelle her. Det er altså først og fremst usikkerhet knyttet til muligheten for å få aksept for til dels omfattende restriksjoner som tilsier at avtaler kan være mindre aktuelt i tilfelle vern av drivverdig skog. Der det er snakk om færre, og villige grunneiere, og ikke minst der det er snakk om vern av ikke økonomisk drivverdig skog, vil grønt partnerskap trolig være et aktuelt alternativ.

Avtaler er mer aktuelle som alternativ der det et område skal vernes pga. at det er leveområde for en sjelden art, (eks. *plantefredningsområde*). Mange arter kan beskyttes gjennom hensynsfull bruk av området, og hvilke restriksjoner som er aktuelle vil variere. Grad av sårbarhet og usikkerhet knyttet til framtidig utbredelse av arten må naturligvis tas med i en vurdering av aktualiteten av tidsbegrensede avtaler i slike tilfelle.

Dessuten er avtaler svært aktuelle der det er snakk om å sikre *jordbrukets kulturlandskap*, særlig fordi aktiv drift og skjøtsel er nødvendig. Jordbrukets kulturlandskap har verdi i seg sjøl, og samtidig er det leveområde for mange sårbare arter og har et rikt biologisk mangfold. Variasjonen i slike verdier tilsier også behov for differensierte løsninger, både hva restriksjoner på virksomhet og skjøtsel av områdene angår. Tidsaspektet kan være det som taler imot grønt partnerskap her. Det vil være grunn til å tro at der staten velger å gå inn med betydelige midler for å ta vare på et verdifullt kulturlandskap, vil de også ønske å ha et langsiktig perspektiv.

Tidsperspektivet er generelt et vanskelig punkt i grønt partnerskap. Også det må være gjenstand for forhandlinger mellom partene. På generelt grunnlag vil vi anta at det er hensiktsmessig med avtaler som gjelder for et relativt langt tidsrom. Vern er et virkemiddel som benyttes først når det er behov for en varig sikring av arter eller områder. Det er liten grunn til å tro at vernemyndighetene vil gå inn på tidsbegrensede avtaler som alternativ, dersom disse blir gjenstand for hyppig reforhandling og myndighetene står overfor muligheten for å etter kun få år iverksette en verneprosess for området.

Selv om grunneierne kan sies å være særlig berørte, og dermed innvilges spesielle deltakerrettigheter i et partnerskap med vernemyndighetene, er det viktig at et slikt partnerskap også har legitimitet blant andre berørte, også interesser som normalt støtter naturvern. Politiske myndigheter må ta hensyn til disse interessene, som gjerne har en større tyngde på valgdagen enn grunneierne.

Partnerskap forutsetter at naturvernet tilføres positive virkemidler, i.e. økonomiske virkemidler. Det vil være temmelig utenkelig å realisere slike avtaler uten at grunneierne tilbys økonomisk kompensasjon for evt. tap, mens kjøp av skjøtselstiltak trolig kan "smøre" slike prosesser. Som erfaringene fra Skjærgårdsparken viser er faren for urettferdig og urimelig fordeling til stede, som lett kan svekke legitimiteten til slike

løsninger både blant grunneiere (potensielle avtalepartnere) og andre berørte. Åpenhet og tillit er viktige forutsetninger for å få etablert enighet om retningslinjer for slike kompensasjoner.

4.3 Avslutning

I arbeidet med vern av natur ligger det ofte et stort konfliktpotensial. Sannsynligvis finnes det ingen universell metode for å løse de interessenmotsetningene som eksisterer. 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. Motstand mot naturvernpolitikken fra lokalt hold og sterke konflikter mellom vernemyndighetene og berørte grunneiere og andre rettighetshavere i konkrete vernesaker er det ønskelig å unngå.

For å søke å motvirke de sterke konfliktene 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 berørte 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. At forhandlingene gjennomføres i en prosess som baserer seg på tillit og gjensidighet er trolig viktig.

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. Samtidig har slike avtaler begrensninger: Det kan ta tid å oppnå enighet. 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 arten eller området skal ha en varig sikring. Dessuten, når det er behov for å legge omfattende restriksjoner på bruk av området, vil det trolig både være vanskeligere å enes om avtaler og mindre hensiktsmessig å bruke privatrettslige avtaler. I andre situasjoner, når det ikke er nødvendig fra et vernehensyn å legge strenge restriksjoner på et område, kan grønt partnerskap være aktuelt. Dette gjelder særlig i de situasjoner det er ønskelig eller nødvendig med en bestemt bruk eller aktiv skjøtsel av området.

Et hovedpoeng må være at området skal bidra til bevaringen av en bærekraftig utvikling. Det viktige 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.

Litteratur

- Arnstein, S. R. (1969): "A Ladder of Citizen Participation", *AIP Journal*, Vol 35, pp. 216-224.
- Edwardsen 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*.
- Edwardsen M. og S. Hovik (2006): "Private – public partnership, an exceptional solution in nature conservation in Norway", i *Local Environment* (in prep).
- Falleth, E. I. og . Hovik (2005): *Holdninger til landskapsvern og lokal forvaltning i Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane landskapsvernområde*. NIBR-notat 2005: 134.
- Fylkesmannen i Sogn og Fjordane (1997): Svanøy Bruks og verneplan.
- Heiberg, E. (1999): *Planlegging i kulturlandskapet – når bruk og vern skal kombineres*. Oslo: Landbruksforlaget
- Hinsch, L og S. Tshudi Madsen (1990): *Svanøy Hovedgård*. Oslo: Aschehoug
- Naturvårdsverket (2003): Natura 2000 i Sverige. Handbok 2003:9. December. Stockholm.
- Naturvårdsverket/Skogstyrelsen (2003): Regeringsoppdrag. Strategi för formelt skydd av värdefulla naturområden på skogsmark. Version 4.5. 2004-11-24.
- Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen/ Dansk Landbrugsrådgivning (2005): Landbrugsdrift og Natura 2000.
- NOU 2004:28: Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold
- NOU 2005:6: Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet.
- Sandström, E. (2006): "Allmänningarnas återupplivande – om makt och identitet i kampet för utvecklingen av ett lokalt förvaltarskap". Paper presentert på workshop om Förvaltning av omstridda naturresursre. Nordiska trender och nya utmaningar, Umeå Universitet, 15.-16.mars 2006
- Stenseke, M. (2006): "Vägar mot ökat lokalt inflytande och delaktighet i landskapsvården" Paper presentert på workshop om Förvaltning av omstridda naturresursre. Nordiska trender och nya utmaningar, Umeå Universitet, 15.-16.mars 2006