

Det juridiske fakultet

Grensene for grunneiers disposisjoner på fredet eiendom etter naturmangfoldloven

—Særlig i tilknytning til nasjonalpark og landskapsvernområde

Gaute Bendos Rydmark

Liten masteroppgave i rettsvitenskap vår 2015

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	3
1.1 Tema	3
1.2 Metode og rettskildebildet	4
1.3 Begrepsavklaringer	6
1.3.1 Faktisk og rettslig disposisjon over en eiendom	6
1.3.2 Minimums- og maksimumsvern	6
1.4 Historisk perspektiv	7
1.5 Veien videre	9
2. Norges miljøforpliktelser	11
2.1 Biomangfoldkonvensjonen	11
2.1.1 Formål og betydning	11
2.1.2 Biomangfoldkonvensjonens betydning for grunneiere i Norge	13
2.2 Grunnloven § 112	13
2.3 Alminnelige regler og prinsipper etter naturmangfoldloven	16
2.3.1 Lovens Formål	16
2.3.2 Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk	16
3. Grunnloven § 105	21
3.1 Innledning	21
3.2 Forholdet mellom vernevedtak og Grunnloven § 105	21
3.3 Forholdet mellom naturmangfoldloven og Grunnloven § 105	25
4. Områdevern etter naturmangfoldloven	27
4.1 Innledning	27
4.2 Målene for områdevern	27
4.3 Verneforskriften	27
4.3.1 Innledning	27
4.3.2 Verneområdets geografiske utstrekning	29
4.3.3 Verneområdets utstrekning oppad	29
4.3.4 Verneområdets utstrekning nedad	30
4.3.5 Tilstøtende virksomhet til verneområdet	30
4.4 Nasjonalpark	31
4.4.1 Naturmangfoldloven § 35 første ledd	31
4.4.2 Minimumsvernet etter § 35 andre ledd	33
4.4.3 Disposisjoner som kan stride med minimumsvernet	35
4.4.4 Maksimumsvernet etter § 35 andre ledd	37
4.4.5 Disposisjoner som kan stride med maksimumsvernet	38
4.5 Landskapsvernområder	39
4.5.1 Naturmangfoldloven § 36 første ledd	39
4.5.2 Minimumsvernet i § 36 andre ledd	41
4.5.3 Maksimumsvernet i § 36 andre ledd	45
4.5.4 Grunneiers disposisjoner i landskapsvernområde	49
5. Avsluttende bemerkninger	55
6. Kilderegister	57
6.1 Lover og konvensjoner	57
6.2 Offentlige dokumenter	57
6.3 Rettspraksis	57
6.4 Litteratur	58
6.5 Internettadresser	58

1. Innledning

1.1 Tema

I Norge har man siden 1970, ved naturvernloven¹, hatt en særskilt lovregulering hvor formålet har vært å verne natur som har nasjonalverdi. Naturvernloven ble opphevet i 2009 og fra samme tidspunkt trådte en ny lov i kraft – naturmangfoldloven². Formålet med naturmangfoldloven er angitt i lovens § 1. Det fremkommer av denne bestemmelsen at formålet er å sikre at naturen tas vare på ved en bærekraftig bruk og vern, nå og i fremtiden. Lovens bærende hensyn er således å sikre bevaringen av naturverdiene i form av det biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfoldet. Et av virkemidlene naturmangfoldloven har for å oppnå dette formålet, er å vedta områdevern etter lovens kapittel V. Et eksempel på områdevern etter naturmangfoldloven er å frede et område som nasjonalpark, jf. naturmangfoldloven § 35. Per 31 desember 2013 har Norge totalt 37 nasjonalparker som utgjør i overkant av 31280 km²³ av Norges fastland. Fra år 2000 og fram til per 31 desember 2013 har Norge over doblet antall km² som har blitt fredet.

Et vedtak om områdevern i medhold av naturmangfoldlovens kapittel V vil kunne legge begrensninger på en grunneiers utnyttelse av sin eiendom. Det vil derfor kunne oppstå et spenningsforhold mellom grunneiers ønskede utnyttelse av eiendommen og vedtaket om områdevern. Oppgaven min vil i det følgende være å se på hvilke innvirkninger disse vernetiltakene etter naturmangfoldloven får for de berørte grunneierne. Med innvirkning mener jeg her hvilke faktiske og rettslige begrensninger vernetiltakene pålegger den enkelte eiendom.

Oppgaven begrenser seg til områder som er vernet som nasjonalpark i medhold av naturmangfoldloven § 35 og landskapsvernområde i medhold av samme lovs § 36. Begrunnelsen for at jeg fokuserer på disse vernetypene er fordi det er de som dekker størst vernet areal i Norge. Områder som er vernet som nasjonalparker og landskapsvernområder åpner opp for en viss bruk fra grunneiers side, men det er

¹ Lov av 19 juni 1970 nr. 63 om naturvern.

² Lov av 19 juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold.

³ Statistikk og oversikt er innhentet av statistisk sentralbyrå, <http://www.ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/arealvern/aar>, sist sjekket 11.4.2015.

sentralt å avklare hvor denne grensen går. For å avklare dette må man undersøke hvor langt naturmangfoldloven gir rettslig grunnlag for å gripe inn overfor grunneier ved å regulere eiendommen deres. Det sentrale ved å se på statens adgang til å regulere grunneiers eiendom, er å se hvor sterkt de privatrettslige interessene råder i konflikt med miljøinteressene.

1.2 Metode og rettskildebildet

Utgangspunktet for hvilke disposisjoner en grunneier kan utøve på eiendommen, følger av den private eiendomsretten. Førstvoterende Backer uttalte i Rt. 1918 s. 403 på side 405 at

”Eiendomsretten til en gjenstand er efter en formentlig fastslaat definition retten til at raade over sin eiendom med de almindelige indskrænkninger, som flyter umiddelbart av loven eller retsordenen”.

Denne uttalelsen sluttet flertallet seg til i Rt. 1970 s. 67 på side 71, hvor grunneier gikk til erstatningssak mot staten etter Grunnloven⁴ § 105 som følge av et midlertidig byggeforbud i områder som lå innenfor 100 meter fra sjøen. En grunneier kan dermed fritt råde over sin eiendom såfremt eiendommen ikke har blitt innskrenket etter lov eller rettsorden.

Dersom forvaltningen ønsker å innskrenke den frie råderetten til grunneiere, må de ha hjemmel i lov, jf. Grunnloven § 113. I og med at temaet i denne oppgaven er hvor langt naturmangfoldloven gir hjemmel til å innskrenke grunneiers råderett gjennom vern, er naturmangfoldlovens lovtekst utgangspunkt for de senere analysene.

De tilhørende forarbeidene til naturmangfoldloven er også sentral å se hen til. Forarbeidene gir føringer for hvordan forvaltningen skal anvende kompetansebestemmelsene som hjemler en innskrenkning i grunneiers råderett. Dette gjør seg særlig gjeldende ettersom naturmangfoldloven er en ny lov.

⁴ Lov av 17 mai 1814 om Kongeriget Norges Grundlov.

I norsk rett har man videre flere rettskilder som begrunner en innskrenkning i grunneiers rådighet. Grunnloven er her den mest fremtredende. Grunnloven § 112 er her særlig viktig ettersom det er den overordnede rettslige reguleringen som fastsetter miljøhensyn i norsk rett. På samme måte er Grunnloven § 105 sentral for å avklare hvilke stilling grunneierne har når de rammes av et vernevedtak. I bestemmelsene om de forskjellige vernetyperne opereres det med et minimums- og et maksimumsvern for hvilke tiltak som kan utøves i verneområdet. Grunnloven § 105 vil her belyse statens adgang til å regulere grunneiers disposisjoner som havner mellom minimums- og maksimumsvernet.

En annen rettskilde som kan begrunne en innskrenkning i grunneiers råderett er de internasjonale miljøkonvensjonene. Den mest sentrale i denne sammenheng er Biomangfoldkonvensjonen⁵ som trådte i kraft 29 desember 1993. Norge ratifiserte konvensjonen samme år som den trådte i kraft og er nå ratifisert av 194 deltakende land. Biomangfoldkonvensjonen omhandler miljøforpliktelser som Norge har forpliktet seg til, og den nevner særlig vern som et virkemiddel for å oppnå miljømålene. Dersom det foreligger motstrid mellom norsk rett og folkeretten, skal norsk rett gå foran. Dette er blant annet slått fast i Finanger-dommen⁶. Dette gjør seg imidlertid kun gjeldende ved klare motstridstilfeller, ettersom presumsjonsprinsippet gjelder i Norge.

Presumsjonsprinsippet gir uttrykk for at norsk rett presumeres å være i samsvar med folkeretten. Det medfører at de internasjonale konvensjonene får stor betydning ved anvendelsen av de internrettslige reglene. Ved bruken av internasjonale konvensjoner skal disse tolkes i samsvar med Wien-konvensjonen⁷ art 31 til 33. Bestemmelsene i Wien-konvensjonen stadfester sikker rett på hvordan konvensjoner skal tolkes.

Selv om det finnes lite rettspraksis om grensdragningene for kompetansebestemmelsene etter naturmangfoldloven, er rettspraksis en viktig rettskilde i avhandlingen. Høyesterett har blant annet vurdert hvorvidt et fredningsvedtak etter naturvernloven er et ekspropriasjonsinngrep eller en rådighetsinnskrenkning etter Grunnloven § 105. I forlengelsen av dette har Høyesterett gjort en vurdering av hvilken stilling grunneierne har ved inngrep fra staten. Dette vil

⁵ Convention on Biological Diversity, vedtatt 5 juni 1992, i kraft fra 29 desember 1993.

⁶ Rt. 2000 s. 1811, side 1831-1833.

⁷ Vienna Convention on the Law of Treaties, vedtatt 23 mai 1969, i kraft fra 27 januar 1980.

igjen belyse i hvilken grad grunneierne kan utnytte den frie råderetten etter et vernevedtak, samt forståelsen av hvordan vernebestemmelsene skal tolkes. Dette vil jeg komme tilbake til i oppgavens kapittel 3.

Juridisk teori og reelle hensyn er også relevante rettskilder. Juridisk teori er sentral for begrepsavklaringer, samtidig som den er med å belyse forståelsen av kompetansebestemmelsen etter naturmangfoldloven kapittel V. Reelle hensyn gjør seg særlig gjeldende når grensene for hvilke disposisjoner en grunneier kan utøve etter et vernevedtak avklares.

1.3 Begrepsavklaringer

1.3.1 Faktisk og rettslig disposisjon over en eiendom

En grunneier kan disponere over sin eiendom på en faktisk og en rettslig måte. Falkanger⁸ deler den faktiske og rettslige disposisjonen, eller rådigheten, inn i en positiv og negativ del. Den positive delen knytter seg til en faktisk utnyttelse av eiendommen i form av å bygge hus, høste avkastningen fra eiendommen eller lignende. En rettslig positiv utnyttelse vil være å selge, pantsette eller gjøre andre lignende juridiske transaksjoner som omhandler eiendommen⁹.

Den negative delen av en grunneiers faktiske rådighet er å hindre andre personer å bruke eiendommen, mens den negative juridiske rådigheten består i at en grunneier kan hindre andre i å disponere rettslig over eiendommen¹⁰. I den videre drøftelsen blir spørsmålet om, eventuelt på hvilken måte, et områdevern kan innskrenke denne råderetten som tilligger grunneier i et vernevedtak.

1.3.2 Minimums- og maksimumsvern

Vernebestemmelsene etter naturmangfoldloven kapittel V inneholder et eget ledd hvor de ytre rammene for rettsvirkningene stilles opp. Backer omtaler disse rammene som verneområdets minimums- og maksimumsvern¹¹. Minimumsvernet grenser nedad til disposisjoner som alltid er tillatt, mens maksimumsvernet stiller opp den øvre grensen

⁸ Thor Falkanger, *Fast eiendoms rettsforhold*, 4 utgave 2011, Oslo: Universitetsforlaget, side 33.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Inge Lorange Backer, *Naturmangfoldloven – kommentarutgave*, Universitetsforlaget 2010, side 266.

for disposisjoner som forvaltningen ikke kan forby. Det betyr med andre ord at de handlinger som ligger mellom yttergrensene er disposisjoner som forvaltningen har adgang til å forby.

1.4 Historisk perspektiv

Formålet med naturvernloven fra 1970 var, på samme måte som det nå er i medhold av naturmangfoldloven, å bevare naturressursene for fremtiden, jf. begge lovers § 1. For å oppnå et slikt mål kunne man blant annet frede naturområder som nasjonalpark, jf. naturvernloven § 3. En lignende oppbygging kjenner man igjen fra naturmangfoldlovens kapittel V. Naturvernloven § 3 hadde følgende ordlyd;

§ 3. For å bevare større urørte eller i det vesentlige urørte eller egenartede eller vakre naturområder kan arealer av statens grunn legges ut som nasjonalpark. Grunn av samme art som ikke er i statens eie, og som ligger i eller grenser inntil arealer som nevnt i første punktum, kan legges ut som nasjonalpark sammen med statens grunn.

I nasjonalparker skal naturmiljøet vernes. Landskapet med planter, dyreliv og natur- og kulturminner skal vernes mot utbygging, anlegg, forurensninger og andre inngrep.

For sammenligningens del har den nåværende naturmangfoldloven § 35 om nasjonalpark fått følgende ordlyd;

§ 35. Som nasjonalpark kan vernes større naturområder som inneholder særegne eller representative økosystemer eller landskap og som er uten tyngre naturinngrep.

I nasjonalparker skal ingen varig påvirkning av naturmiljø eller kulturminner finne sted, med mindre slik påvirkning er en forutsetning for å ivareta verneformålet. Forskriften skal verne landskapet med planter, dyr, geologiske forekomster og kulturminner mot utbygging, anlegg, forurensning og annen aktivitet som kan skade formålet med vernet, og sikre en uforstyrret opplevelse av naturen. Ferdsel til fots i samsvar med friluftslovens regler er tillatt. Slik ferdsel kan bare begrenses eller forbys i avgrensede områder i en nasjonalpark, og bare dersom det er nødvendig for å bevare planter eller dyr, kulturminner eller geologiske forekomster.

Utkast til forvaltningsplan skal legges frem samtidig med vernevedtaket. Der det også er aktuelt med skjøtselsplan, skal den inngå i forvaltningsplanen.

Forskjellen mellom bestemmelsene er flere. Når det gjelder hvilke områder som kan fredes, er vilkåret i naturvernloven § 3 at naturområdet må være urørt eller i det vesentlige urørt. Naturmangfoldloven uttaler derimot at naturområdet må inneholde *"særegne eller representative økosystemer eller landskap"* og som i tillegg er uten tyngre naturinngrep. Det vilkåret naturmangfoldloven oppstiller, er således mer skjønnsomt enn hva det tidligere var etter naturvernloven. Bakgrunnen for at naturmangfoldloven inneholder et mer skjønnsomt vilkår enn naturvernloven, må ses i sammenheng med endringene som har skjedd i Norge siden naturvernloven trådte i kraft. Norge har blitt mer utbygd og det finnes færre naturområder som er helt eller vesentlig urørt. For at Norge fortsatt skal kunne verne naturområder som nasjonalpark, er det sentralt at vilkårene ble mer skjønnsomme enn tidligere.

For grunneiere som blir rammet av et områdevern som nasjonalpark, er imidlertid forskjellene mellom bestemmelsene større. Hovedvilkåret etter naturvernloven § 3 er at området som skal vernes, er grunn i statens eie. Unntaket kommer imidlertid frem i første ledd andre setning, hvor privat grunn kan vernes såfremt grunnen *"ligger i eller grenser inntil areal som nevnt i første punktum"*. Den private grunnen må således ligge i eller grense inntil statens grunn for å kunne vernes som nasjonalpark. Spørsmålet omkring rekkevidden av naturvernloven § 3 for å opprette nasjonalpark på en privat grunneiers eiendom, var oppe for Høyesterett i 1986. I Rt. 1986 s. 199 på side 202 uttales det at

"Jeg anser det lite tvilsomt at det i nasjonalparker også må kunne tas med private eiendommer som ikke har eiendomsgrense mot statens grunn".

Det uttales videre på side 203 at naturvernloven § 3 ikke sier at hver enkelt eiendom må ha felles grense mot statens grunn,

"Det er det samlede areal av privat grunn som kvalitativt fyller vilkårene i § 3 første punktum som må ha en felles grense mot statens grunn".

Høyesterett har således trukket rekkevidden for å verne grunneiers eiendom som nasjonalpark i medhold av naturvernloven noe vidt.

I forarbeidene til naturmangfoldloven § 35 kommer det imidlertid klart frem at nasjonalparker kan opprettes både på privat og offentlig grunn¹². Forarbeidene begrunner ikke endringen, men endringen må ses i sammenheng med utviklingen av miljøretten i Norge. Norge har i etterkant av naturvernloven fått inn en særskilt miljøbestemmelse i Grunnloven, samtidig som de har forpliktet seg etter biomangfoldkonvensjonen. For at Norge skal oppfylle miljøforpliktelsene er det således nødvendig at forvaltningen har adgang til å verne privat grunn.

Den andre store endringen som har skjedd for grunneierne som følge av vedtakelsen av naturmangfoldloven, er at det i medhold av lovens § 35 er fastsatt grenser for hvilke disposisjoner som kan utøves i en nasjonalpark. Etter den tidligere naturvernloven § 3 andre ledd skulle naturmiljøet vernes. Videre i andre ledd andre setning ble det nærmere avklart at landskapet *”skal vernes mot utbygging, anlegg, forurensninger og andre inngrep”*. Rammene for hvilke disposisjoner en grunneier kunne utøve i medhold av tidligere lov, var således svært streng. Etter innføringen av naturmangfoldloven § 35 kommer imidlertid rammene klarere frem. Hovedvilkåret i andre ledd er at *”ingen varig påvirkning”* skal skje i nasjonalparken. Naturmangfoldloven § 35 åpner således for at midlertidige påvirkninger er akseptert, samtidig som grunneierne kan utøve disposisjoner som ikke medfører varige påvirkninger på naturmiljøet. Bakgrunnen for at rammene fremkommer klarere nå, må ses i sammenheng med at forvaltningen nå har en klar hjemmel til å verne privat eiendom som nasjonalpark. For grunneiers forutberegnelighet er det således helt nødvendig at rammene for hvilke disposisjoner de kan utøve fremkommer klarere enn hva tilfellet var etter naturvernloven § 3.

1.5 Veien videre

Oppgaven vil i det følgende deles opp i fire elementer. Det første kapitlet omhandler de miljørettslige forpliktelsene til Norge som fungerer som målet for miljøretten, hvor områdevern er virkemidlet som brukes for å oppfylle målene. De forpliktelsene som

¹² Ot.prp.nr.52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 410.

gjennomgås her vil også ligge som et bakteppe for den videre avhandlingen. I kapittel tre ses det nærmere på Grunnloven § 105 og i hvilken grad et vernevedtak er et ekspropriasjonsinngrep eller en rådighetsinnskrenkning. Høyesterett har i tilknytning til dette også avklart hvilken stilling de berørte grunneierne har, som igjen vil belyse hvordan vernebestemmelsene i naturmangfoldloven skal tolkes. Kapittel fire er det som omhandler områdevern generelt og hva en grunneier spesielt kan gjøre etter et vernevedtak. Det vil særlig bli sett på hvor grensen for minimums- og maksimumsvernet går, samt hvor noen typiske disposisjoner faktisk befinner seg i denne grensedragningen. I det siste kapitlet vil det bli gjort noen avsluttende bemerkninger hvor grensene for grunneiers disposisjoner blir oppsummert.

2. Norges miljøforpliktelser

2.1 Biomangfoldkonvensjonen

2.1.1 Formål og betydning

Formålet med biomangfoldkonvensjonen er etter artikkel 1 en *"conservation of biological diversity, the sustainable use of its components and the fair and equitable sharing of the benefits arising out of the utilization of genetic resources"*. Biologisk mangfold, som er det sentrale begrepet i konvensjonen, blir i artikkel 2 beskrevet som *"variability among living organisms from all sources"*. Det vil si at hele formålet med konvensjonen er å bevare alle levende organismer. Begrepet bevaring, eller *conservation* som det brukes i originalteksten, er et veldig vidt begrep og omfatter både et strengt vern og en bærekraftig bruk. I fortalen til konvensjonen blir det uttrykt at den grunnleggende forutsetningen for å bevare det biologiske mangfoldet, er å bevare økosystemene i deres naturlige habitat. Et av virkemidlene for å gjøre det er å verne deler av naturområdet, noe Norge også har forpliktet seg til etter biomangfoldkonvensjonen artikkel 8.

Da biomangfoldkonvensjonen ble ratifisert av Norge i 1993, var naturvernloven den sentrale loven på området. I forbindelse med ratifiseringen av konvensjonen ble det konstatert rettsharmoni mellom biomangfoldkonvensjonen og naturvernloven¹³. Da miljødepartementet kom med et forslag om en ny lov om forvaltningen av naturens mangfold i 2009, ble imidlertid biomangfoldkonvensjonen tatt opp som en av grunnene for behovet for en ny lov¹⁴. Det ble uttalt at konvensjonen gir en ny ramme for en helhetlig forvaltning. Departementet¹⁵ uttalte også at naturmangfoldloven er en viktig oppfølging av biomangfoldkonvensjonen samt at *"konvensjonen er av sentral betydning for alle temaer i lovarbeidet"*¹⁶. Naturmangfoldloven er dermed en lov som en ment å følge opp innholdet i konvensjonen, og konvensjonen vil således ha stor betydning for tolkningen og anvendelsen av naturmangfoldloven.

¹³ NOU 2004:28 Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (Naturmangfoldloven), side 161.

¹⁴ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 13.

¹⁵ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 14.

¹⁶ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 44.

Et sett av virkemidler biomangfoldkonvensjonen har for å oppfylle konvensjonen, er in situ bevaring som fremkommer i artikkel 8. Bestemmelsen knytter seg opp mot de spesielle tiltakene partene har forpliktet seg til. I artikkel 2 blir *"In-situ Conservation"* definert som bevaring av økosystemer i områder hvor de har utviklet sine særtrekk. Det blir i artikkel 8 listet opp 13 forskjellige virkemidler som de deltakende partene så langt det er mulig og hensiktsmessig skal søke oppfylt. De fem første punktene i artikkelen er de som har størst relevans for områdevern¹⁷. Bokstav a knytter seg spesifikt mot å *"establish a system of protected areas or areas where special measures need to be taken to conserve biological diversity"*. Bokstav b og c går på å utvikle og regulere områder for å bevare det biologiske mangfoldet i området, mens bokstav d knytter seg opp mot å fremme vern av økosystemene i deres naturlige omgivelser. Bokstav e skiller seg imidlertid litt fra de øvrige ettersom den stiller krav om å fremme en forsvarlig og bærekraftig utvikling av de områder som grenser mot det beskyttede området. For å oppfylle virkemidlene om konvensjonens krav om in situ bevaring, har således naturmangfoldloven et eget kapittel om områdevern.

For å illustrere sammenhengen mellom biomangfoldkonvensjonen og naturmangfoldloven gis følgende eksempel; vedtak etter naturmangfoldloven § 34 skal begrunnes, jf. naturmangfoldloven § 46. I begrunnelsen skal det fremkomme hvordan det aktuelle verneområdet vil bidra til å oppfylle de internasjonale forpliktelsene, jf. § 46 første ledd. Ettersom det skal fremkomme i begrunnelsen hvordan vernevedtaket ivaretar de internasjonale forpliktelsene, må naturmangfoldloven tolkes i samsvar med biomangfoldkonvensjonen. Dette illustrerer hvordan konvensjonen får betydning når det fastsettes vernevedtak etter naturmangfoldloven.

Mens artikkel 8 går på de spesielle tiltakene, knytter artikkel 6 seg mot de generelle tiltakene som skal følges opp internrettslig. I bokstav a blir det listet opp at partene skal *"Develop national strategies, plans or programmes for the conservation and sustainable use of biological diversity"*. Disse tiltakene skal utarbeides ut fra partenes egne forutsetninger og evner. Klima- og miljødepartementet har for eksempel i

¹⁷ NOU 2004:28 Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (naturmangfoldloven), side 283.

stortingsmelding nummer 21 (2004-2005)¹⁸ utarbeidet tiltak for å stanse tapet av biologisk mangfold innen 2010. For å ivareta truede arter uttales det at vern av leveområdene er det sentrale virkemidlet¹⁹. Resultatet av handlingsplanene er at Norge siden 2000 har over doblet antall km² med vernet areal²⁰. At Norge således skal opprette slike handlingsplaner, er noe de har forpliktet seg til etter biomangfoldkonvensjonens artikkel 6.

2.1.2 Biomangfoldkonvensjonens betydning for grunneiere i Norge

Biomangfoldkonvensjonen regulerer ikke hvilken adgang forvaltningen i Norge har til å verne områder som ligger på privat grunn. Formålet til konvensjonen er at de landene som har forpliktet seg i henhold til konvensjonen skal bevare det biologiske mangfoldet, uavhengig av det internrettslige forhold. På hvilken måte landene velger å gjøre det er opp til hvert enkelt land. For å oppfylle konvensjonen må Norge verne områder, uavhengig av om eiendommen er privat eller statlig. I tillegg skal konvensjonen ivareta det biologiske mangfoldet også etter at området har blitt vernet. Det medfører at konvensjonen, isolert sett, legger restriksjoner som gjør at grunneierne ikke kan utnytte den frie råderetten. Etter konvensjonen betyr det at grunneierne kun kan utnytte sin råderett som ikke skader det biologiske mangfoldet. På bakgrunn av at konvensjonen retter seg mot staten er det Norge som må påse, og gjennomføre forpliktelsene, slik at grunneierne ikke utøver inngrep som kan skade det biologiske mangfoldet.

2.2 Grunnloven § 112

Grunnloven § 112 er den sentrale miljøbestemmelsen i norsk rett. Bestemmelsen lyder som følger:

Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterslekten.

¹⁸ St.meld. nr. 21 (2004-2005) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand, punkt 3.3.

¹⁹ Se videre i punkt 3.3.4.

²⁰ <http://www.ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/arealvern/aar>, sist sjekket 24 april 2015.

Borgerne har rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen, slik at de kan ivareta den rett de har etter foregående ledd.

Statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetningene.

Bestemmelsen ble vedtatt i 1992 og var opprinnelig § 110 b i Grunnloven. Etter en rapport av menneskerettighetsutvalget²¹ ble det gjennomført store revideringer av Grunnloven og bestemmelsen fikk den pålydende form i 2014, da som ny § 112. Utvalget gjennomgikk i sin rapport hvor ofte Grunnloven § 110 b var behandlet i praksis og konkluderte med at Høyesterett i kun åtte saker hadde tillagt bestemmelsen betydning som tolkningsmoment. De utelukket ikke at utformingen av § 110 b tredje ledd hadde vært en *"medvirkende årsak til bestemmelsens begrensede betydning i praksis"*²².

Rapporten videreførte dermed Grunnlovens § 110 b første og andre ledd, mens tredje ledd ble endret²³. Ettersom første og andre ledd ble videreført med tilsvarende innhold, har forarbeidene til Grunnloven § 110 b overføringsverdi.

I forarbeidene²⁴ til den gamle § 110 b uttales det at bestemmelsen inneholder en grunnlovsfesting av flere viktige miljøprinsipper som er anerkjent og til dels allerede nedfelt i norsk rett. Disse miljøprinsippene omtales som

*"prinsippene om rett til en viss miljøkvalitet, plikt til å unngå miljøforringelse og miljøskade, aktsomhetsplikt, grunneierens forvalteransvar og integrering av miljøhensyn i beslutningsprosesser"*²⁵.

Videre uttales det at disse grunnsetningene i bestemmelsen er retningsgivende for forvaltningen når de skal anvende sitt frie skjønn. En av de mer sentrale punktene som komiteen tar opp i sine merknader er at bestemmelsen

²¹ Dok.nr.16 (2011-2012) Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven. Om Grunnloven § 110 b, se del IV kapittel 40.

²² Dok.nr.16 (2011-2012) Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, side 244.

²³ Dok.nr.16 (2011-2012) Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, side 245.

²⁴ Innst. S. Nr. 163 (1991-1992), side 6.

²⁵ *Ibid.*

*"vil fungere som en politisk retningslinje som kan gjøre det lettere å fremme miljøverntiltak og det vil også kunne hindre en utvikling som går i miljøfiendtlig retning"*²⁶.

Komiteen uttalte videre at en slik grunnlovsfestning er et budskap til den private sektoren om den betydning som den lovgivende myndighet gir miljøvernet. Slik denne uttalelsen forstås, skal miljøtiltak veie tungt i konflikter med den private sektoren. Når bestemmelsen således skal være et budskap til den private sektoren, taler det for at de private interessene skal tolkes innskrenkende i konflikter med miljøretten. Når det gjelder Grunnlovens § 112 tredje ledd, hvor statens plikt nå er forankret, uttalte menneskerettighetsutvalget at *"dette vil tydeliggjøre at myndighetene har en aktiv plikt til å ivareta miljøet gjennom ulike former for tiltak"*²⁷.

Bestemmelsens første ledd oppstiller en materiell rettighet om at enhver har rett til et miljø som sikrer helsen og en natur hvor produksjonsevnen og mangfoldet bevares. Bestemmelsens andre ledd *"omhandler retten til miljø som prosessuell rett"*²⁸. Det er to sentrale elementer andre ledd gir uttrykk for. Dette er borgernes rett til miljøinformasjon og kravet til konsekvensutredning av inngrep i naturen. Etter endringen fikk bestemmelsens tredje ledd nytt innhold, hvor statens myndigheter nå skal iverksette tiltak for å få gjennomført grunnsetningene i første og andre ledd. Statens plikt fremkommer med andre ord helt klart nå, i motsetning til hva den gjorde tidligere hvor statens myndigheter skulle *"give nærmere Bestemmelser til at gjennomføre disse Grundsætninger"*. Som vist ovenfor skulle bestemmelsen tidligere bare fungere som en politisk retningslinje, mens forvaltningen nå skal iverksette miljøtiltak. For berørte grunneiere etter naturmangfoldloven medfører det at de private interessene må tolkes innskrenkende ved vurderingen av minimums- og maksimumsvernet.

Et viktig element ved å ha en egen Grunnlovsbestemmelse om miljøet, er at lex superior-prinsippet gjelder i Norge. Prinsippet går ut på at rettsregler av høyere rang går foran rettsregler av lavere rang ved motstrid, hvor Grunnloven er regler av høyeste rang. Det medfører at rettsregler av lavere rang må tolkes og anvendelse i samsvar med

²⁶ Innst. S. Nr. 163 (1991-1992), side 5.

²⁷ Dok.nr.16 (2011-2012) Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, side 246.

²⁸ Hans Chr. Bugge, Lærebok i miljøforvaltningsrett, 3 utgave, Universitetsforlaget 2011, side 139.

Grunnloven. I forhold til Grunnloven § 112 må miljøhensynene komme inn i alle sektorer for å oppfylle det materielle i § 112 første ledd. Det samme gjelder etter § 112 andre ledd. For å oppfylle de prosessuelle kravene i andre ledd må det både gis miljøinformasjon og det må konsekvensutredes før inngrep i naturen kan iverksettes. Disse kravene gjelder uavhengig av om det er private eller det offentlige som skal iverksette naturinngrep. Det kan sies at det som fremkommer i Grunnlovens første og andre ledd er de *målene* som skal ivaretas. For å oppfylle *målene* i første og andre ledd skal statens myndigheter iverksette de *virkemidler* som trengs for å gjennomføre målene, jf. Grunnlovens § 112 tredje ledd. I denne sammenhengen vil områdevern etter naturmangfoldloven kapittel V være et slikt virkemiddel.

2.3 Almennelige regler og prinsipper etter naturmangfoldloven

2.3.1 Lovens Formål

Det følger av naturmangfoldloven § 1 at formålet med loven er at *"naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern"*. Det sentrale i formålsbestemmelsen er således *bærekraftig bruk og vern*. I forarbeidene uttales det at begrepet bærekraftig bruk ikke har noen generell regulering i gjeldende rett. Begrepet fremkommer imidlertid implisitt i Grunnloven § 110 b²⁹. Departementet uttalte i forarbeidene at naturmangfoldlovens kapittel II er en *"konkretisering av hva bærekraftig bruk av naturressursene innebærer"* og mener det er i tråd med den internasjonale utviklingen å konkretisere viktige mål og prinsipper i stedet for å gi en generell definisjon av begrepet³⁰. Et slikt syn er nødvendig for å oppnå en bærekraftig bruk på tvers av sektorer, og lovens formål om bærekraftig bruk gjelder således for tolkningen og anvendelsen av også annen lovgivning. Når det gjelder begrepet "vern" kan dette være både beskyttelse mot inngrep samt skjøtsel og restaurering³¹. Dette tilsier at grunneiers utnyttelse av en fredet eiendom må være begrenset nettopp for å ivareta disse hensynene. En fri utnyttelse vil kunne skade formålet med naturmangfoldloven.

2.3.2 Almennelige bestemmelser om bærekraftig bruk

²⁹ Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 70.

³⁰ Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 75.

³¹ Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 371.

I naturmangfoldloven § 4 fremkommer forvaltningsmålet for naturtyper og økosystemer, hvor *"målet er at mangfoldet av naturtyper ivaretas innenfor deres naturlige utbredelsesområde"*. Videre i § 5 fremkommer forvaltningsmålet for arter hvor målet er at artene skal ivaretas på lang sikt og i levedyktige bestander. Bestemmelsene pålegger ikke forvaltningen eller private noen særskilte forpliktelser, men de har betydning for tolkningen og skjønnsutøvelsen etter både naturmangfoldloven og andre lover³². For § 4 vil den særlig ha betydning om hvorvidt det bør opprettes verneområder etter naturmangfoldloven kapittel V, og i den sammenheng hvor store områder som skal vernes. Dette for å *"ivareta økosystemets funksjon, struktur og produktivitet og hvilke restriksjoner som er nødvendig for å nå målet"*³³.

For å ikke skade de målene som fremkommer i naturmangfoldloven §§ 4 og 5, oppstiller § 6 en generell aktsomhetsplikt. Den generelle aktsomhetsplikten retter seg både mot private og det offentlige³⁴, og gjelder uavhengig av om området er fredet eller ikke. I plikten til å opptre aktsomt ligger det særlig to elementer. Det første går på å *"gjøre seg kjent med hvilke naturverdier som kan bli skadelidende"*, mens det andre går på å gjøre det som er rimelig for å unngå skade³⁵. Den alminnelige lovlige aktiviteten er imidlertid ikke omfattet av aktsomhetsplikten³⁶. Dersom en grunneier overtrer aktsomhetsplikten kan grunneieren bli erstatningsansvarlig, enten etter alminnelige erstatningsregler eller etter naturmangfoldloven § 74, eller bli pålagt et krav om retting og avbøtende tiltak, jf. naturmangfoldloven § 69³⁷. Når det gjelder erstatning for overtredelse av § 6, oppstilles det et skyldkrav om uaktsomhet hvor begrunnelsen er at den *"generelle normen ikke alltid vil gi konkret veiledning for hvordan en part skal opptre i en konkret situasjon"*³⁸. Hvis eiendommen til grunneier blir fredet vil det således gjelde en strengere aktsomhetsplikt da grunneier er klar over at området eiendommen ligger på, har behov for særlig beskyttelse. Denne aktsomhetsplikten medfører at grunneier er nødt til å sette

³² Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), for § 4 side 373 og § 5 side 375.

³³ Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) Om lo2 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 373-374.

³⁴ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 377.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 88.

³⁸ *Ibid.*

seg inn i virkningene av de tiltak som ønskes gjort på eiendommen, og disposisjonen må tolkes i lys av vernebestemmelsen og verneforskriften.

Ved utøvingen av offentlig myndighet fastsetter naturmangfoldloven § 7 at prinsippene i lovens *”§§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet, herunder når et forvaltningsorgan tildeler tilskudd, og ved forvaltning av fast eiendom”*. En naturlig forståelse av ”utøving av offentlig myndighet” er handlinger som faller inn under forvaltningsloven³⁹ § 2 første ledd bokstav a. Det interessante i bestemmelsen er imidlertid at disse prinsippene skal legges til grunn som ”retningslinjer” ved utøvingen av den offentlige myndigheten, uten at den nærmere vekten blir klargjort. I forarbeidene⁴⁰ fremkommer det at retningslinjer innebærer at prinsippene ikke trenger å være utslagsgivende for resultatet. Det kan for eksempel være andre hensyn etter annen lovgivning *”som veier tyngre i den aktuelle saken”*⁴¹. Den samlede forvaltningen av miljøhensynene må imidlertid samsvare med retningslinjene. Når forvaltningen således fastsetter et vernevedtak, medfører retningslinjene i naturmangfoldloven § 7 at de har vurdert miljøhensynene opp mot andre hensyn etter annen lovgivning. For berørte grunneiere betyr det at retningslinjene i naturmangfoldloven §§ 8 til 12 må tillegges stor vekt ved vurderingen av hvilke disposisjoner de kan utøve på eiendommen.

De retningslinjene som fremkommer i §§ 8 til 12 er de hensynene som forvaltningen skal vurdere for å avgjøre om de skal iverksette noen virkemidler for å oppnå målene i naturmangfoldloven. Et eksempel på disse hensynene er prinsippet om føre var i naturmangfoldloven § 9. Prinsippet gjør seg for det første gjeldende *”når det treffes en beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet”*, jf. naturmangfoldloven § 9 første setning. For det andre vil prinsippet gjøre seg gjeldende hvis det *”foreligger en risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet, skal ikke mangel på kunnskap brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å treffe forvaltningstiltak”*, jf. naturmangfoldloven § 9 andre setning. Føre var-

³⁹ Lov av 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

⁴⁰ Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 378.

⁴¹ *Ibid.*

prinsippet vil dermed fungere som en retningslinje for hvordan forvaltningen skal håndtere tvilssituasjoner⁴². Prinsippet vil med andre ord være retningslinjen for hvordan forvaltningen skal håndtere den tvil som oppstår når kunnskapsgrunnet etter § 8 er for liten. Et tilfelle hvor prinsippet kan få utslag er hvis man for eksempel ikke har tilstrekkelig kunnskap over særegne økosystemer på et område. Før var-prinsippet kan da begrunne en vedtakelse av et midlertidig vern etter naturmangfoldloven § 45 på det aktuelle området. Et sentralt utslag av dette er også at en grunneier kan utnytte sin rådighet i mindre skala ved et midlertidig vern enn hva han kanskje ellers kunne gjort ved et permanent vern, nettopp fordi konsekvensen av handlingen er mer uviss.

En retningslinje som ikke fremkommer i § 7, er at tiltaket skal avveies mot andre viktige samfunnsinteresser, jf. naturmangfoldloven § 14. I forarbeidene⁴³ uttales det at dette skal forstås som økonomiske, sosiale og kulturelle behov samt behovet for en effektiv ressursforvaltning. Videre uttales det at plikten til å avveie tiltaket etter naturmangfoldloven mot de øvrige samfunnsinteressene, innebærer en plikt til å utrede hvilke andre samfunnsinteresser som gjør seg gjeldende. Bestemmelsen kan ses i sammenheng med forvaltningsloven §§ 17 og 37 som omhandler forvaltningens utredningsplikt når det skal fattes henholdsvis enkeltvedtak og forskrifter. Backer⁴⁴ uttaler at det må være ganske tungtveiende interesser for å hindre et vedtak som vil tilgodese naturmangfoldet. Dette gjelder særlig i tilfeller hvor vedtaket vil ha en større betydning for naturmangfoldet. Det tilsier at jo mer spesifikt rettet vedtaket er mot naturmangfoldet, jo vanskeligere er det at de øvrige samfunnsinteressene skal få avgjørende betydning. Som et eksempel har naturmangfoldloven flere forskjellige typer vern som søker å ivareta naturen på forskjellige måter. Et alternativ kan være å frede et område som naturreservat på grunn av at området inneholder truet natur, jf. naturmangfoldloven § 37 første ledd bokstav a. Et slikt vedtak er spesifikt rettet mot akkurat det området, og området er ikke nødvendigvis spesielt stort i areal. På grunn av at vedtaket er såpass spesifikt og gjelder et forholdsvis snevert område, må de øvrige

⁴² Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 380-381.

⁴³ Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 384-385.

⁴⁴ Inge Lorange Backer, Naturmangfoldloven – kommentarutgave, Universitetsforlaget 2010, side 118.

samfunnsinteressene være særlig tungtveiende for at naturmangfoldet ikke skal få avgjørende betydning.

Når det gjelder nasjonalpark etter naturmangfoldloven § 35 retter et slikt område seg mot *”større naturområder som inneholder særegne eller representative økosystemer eller landskap”*. Forskjellen fra naturreservat og nasjonalpark er at en nasjonalpark er mye mer omfattende i areal og vil således både være mindre konkret i utformingen og mindre spesifikk mot en spesiell naturtrussel. En nasjonalpark vil fortsatt ha betydning for naturmangfoldet, men den vil samtidig ikke ha like stor betydning som et vernevedtak av truet natur, slik som et naturreservat vil ha. På den måten vil de øvrige samfunnsinteressene kunne få større vekt når det skal fastsettes et vedtak om nasjonalpark. Dette synet vil få betydning på flere måter. Samfunnsinteressene vil få større vekt når det skal avgjøres i hvilken grad forvaltningen har adgang til å gripe inn på grunneiers eiendom. Og når de har grepet inn på grunneiers eiendom, taler samfunnsinteressene for at grunneier kan utnytte sin råderett i større utstrekning enn hva tilfellet er i et naturreservat.

Slik gjennomgangen har vist, skal det ganske tungtveiende samfunnsinteresser til for å hindre et vedtak som tilgodeser naturmangfoldet. Dette synet gjør seg også gjeldende etter at et verneområde er fastsatt, og ved vurderingen av hvilke disposisjoner en grunneier kan utøve. Sammenholdt med retningslinjene i §§ 8 til 12 medfører det at minimums- og maksimumsvernet i vernebestemmelsene må tolkes strengt. Den reelle forskjellen mellom nasjonalpark og naturreservat er at for vedtak som tilgodeser naturmangfoldet når det gjelder naturreservat for å frede truet natur, må det særskilt tungtveiende samfunnsinteresser til. Dette støttes også av de øvrige rettskildene som er ment å ivareta naturen, slik som de internasjonale forpliktelsene samt Grunnloven § 112.

3. Grunnloven § 105

3.1 Innledning

I det følgende vil det gis en fremstilling på hvilken stilling grunneier har i konflikter med et vernevedtak. Fremstillingen er sentral for å belyse hvordan vernebestemmelsene i naturmangfoldloven skal tolkes.

Fra naturrettens tankegang var eiendomsretten en av de grunnleggende menneskerettigheter⁴⁵. Adler-Falsen nevnte i sitt grunnlovskast eiendomsretten ved siden av retten til frihet og sikkerhet. Riksforsamlingen ønsket derimot ikke en slik prinsipperklæring i Grunnloven, og eiendomsretten ble dermed ikke tatt inn som en særskilt bestemmelse⁴⁶. I Grunnloven § 105 ble det imidlertid tatt inn en bestemmelse som sikret at den som må avgi eiendommen til det offentlige, skal ha full erstatning. Regelen bygger på en rettferdighetstanke om at den private parten som blir rammet av et slikt inngrep, sikres erstatning slik at vedkommende ikke lider noe tap. Grunnloven § 105 lyder som følger;

”Fordrer statens tarv at noen må avgi sin rørlige eller urørlige eiendom til offentlig bruk, så bør han eller hun ha full erstatning fra statskassen”.

Ordet ”bør” i bestemmelsen skal tolkes ut fra den mening ordet hadde ved Grunnlovens tilblivelse og skal således leses som ”skal”. Bestemmelsen går ut på at staten skal gi erstatning til de private som må avgi hele eller deler av sin eiendom til det offentlige.

3.2 Forholdet mellom vernevedtak og Grunnloven § 105

Grunnloven § 105 hjemler ikke i seg selv ekspropriasjon, den slår bare fast at dersom ekspropriasjon blir vedtatt, skal det utbetales full erstatning. For å kunne ekspropriere hjemler blant annet oreigningsloven⁴⁷ det. I lovens § 2 nr 55 blir ”Skjøtsel og istandsetjing til naturvernformål” listet opp som et av formålene som kan begrunne

⁴⁵ Johs. Andenæs og Arne Fliflet, Statsforfatningen i Norge, 10 utgave, Universitetsforlaget 2006, på side 418.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Lov av 23 oktober 1959 nr 3 om oreigning av fast eigeendom.

ekspropriasjon. I forarbeidene til naturmangfoldloven⁴⁸ blir skjøtsel omtalt som restaurerings- og istandsettingstiltak for å opprettholde eller gjenopprette verneverdiene. Det fremkommer videre av forarbeidene at hvis forvaltningsmyndighetene ikke har mulighet til å gjennomføre skjøtsel i områder som er vernet etter naturmangfoldloven, for eksempel hvis grunneier hindrer skjøtsel, må forvaltningsmyndigheten gis adgang til å ekspropriere⁴⁹. Denne muligheten blir imidlertid sett på som en siste løsning dersom verneformålet ikke kan oppnås på et annet vis. Adgangen til å ekspropriere eiendommen fra en privat grunneier i naturvernformål er således liten.

Det er i utgangspunktet klart at et vernevedtak ikke er ekspropriasjon, fordi ekspropriasjon er en tvungen avståelse av eiendomsretten. Et vernevedtak kan imidlertid være så inngripende for grunneier at det kan fremstå som en ekspropriasjon og det er i disse tilfellene grensedragningene blir sentral. Hvorvidt et vernevedtak etter naturvernloven i seg selv er et ekspropriasjonsinngrep, har vært behandlet av Høyesterett tidligere. I Rt. 1978 s. 442 på side 447 uttalte flertallet:

"I dette tilfelle foreligger det imidlertid særlige forhold som etter min oppfatning bevirker at fredningsvedtaket for så vidt det rammer sandforekomsten, må likestilles med ekspropriasjon".

Det som Høyesterett i den videre argumentasjon ga uttrykk for, var at ekspropriasjon måtte vurderes ut i fra hvordan inngrepet faktisk ville føles for grunneier og ikke om det rettslig sett var skjedd en avståelse av eiendommen fra grunneier. En slik vurdering av ekspropriasjon var i strid med den tidligere lære om at det rent faktisk måtte skje en formell overføring av eiendomsretten. Dette synspunktet var oppe i flere Høyesterettsdommer etterpå og i plenumsdommen Rt. 1987 s. 80 gikk Høyesterett uttrykkelig bort fra synspunktet som ble fastslått i Rt. 1978 s. 442. Førstvoterende, med støtte fra de resterende dommerne, uttalte på side 89:

"Det kan neppe være tvilsomt at fredningsvedtak etter naturvernloven, også reservat- og naturminnefredning som omfattes av de særlige regler i lovens §§ 20 og 20 a, må anses som

⁴⁸ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), på punkt 11.8.13.4 under "Skjøtselsbegrepet".

⁴⁹ Se videre i Ot.prp.nr.52 (2008-2009), i punkt 11.8.13.4 under "Om ekspropriasjon".

rådighetsinnskrenkninger og ikke ekspropriasjon. Av betydning i denne forbindelse er at fredning ikke innebærer en overføring av rådighet, og at adgangen til å utnytte et område i større eller mindre grad fryses fast”.

Høyesterett uttalte videre at det syn som fremkom i Rt. 1978 s. 442 i det vesentlige må anses fraveket ved senere rettspraksis. Det kan således slås fast at et vernevedtak etter naturvernloven er en rådighetsinnskrenkning og ikke en ekspropriasjon. Ettersom naturmangfoldloven er en videreutvikling av naturvernloven kan man også slå fast at det samme synspunktet vil gjøre seg gjeldende når det gjelder vernevedtak etter naturmangfoldloven.

Den prinsipielle forskjellen mellom å ”avgi” eiendommen, slik vilkåret i Grunnloven § 105 er, og en rådighetsinnskrenkning, er stor. Ved en rådighetsinnskrenkning vil grunneier fortsatt være den formelle eieren, mens ved ekspropriasjon har det skjedd en formell eiendomsoverdragelse slik at grunneier ikke lengre er eier av eiendommen. Spørsmålet om Grunnloven § 105 skal omfatte rådighetsinnskrenkning, slik at erstatning skal gis også her, har vært oppe for Høyesterett tidligere. En av de sentrale dommene på området er Rt. 1918 s. 403. I konsesjonslovene som da var kommet, skulle konsesjon tildeles på nærmere vilkår. I disse vilkårene skulle konsesjon gis på 60 år og høyst 80 år. Ved utløpet av konsesjonstiden ville fossefallet med tilhørende anlegg, tilfalle staten uten vederlag. Eieren av fossefallet stilte opp to alternativer for salg av fossefallet; enten 40 000 kr om overdragelsen skjedde uten betingelsene om overdragelse til staten etter en viss tid, eller 25 000 kr kontant ved kjøpekontraktens opprettelse og 15 000 kr i første prioritets pantobligasjon i den solgte eiendommen. Om fossefallet ble avgitt til staten etter en viss tid, krevde selger de resterende 15 000 kr fra staten som følge av det tap som grunneier ble påført. På spørsmålet om Grunnloven § 105 også gjelder en slik rådighetsinnskrenkning, uttalte Høyesterett at

”man savner hjemmel for at anvende grundlovens § 105 utenfor de tilfælde den selv taler om, nemlig ekspropriation eller virkelige tvangstilegnelser. Eiendomsretten som saadan er ikke gjennem § 105 sikret noget bestemt raadighetsindhold”⁵⁰.

⁵⁰ Rt. 1918 s. 403, side 425.

Høyesterett uttalte videre at eiendomsretten ikke hjemler en større rådighet enn det som til enhver tid gjelder i gjeldende lovgivning. Høyesterett erkjente at en slik oppfatning kan være urimelig ettersom lovgiver legger bånd på eiendomsretten i den utstrekning at vedkommende praktisk talt taper den verdi den måtte ha for eieren. Erstatning må da søkes i de tilfeller hvor lovgiver, ut fra et rettferdighetssyn, har åpnet for erstatning i det aktuelle lovverket ettersom erstatningskrav etter Grunnloven § 105 ikke kan reises for rådighetsinnskrenkninger.

Spørsmålet om rådighetsinnskrenkning og Grunnloven § 105 var igjen oppe i Strandlovdømmen fra 1970⁵¹. Saken omhandlet en midlertidig strandlov hvor det ble fastsatt forbud mot å oppføre bygninger i områder som lå nærmere sjøen enn 100 meter. Bakgrunnen for en slik midlertidig strandlov var å gi myndighetene nødvendig tid til å utforme arealdisponeringsplaner hvor strandstrekningene også er med. Den omtvistede Sauholmen i Sandefjord hadde en slik form at forbudet fikk innvirkning på hele eiendommen da ingen områder lå mer enn 100 meter fra sjøen. Bakgrunnen for at grunneier gikk til sak mot staten var fordi loven fikk en slik innvirkning på hans eiendom at den la beslag på hele eiendommen. Grunneier ble hindret enhver form for utnyttelse, og et slikt inngrep grenser nært opp til ekspropriasjon. Flertallet uttalte på dommens side 72 at

"På en rekke andre områder er det for lengst godtatt at verdiforandringer som skyldes regulerende inngrep av samfunnsmessig art, er noe som i betydelig omfang må aksepteres erstatningsfritt".

Denne uttalelsen følges opp litt videre på side 72 med at

"Det man står overfor, og det er denne saken etter mitt skjønn et eksempel på, er at samfunnets regulering og styring stadig utvides etter hvert som utviklingen skaper nye interessemotsetninger og dermed nye behov for regulering".

⁵¹ Rt. 1970 s. 67.

Til slutt på side 73 blir det uttalt at i tilfeller hvor det ikke blir krevd noen avståelse av eiendommen, skal det meget til før det må betales erstatning etter prinsippet i Grunnloven § 105.

3.3 Forholdet mellom naturmangfoldloven og Grunnloven § 105

Gjennomgangen av de ovennevnte Høyesterettsdommene er sentral for å belyse hvorvidt grunneier kan utnytte sin råderett etter et fredningsvedtak. For det første er et fredningsvedtak å anse som en rådighetsinnskrenkning, og således ikke erstatningsbeskyttet etter Grunnloven § 105. Det medfører at grunneiers råderett som havner mellom minimums- og maksimumsvernet i vernebestemmelsene etter naturmangfoldloven, fritt kan innskrenkes av lovgiver. Hvis grunneier skal ha krav på erstatning må lovgiver særskilt åpne for det på bakgrunn av et rettferdighetssyn. For det andre utvides forvaltningens adgang til å regulere, og samtidig innskrenke grunneiers råderett, etter hvert som interessemotsetninger i samfunnet har behov for regulering. At grunneier således må akseptere en rådighetsinnskrenkning med kun et meget snevert erstatningsvern etter Grunnloven § 105, er i dag sikker rett.

En av truslene som grunneiere står ovenfor ved at statens regulering og styring utvides slik Høyesterett omtalte det i strandlovdommen, er at miljøspørsmål hele tiden er i utvikling. Miljøet har fått en sentral plass i rettssystemet vårt og det vil hele tiden komme ny forskning som fastslår at forskjellige økosystemer trenger et særskilt vern for å bevares. Når staten i slike tilfeller kan gå inn og regulere uten at grunneier har krav på erstatning etter Grunnloven § 105, vil den nødvendige forutberegneligheten til grunneierne bli svekket. Jo større eiendom en grunneier har, jo større sannsynlighet vil det også være for at noe på hans eiendom vil kunne omfattes av et eventuelt vernevedtak.

Den største trusselen for grunneieren er imidlertid at eiendomsretten blir uthulet ved at eier ikke kan utnytte eiendommen. Som nevnt ovenfor i Rt. 1987 s. 80 ble ikke eiendomsretten overført ved fredning etter naturvernloven og adgangen til å utnytte et område i større eller mindre grad fryses fast. I den uttrykksmåten Høyesterett valgte her, gis det inntrykk av at en grunneier ikke har mulighet til å kunne utnytte sin egen eiendom. Hva som ligger i å "utnytte" eiendommen blir ikke nærmere avklart av

Høyesterett, men en naturlig forståelse av "å utnytte" en eiendom taler for at utbygninger og økonomiske avkastninger som fins på eiendommen faller innenfor definisjonen. Dette gjør at en grunneier kan bli sittende med store arealer av sin eiendom uten at han faktisk kan gjøre noe med den. I tillegg vil ikke grunneieren ha krav på erstatning, samt at verdien på eiendommen er kraftig redusert ettersom det ikke er noen som vil kjøpe en eiendom som ikke kan utnyttes.

Det som derimot er sentralt for samfunnet, er at miljøet blir bevart og ivaretatt slik at også de kommende generasjoner kan ha glede av det. For miljøet sin del er det viktig at staten har det overordnede ansvaret for bevaringen ettersom miljøet i seg selv ikke er et selvstendig rettssubjekt. Når Norge har forpliktet seg til å ivareta en bærekraftig utvikling av miljøet, både folkerettslig og internrettslig, vil det nødvendigvis si at staten må ha en vid adgang til å kunne gjøre omfattende reguleringer på området. Dersom staten ikke hadde hatt en slik mulighet, kunne det medført at grunneiere ville bygd mer og mer på sine eiendommer og på den måten truet de naturlige økosystemene som fins. Det er derfor sentralt at staten kan regulere større eller mindre områder som er i fare, uavhengig av eierforholdet.

Naturmangfoldloven § 50 åpner imidlertid for erstatning til grunneiere i tilfeller hvor vernevedtaket "*medfører en vanskeliggjøring av igangværende bruk*". I de tilfellene som ikke faller inn under naturmangfoldloven § 50, har imidlertid Høyesterett slått fast at grunneierne ikke har krav på erstatning etter Grunnloven § 105. Bakgrunnen for det er at forvaltningen skal ha en vid adgang til å kunne gjøre regulerende inngrep av samfunnsmessig art, noe vernevedtak etter naturmangfoldloven kapittel V er. For tolkningen av vernebestemmelsene i naturmangfoldloven vil Høyesterett sitt syn ha betydning. De har vist at regulerende inngrep av samfunnsmessig art veier tyngre enn grunneiers behov for erstatning. Det medfører således at vernebestemmelsen er nødt til å tolkes strengt, slik at grunneierne ikke kan utøve disposisjoner som kan true et vernevedtak som er opprettet for å ivareta samfunnsmessige hensyn. Når grunneierne ikke har krav på erstatning i tilfeller hvor adgangen til å "*utnytte et område i større eller mindre grad fryses fast*", så beror det på lovgiver å avklare i hvilke situasjoner en grunneier faktisk *har* adgang til å utnytte området.

4. Områdevern etter naturmangfoldloven

4.1 Innledning

Hovedregelen for grunneiere er at de fritt kan disponere over egen eiendom, såfremt det ikke gjennom lov eller et vedtak i samsvar med lov er gjort innskrenkninger på eiendommen. Som vist til i kapitlet om Grunnloven § 105 har staten en vid adgang til å fatte vedtak om rådighetsinnskrenkninger på en privat eiendom. I naturmangfoldloven fremkommer det flere bestemmelser som gir et rettslig grunnlag for staten til å fastsette nettopp slike innskrenkninger. Det mest sentrale er reglene om områdevern som oppstilles opp i lovens kapittel V. I denne sammenheng er det minimums- og maksimumsvernet i vernebestemmelsene som er det vesentlige. I den videre fremstillingen redegjøres det for hvor grensen for minimums- og maksimumsvernet går for henholdsvis nasjonalpark og landskapsvernområde. Et par av grunneiers sentrale disposisjoner vil også bli vurdert for å avklare om de ligger under minimumsvernet eller i den delen som forvaltningen står fritt til å verne.

4.2 Målene for områdevern

Naturmangfoldloven § 33 lister i første ledd bokstav a til h opp hva de forskjellige verneområdene skal søke å bevare. Variasjonsbredden i naturtyper og landskap, arter og genetisk mangfold er eksempler på mål som verneområdet skal ivareta. Opplistningen nevner bare de mest sentrale målene og er således ikke uttømmende⁵². Begrunnelsen for at naturmangfoldloven opplister hva verneområdet skal bidra til bevaring av, er at det internasjonalt legges stor vekt på at områdevern skal oppnå et bestemt mål⁵³. Et eksempel er således in situ bevaring etter biomangfoldkonvensjonen artikkel 8. Vernemyndighetene har imidlertid ingen plikt til å opprette verneområder, men områdevern er et viktig virkemiddel for å oppnå målene⁵⁴.

4.3 Verneforskriften

4.3.1 Innledning

⁵² Ot.prp.nr.52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 404.

⁵³ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 200.

⁵⁴ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 404.

Det er kongen i statsråd som fastsetter det enkelte verneområdet etter naturmangfoldloven §§ 35 til 39 ved forskrift, jf. naturmangfoldloven § 34 første ledd første setning. For de berørte grunneierne gjelder forvaltningslovens regler om enkeltvedtak, jf. første ledd andre setning. Bakgrunnen for at forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak blir gitt anvendelse for grunneierne, er fordi vernevedtaket har så stor betydning for de berørte grunneierne at lovgiver har funnet det nødvendig å gi grunneieren et særskilt vern. I bestemmelsens andre ledd fremkommer det hva verneforskriften skal angi, mens bestemmelsens fjerde ledd åpner for at forskriften kan *"forby eller regulere virksomhet eller ferdsel som i seg selv eller sammen med annen bruk kan motvirke formålet med vernet"*. Ved at dette knyttes opp mot formålet med vernet, så er det formålet i hvert enkelt *"vernevedtak som konkretiserer rammen for rådhetsreguleringene"*⁵⁵. Det presiseres i forarbeidene at *"virksomhet"* skal tolkes vidt og omfatter både *"næringsvirksomhet og fritidsaktiviteter, private så vel som offentlige tiltak, varig virksomhet og engangstiltak"*⁵⁶. Forskriften har med andre ord en vid adgang til å kunne regulere eller forby virksomheter i verneområdet. På bakgrunn av at forskriften har en vid adgang til å regulere eller forby virksomheter i verneområdet samt at virksomhet skal tolkes vidt, blir spørsmålet om virksomhet omhandler både den rettslige og den faktiske råderetten til grunneiere.

I forarbeidene presiseres det helt klart at

*"begrensningene kan bare gjelde fysisk (faktisk) rådighet over området, ikke juridisk rådighet (f.eks. adgang til å avhende eiendom i verneområdet)"*⁵⁷.

Det er med andre ord ikke adgang til å ilegge begrensninger på den rettslige rådigheten til en grunneier. Slik det blir omtalt vil dette omfatte både den positive og den negative delen av rettslige disposisjoner. Verneforskriften kan dermed kun gjøre innskrenkninger på grunneiers faktiske rådighet. Forarbeidene begrunner ikke dette nærmere, men det må ses i sammenheng med formålet med naturmangfoldloven. Dersom grunneier ønsker å selge eiendommen sin er ikke det en type disposisjon som kan true naturen. I tillegg kan en restriksjon på både grunneiers faktiske og rettslige

⁵⁵ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 408.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 409.

råderett ligge nært opp mot ekspropriasjon ettersom grunneier da ikke kan gjøre noe med eiendommen. Det er dermed naturlig at grunneier fortsatt kan utnytte de rettslige disposisjonene som tilligger eiendommen.

4.3.2 Verneområdets geografiske utstrekning

For verneområdets geografiske utstrekning, skal den samsvare med verneformålet, jf. naturmangfoldloven § 34 tredje ledd. Det skal etter tredje ledd andre setning legges vekt på å ivareta de økologiske funksjonene som er av betydning for verneformålet og økosystemets tåleevne mot ytre påvirkninger ved avgrensningen av verneområdet. Økologisk funksjonsområde blir i naturmangfoldloven § 3 bokstav r definert som et område med en avgrensning som kan endre seg over tid, hvor området oppfyller en økologisk funksjon for en art. Eiendomsgrenser, eiendomsforhold og næringsinteresser har også betydning ved avgrensningen⁵⁸. Høyesterett har i Rt. 2013 s. 809 vurdert hvordan grensene i et verneområde skal avklares. Det ble i dommens premiss 40 uttalt at det må brukes vanlige prinsipper for grensefastsetting. I den aktuelle saken ville det vært å tolke verneforskriften samt kartet.

For en grunneier strekker eiendomsretten seg både oppad og nedad fra selve grunnen. Det er derfor vesentlig å avklare om verneområdets geografiske utstrekning også omfatter disse områdene. I tillegg står det i § 34 fjerde ledd at forskriften kan *"forby eller regulere virksomhet eller ferdsel som i seg selv eller sammen med annen bruk kan motvirke formålet med vernet"*. Slik ordlyden er utformet kan det være uklart om det gjelder virksomhet som kun befinner seg innenfor verneområdet, eller om tilstøtende virksomhet til verneområdet også omfattes såfremt denne virksomheten kan motvirke formålet med vernet. Det er derfor sentralt å avklare disse problemstillingene før man går videre og ser nærmere på de sentrale vernekategoriene.

4.3.3 Verneområdets utstrekning oppad

For eiendomsrettens utstrekning oppad kan grunneieren utnytte dette rommet, men hensynet til naboskapet setter vesentlige skranker⁵⁹. Det avgjørende for om det fredete

⁵⁸ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 407.

⁵⁹ Thor Falkanger og Aage Thor Falkanger, Tingsrett, 7 utgave, Universitetsforlaget 2013, nederst på side 98 og øverst på side 99.

naturområdet også omfatter området oppad, er om dette området omfattes av begrepet "land" i naturmangfoldloven § 33 første ledd. En naturlig forståelse av begrepet "land" tilsier at det kun gjelder selve grunnen og ikke området oppad. Imidlertid er "landskap" oppstilt som et av fredningsmålene i § 33 første ledd bokstav a. Dersom et område er vernet som et landskap, er det sentrale at det ikke skal skje brytninger i landskapet som strider med verneformålet. Det må således være adgang til å sette innskrenkninger i rådigheten oppad, på samme måte som for rådigheten på bakken. Hvorvidt vernet faktisk gjelder oppad, må imidlertid bero på formålet med vernet samt minimumsvernet i den enkelte vernebestemmelse.

4.3.4 Verneområdets utstrekning nedad

Den alminnelige oppfatningen er at grunneiers eiendomsrett "*går så langt ned som han rimeligvis kan tenkes å utnytte undergrunnen*"⁶⁰. I Rt. 1998 s. 251 på side 256 ble det presisert at eierrådigheten ikke strekker seg ubegrenset nedover, og den omfatter ikke de dypere liggende lag. Det geologiske mangfoldet er imidlertid et av hovedformålene som skal ivaretas etter naturmangfoldloven § 1, og blir i forarbeidene beskrevet som variasjonen i de geologiske forekomstene⁶¹. Eksempler på dette kan være særskilte bergarter, kvartærgeologiske formelementer, forkastninger eller områder med fossiler. Spørsmålet blir således om verneområdet også må gjelde nedad for å ikke "*motvirke formålet med vernet*", jf. naturmangfoldloven § 34 fjerde ledd første setning.

Et vesentlig moment er at det geologiske mangfoldet også kan få innvirkning under bakken. Hvis en grunneier graver under bakken, selv om det ikke får noen ytre påvirkninger i verneområdet, kan det geologiske mangfoldet under bakken skades. På den måten kan formålet med verning bli ødelagt. Det klare utgangspunktet må derfor være at verneområdet også gjelder nedad.

4.3.5 Tilstøtende virksomhet til verneområdet

I naturmangfoldloven § 34 fjerde ledd første setning fremkommer det at innenfor rammen for den enkelte vernekategori "*kan Kongen i forskriften forby eller regulere virksomhet eller ferdsel som i seg selv eller sammen med annen bruk kan motvirke formålet med vernet*". På bakgrunn av den vide betydningen til "virksomhet" samt

⁶⁰ Thor Falkanger og Aage Thor Falkanger, Tingsrett, 7 utgave, Universitetsforlaget 2013, side 95.

⁶¹ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 370.

forvaltningens vide adgang til å regulere virksomheter, taler det for at virksomheter i tilstøtende soner må innfortolkes i § 34 fjerde ledd første setning, såfremt virksomheten motvirker formålet med vernet. For grunneiere vil imidlertid forutberegneligheten bli klart svekket ved en slik forståelse. Når man eier en eiendom som grenser til et verneområde, må det naturlige synspunktet således være at de går klar av verneformålet og kan utnytte eiendommen på vanlig måte.

Problemet oppstår imidlertid i tilfeller hvor virksomheten på utsiden av verneområdet virker forstyrrende på dyrelivet eller andre naturverdier i verneområdet⁶². Spørsmålet er ikke behandlet i proposisjonen, men utvalget til naturmangfoldloven tok det opp. Det uttales der at hensynet til forutsigbarhet og klarhet taler for en streng tolking av vernevedtaket, slik at det kun gjelder tiltak som skjer innenfor verneområdet⁶³. Dette er den klare hovedregelen. Unntaket er imidlertid hvis det er en direkte og nærliggende årsakssammenheng mellom tiltak som skjer utenfor verneområdet og virkningene i verneområdet⁶⁴. Da kan trolig vernebestemmelsene også få anvendelse der.

4.4 Nasjonalpark

4.4.1 Naturmangfoldloven § 35 første ledd

Naturmangfoldloven § 35 første ledd oppstiller vilkårene for å verne et område som nasjonalpark. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

Som nasjonalpark kan vernes større naturområder som inneholder særegne eller representative økosystemer eller landskap og som er uten tyngre naturinngrep.

Det første vilkåret som må være oppfylt for å verne som nasjonalpark, er at området som vernes omhandler "større naturområder". Ordlyden er uklar når det gjelder hvor stort naturområdet må være, men det presiseres i forarbeidene⁶⁵ at en nasjonalpark ikke må være mindre enn 9 km², og normalt sett betydelig større.

⁶² Se note 153 av Cathrine Aulie til naturmangfoldloven § 34, <http://abo.rechtsdata.no/browse.aspx?sDest=gL20090619z2D100z2EzA734>

⁶³ NOU 2004:28, Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (naturmangfoldloven), side 341.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 409.

Det neste vilkåret som må oppfylles, knytter seg til områdets kvalitet. Området som fredes må for det første være et naturområde. Slikt sett faller byområder utenfor anvendelsesområdet til bestemmelsen. Naturområdet må videre inneholde *"særegne eller representative økosystemer eller landskap"*. Begrepene "særegne" og "representative" taler for at naturområdet må skille seg ut fra de øvrige naturområdene. Det er nødt til å være noe karakteristisk ved området. Økosystem blir i naturmangfoldloven § 3 bokstav t definert som *"et mer eller mindre velavgrenset og ensartet natursystem der samfunn av planter, dyr, sopp og mikroorganismer fungerer i samspill innbyrdes og med det ikke-levende miljøet"*. Forarbeidene uttaler til "særegne" økosystemer at området har karaktertrekk som skiller det fra andre områder⁶⁶. Implisitt i særegne eller representative økosystemer ligger det også et krav om at området bør ha verneverdier av nasjonal eller internasjonal betydning, selv om det ikke er et absolutt vilkår⁶⁷. Når det gjelder landskap har den europeiske landskapskonvensjonen⁶⁸, som Norge har ratifisert, i artikkel 1 bokstav a definert landskap som et område *"whose character is the result of the action and interaction of natural and/or human factors"*.

Det siste vilkåret for å verne som nasjonalpark er at området skal være uten tyngre naturinngrep. En naturlig forståelse av "tyngre" naturinngrep taler for at hytter og andre mindre bygninger er akseptert. Dette støttes særlig opp av at naturområdet som skal vernes ikke må være mindre enn 9 km² og gjerne betydelig større. Det er således vanskelig å finne så store naturområder som ikke inneholder mindre bygninger. Det avgjørende er etter forarbeidene at området i sin helhet fremstår som vesentlig uberørt av tyngre tekniske inngrep, slik som offentlige veier og jernbanelinjer, skogsbilveier, kraftlinjer og kraftstasjoner⁶⁹. Departementet presiserer også at begrepet er ment å være mer skjønnsmessig enn opplistingen i forarbeidene. Videre uttales det at et naturområde ikke trenger å være helt uberørt av mennesker ettersom slike områder knapt fins i Norge. Grensen trekkes mot aktiv bearbeiding av naturen slik som jordbrukslandskap.

⁶⁶ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 409.

⁶⁷ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 410.

⁶⁸ European Landscape Convention, vedtatt 20 oktober 2000, i kraft fra 1 mars 2004.

⁶⁹ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 410.

4.4.2 Minimumsvernet etter § 35 andre ledd

Minimumsvernet er etter bestemmelsens andre ledd første setning at det ikke skal skje en *"varig påvirkning av naturmiljø eller kulturminner"*. Kulturminner blir i kulturminneloven⁷⁰ § 2 første ledd definert som *"alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, herunder lokaliteter det knytter seg historiske hendelser, tro eller tradisjon til"*. Unntaket er hvor en varig påvirkning av naturmiljøet eller kulturminner er en forutsetning for å ivareta verneformålet, og verneformålet fremkommer i den enkelte verneforskriften. Spørsmålet er således hva som ligger i kravet om at *"ingen varig påvirkning"* skal finne sted.

En naturlig forståelse av "varig påvirkning" taler for at midlertidig påvirkning er akseptert. Hvis "varig påvirkning" tolkes i sammenheng med "uten tyngre naturinngrep" kan det tale for at alle inngrep som ikke faller inn under "uten tyngre naturinngrep" etter første ledd kan utøves i en nasjonalpark. Imidlertid er formålet med områdevern å bevare naturen. I lys av formålet til områdevern medfører det at "varig påvirkning" ikke skal tolkes så strengt. Forarbeidene uttaler at utgangspunktet er at det ikke skal skje noen varig påvirkning, men en forbigående påvirkning er ikke nødvendigvis forbudt og bestemmelsen skal heller ikke forstås absolutt⁷¹. Det medfører at all vedvarende virksomhet er forbudt,

"unntatt visse former for høsting, skånsom tilrettelegging for turisme med sikte på å oppleve natur- og kulturarven i nasjonalparken, og i noen tilfeller slått og beite⁷²".

Ved skånsom tilrettelegging for turisme siktes det til mindre tiltak som for eksempel merking av stier. Vilkåret om varig påvirkning omfatter dermed permanente inngrep som skjer i naturen mens forbigående inngrep kan være akseptert.

Varig påvirkning må imidlertid ses i sammenheng med andre ledd andre setning. Bestemmelsen gir nærmere redegjørelser for hvilke virksomheter vernet skal omfatte. Det fremkommer av bestemmelsen at *"forskriften skal verne landskapet med planter, dyr,*

⁷⁰ Lov av 9 juni 1978 nr. 50 om kulturminner.

⁷¹ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 410.

⁷² *Ibid.*

geologiske forekomster og kulturminner mot utbygging, anlegg, forurensning og annen aktivitet som kan skade formålet med vernet, og sikre en uforstyrret opplevelse av naturen". "Annen aktivitet" omfatter for eksempel jakt og fiske⁷³. Uforstyrret opplevelse av naturen har her sammenheng med både synsinntrykkene og opplevelsen av stillhet⁷⁴. Uttrykket "*forskriften skal verne...mot*" innebærer at forskriften nærmere skal spesifisere vern mot visse typer tiltak⁷⁵. Departementet utdyper også at

*"vernet mot utbygging, anlegg og forurensning medfører et forbud mot bl.a oppføring av bygninger, anlegg og andre varige eller midlertidige innretninger"*⁷⁶.

Språklig sett innebærer bestemmelsen noen utfordringer. Det er uklart om forskriften kan gi en generell adgang til utbygging, anlegg og forurensning såfremt tiltakene ikke skader formålet med vernet. Spørsmålet blir således hvordan bestemmelsen skal forstås.

For forutberegneligheten til grunneiere er det naturlige at bestemmelsen skal forstås slik at forskriften selv kan gi en generell adgang til tiltak som ikke skader formålet med vernet. Dette støttes særlig opp av at formålet med vernet kan endre seg fra hver enkelt nasjonalpark. For grunneierne er det dermed naturlig å forholde seg til forskriften når de skal vurdere om tiltaket de ønsker å utnytte, er akseptert i nasjonalparken.

Utvalget til naturmangfoldloven foreslo imidlertid at restriksjonsnivået i nasjonalparken skal være forholdsvis strengt, slik det tidligere har vært⁷⁷. Synet om et strengt restriksjonsnivå i nasjonalpark har også fått gjennomslag i dagens regler ved at forarbeidene eksplisitt nevner et forbud mot oppføring av bygninger, anlegg og andre varige eller midlertidige innretninger. Et annet moment er at naturmangfoldloven § 48 åpner for dispensasjon fra vernevedtaket såfremt tiltaket ikke strider mot verneformålet. Den mest nærliggende forståelsen av naturmangfoldloven § 35 andre ledd andre setning er dermed at verneforskriften selv ikke kan gi en generell adgang til

⁷³ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 410.

⁷⁴ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 411.

⁷⁵ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 410.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ NOU 2004:28 Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (naturmangfoldloven), side 368.

disse tiltakene. Hvorvidt grunneier ønsker å utnytte disse tiltakene, må bero på en særskilt dispensasjon etter naturmangfoldloven § 48.

4.4.3 Disposisjoner som kan stride med minimumsvernet

For en grunneier vil bygging av hus eller hytte på egen eiendom være svært relevant. Om en grunneier faktisk kan bygge et hus på sin eiendom etter vedtak om fredning av eiendommen som nasjonalpark, er derimot mer tvilsomt. Som nevnt ovenfor er den klare hovedregel etter naturmangfoldloven § 35 at det er forbudt å bygge varige og midlertidige hus etter at et område har blitt fredet som nasjonalpark. Et forhold som imidlertid fremstår som mer usikkert, er hvor grunneier ønsker å vedlikeholde, eller pusse opp den opprinnelige bygningen. Spørsmålet er således om grunneier har adgang til å vedlikeholde den opprinnelige bygningen.

Når det gjelder vedlikehold er ikke det eksplisitt nevnt i forarbeidene og skiller seg klart ut fra nybygging. Dersom en grunneier ønsker å pusse opp en hytte som allerede ligger i nasjonalparken, så vil det som et utgangspunkt ikke stride med formålene i naturmangfoldloven. Miljøet blir ikke utsatt for noen ytre påvirkninger som ikke allerede fins i nasjonalparken. Nasjonalparker kan også opprettes på bakgrunn av landskapet, og det kan dermed være i nasjonalparkens interesse at de opprinnelige bygningene blir vedlikeholdt slik at de ikke forfaller. Dette taler for at grunneierne kan vedlikeholde husene i en nasjonalpark.

Imidlertid er det naturlig at det kan ilegges restriksjoner på vedlikeholdet, som for eksempel transport av verktøy og andre nødvendige gjenstander som behøves for å gjennomføre vedlikeholdet. Vedlikehold av bygninger i en nasjonalpark må således også holdes opp mot vilkåret "særegne" i første ledd. For utformingen av vedlikeholdet er det derfor sentralt at det ilegges restriksjoner, slik at nasjonalparken ved endt vedlikehold fortsatt innehar det "særegne" landskapet som gjorde at området ble fredet. Det medfører at grunneierne kan ilegges restriksjoner på for eksempel materialer og farge på maling som ønskes benyttet. I tillegg er det vesentlig at bygningene tilpasses det opprinnelige miljøet og landskapet som allerede finnes i nasjonalparken. Konklusjonen blir således at grunneiere kan vedlikeholde sine opprinnelige bygninger i en

nasjonalpark, samtidig som naturmangfoldloven § 35 inneholder restriksjoner for gjennomføringen og utformingen av vedlikeholdet.

En annen aktivitet som er særlig sentral for mange grunneiere, er muligheten til å fiske i de aktuelle fiskevannene eller vassdragene som ligger på deres eiendom. Etter lakse- og innlandsfiskeloven⁷⁸ § 16 har en grunneier enerett til å fiske etter anadrome laksefisk i vassdrag, i sjøen med fastbundne redskaper og i sjøen hvor grunneieren er eier av nærmeste tilstøtende grunn. I lakse- og innlandsfiskeloven § 17 har grunneieren enerett til fiske etter innlandsfisk i vassdrag. Denne eneretten har imidlertid innskrenkninger hvor innskrenkningen må fremkomme av annen lovgivning, sedvane, alders tids bruk eller annen hjemmel. Det vesentlige spørsmålet er om vern som nasjonalpark kan medføre en innskrenkning i grunneiers enerett til fiske.

Etter naturmangfoldloven § 15 første ledd skal *"Høsting og annet uttak av naturlig viltlevende dyr skal følge av lov eller vedtak med hjemmel i lov"*. Høsting blir etter naturmangfoldloven § 3 bokstav g definert som *"jakt, fangst, fiske og innsamling av planter eller plantedeler (medregnet bær og frukter) og sopp, i friluftsliv og næring"*, mens fisk også faller inn under definisjonen til begrepet dyr etter naturmangfoldloven § 3 bokstav d. I naturmangfoldloven § 16 andre ledd fremkommer det en særskilt bestemmelse som omhandler høsting av lakse- og innlandsfiske, og går på at vedtak om å tillate fiske kan gjøres etter lakse- og innlandsfiskeloven. I tillegg kan høsting *"bare tillates når best tilgjengelig dokumentasjon tilsier at arten produserer et høstingsverdig overskudd"*. Bestemmelsen har sammenheng med at lakse- og innlandsfiskelovens formål er å sikre den naturlige bestanden til anadrome laksefiske og innlandsfiske, og at dette skal forvaltes i samsvar med naturmangfoldloven, jf. lovens § 1. Slik særreglene om lakse- og innlandsfiske i naturmangfoldloven skal forstås, er at den kan fremsette vilkår til fisket, slik som spesielle tider på året hvor det ikke skal fiskes. Dessuten kan den som et eksempel regulere fisket i sin helhet hvor den naturlige fiskebestanden er for lav i enkelte vassdrag. Disse særreglene om lakse- og innlandsfiske vil ikke gjelde særskilt på områdevern, men omfatter adgangen til å fiske i sin helhet. Hvorvidt lakse- og innlandsfiske er forbudt i verneområdet må bero på minimumsvernet i vernebestemmelsen.

⁷⁸ Lov av 15 mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk mv. (lakse- og innlandsfiskeloven).

I naturmangfoldloven § 35 andre ledd andre setning fremkommer det at forskriften skal verne "dyr" mot annen aktivitet. Som det er nevnt omfatter "annen aktivitet" blant annet jakt og fiske. Staten har, som vist i punkt 3.3, en vid adgang til å rådgighetsinnskrenke et område, uavhengig av eierforholdet. Det er således ikke tvilsomt at forskriftene som gjelder vern om nasjonalpark kan regulere, og innskrenke adgangen til å fiske, uavhengig av grunneiers enerett. For at nasjonalparken skal kunne innskrenke en grunneiers fiskerett, må dette imidlertid fremkomme klart i forskriften. Hvis forskriften ikke tar opp spørsmålet har grunneier adgang til å utnytte sine fiskerettigheter, uavhengig av om området er vernet som nasjonalpark eller ikke.

4.4.4 Maksimumsvernet etter § 35 andre ledd

Maksimumsvernet kommer til uttrykk i naturmangfoldloven § 35 andre ledd tredje setning hvor det fremkommer at ferdsel til fots er tillatt i samsvar med friluftslovens⁷⁹ regler. Departementet⁸⁰ uttaler at ferdsel i utmark kan foregå uhindret når det skjer hensynsfullt og med tilbørlig varsomhet, jf. friluftsloven §§ 2 og 11. Utmark blir etter friluftsloven § 1 a andre ledd definert som udyrket mark som ikke regnes som innmark. Innmark er definert som "gårdsplass, hustomt, dyrket mark, engslått og kulturbeite samt liknende område hvor almenhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrensel for eier eller bruker", jf. friluftsloven § 1 a første ledd første setning. I naturmangfoldloven § 35 andre ledd fjerde setning blir det presisert at denne ferdselen bare kan "begrenses eller forbys i avgrensede områder i en nasjonalpark, og bare dersom det er nødvendig for å bevare planter eller dyr, kulturminner eller geologiske forekomster". Det oppstilles således to kumulative vilkår for å begrense ferdselen. For det første må det omhandle *avgrensede* områder og for det andre kan ferdselsregulering kun ilegges hvor det er nødvendig for å bevare verneverdiene. Ettersom loven eksplisitt uttrykker at ferdsel til fots er tillatt, må adgangen til å begrense ferdselen således ses på som en snever unntaksbestemmelse. Forarbeidene presiserer ikke "*avgrensede områder*" nærmere. I juridisk litteratur uttrykker imidlertid Backer at ferdselsregulering er en unntaksbestemmelse og som bare kan nedlegges i mindre områder i nasjonalparken⁸¹. Videre uttaler han at i "*nødvendighetskriteriet ligger at det må være en reell fare for de aktuelle verneverdiene*

⁷⁹ Lov av 28 juni 1957 nr. 16 om friluftslivet (friluftsloven).

⁸⁰ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 411.

⁸¹ Inge Lorange Backer, Naturmangfoldloven – kommentarutgave, Universitetsforlaget 2010, side 320.

*dersom det ikke blir innført restriksjoner*⁸². Det avgjørende er hvilken innvirkning ferdsel vil få på verneverdiene og ikke om ferdselen er kommersiell eller ikke.

4.4.5 Disposisjoner som kan stride med maksimumsvernet

Hovedregelen etter naturmangfoldloven § 35 andre ledd er som vist at ferdsel til fots er tillatt. Ferdsel til fots kan imidlertid begrenses eller forbys i avgrensede områder. Dette reiser spørsmål om også grunneiers ferdsel til fots på egen eiendom kan begrenses eller forbys.

Ordlyden i bestemmelsen gjør ingen begrensninger i hvem som skal omfattes av ferdselsbegrensningene. Det åpner således for at også grunneiere rammes. At også grunneiere rammes av ferdselsbegrensningene er naturlig ettersom en grunneier kan gjøre vel så store skader på verneverdiene som den øvrige allmennheten. Dersom grunneierne rammes av ferdselsbegrensningen, kan det tenkes en særlig problemstilling hvor grunneierne har hytte i det aktuelle området begrensningen gjelder. Dette i form av at grunneier ikke vil få tilgang til sin hytte.

Hensynet bak rådighetsinnskrenkningen som naturmangfoldloven åpner for er å bevare de allmenne miljøhensynene, noe som kan gå på bekostning av de privatrettslige hensynene. For en grunneier medfører dette at de må akseptere at forvaltningen kan ilegge en ferdselsrestriksjon. Dersom grunneier ønsker å ferdes til fots til hytta, må de dermed søke om dispensasjon fra vernevedtaket, jf. naturmangfoldloven § 48, såfremt verneforskriften ikke eksplisitt tar opp spørsmålet.

Som nevnt er ferdsel til fots i samsvar med friluftslovens regler i utgangspunktet tillatt i en nasjonalpark, jf. naturmangfoldloven § 35 andre ledd tredje setning. Etter friluftsloven § 11 andre ledd har grunneier anledning til å bortvise personer som ikke overholder aktsomhetskravet i friluftsloven §§ 2 og 11. Problemstillingen er om grunneier fortsatt har denne adgangen etter at eiendommen har blitt fredet som nasjonalpark.

⁸² Inge Lorange Backer, Naturmangfoldloven – kommentarutgave, Universitetsforlaget 2010, side 321.

Det blir i forarbeidene⁸³ til friluftsløven uttalt at det er anerkjent at grunneier i noen utstrekning, ved lovlig selvtekt, kan bortvise uvedkommende som ferdes på eiendommen. Som nevnt er ikke denne adgangen fri, vedkommende som ferdes må opptre hensynsløst eller ved utilbørlig atferd utsette eiendommen eller berettigede interesser for skade eller ulempe. I denne vurderingen må den generelle aktsomhetsnormen være brutt, og i tillegg ha årsakssammenheng med den skaden eller ulempen grunneier blir påført. Et eksempel på en slik handling kan være hvor det er en gruppe med personer som er på telttur på grunneiers utmark, hvor de lager store skader på marken når de lager en rasteplass. Denne handlingen kan medføre skader på grunneiers eiendom, og grunneier kan således være berettiget til å bortvise gruppen fra eiendommen. Når allmennheten ferdes i utmarken, er det i nasjonalparkens formål at de utviser generell aktsomhet i sin atferd ettersom hele formålet med nasjonalpark er nettopp å bevare naturområdene. Det er derfor i en nasjonalparks interesse at en grunneier har anledning til å bortvise personer som opptre hensynsløst i sin ferdsel.

4.5 Landskapsvernområder

4.5.1 Naturmangfoldloven § 36 første ledd

Naturmangfoldloven § 36 første ledd har følgende ordlyd:

Som landskapsvernområde kan vernes natur- eller kulturlandskap av økologisk, kulturell eller opplevelsesmessig verdi, eller som er identitetskapende. Til landskap regnes også kulturminner som bidrar til landskapets egenart.

Hovedvilkåret er at området som fredes er et natur- eller kulturlandskap. Med "landskap" menes det den

"helheten som utgjøres av landskapsformasjoner, vegetasjonstyper i sin vekselvirkning og samspill med hverandre, forekomsten av vann, arrondering slik som steingjerder, grøfter, terrassering og alleer, og forekomsten av holt og større enkeltrær med mer"⁸⁴.

⁸³ Ot.prp.nr.2 (1957) Om lov om friluftslivet, side 33.

⁸⁴ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 412.

Et sentralt element med landskapsvernområde er at det ikke bare er naturlandskap som kan fredes, også kulturlandskap omfattes av bestemmelsen. Begrunnelsen for dette er at det er få områder som er totalt uberørt av mennesker, samtidig som det er en glidende overgang mellom natur- og kulturlandskap⁸⁵. I kulturlandskap vil gammelt jordbrukslandskap være omfattet, men også bygninger og andre fysiske anlegg kan falle innunder begrepet⁸⁶. Det må videre trekkes en grense mot tett bebyggelse og områder som er preget av større tekniske inngrep, som for eksempel veier og annen infrastruktur. Til forskjell fra fredning som nasjonalpark gjelder det ingen kriterier for størrelsen på området som skal fredes.

I tillegg til hovedvilkåret om at området er natur- eller kulturlandskap, stiller første ledd opp fire alternative vilkår som også må oppfylles. Disse går på at landskapet må ha enten økologisk, kulturell eller opplevelsesmessig verdi, eller være identitetsskapende. Med økologisk verdi menes det at *"landskapet oppfyller viktige økologiske funksjoner for visse arter eller inneholder representative naturtyper"*⁸⁷. Kulturelle verdier omfatter både *"kulturhistoriske verdier og dagens bruk som grunnlag for kulturutviklingen"*⁸⁸.

Departementet uttaler videre at det ikke er en skarp overgang mellom kulturell verdi og det som er identitetsskapende. De viser til landskapskonvensjonen artikkel 5 (a) om at man skal erkjenne landskapet som et vesentlig element i folks omgivelser, og at landskapet skal bidra til lokal eller nasjonal identitet. Når det gjelder den opplevelsesmessige verdien av et landskap har den først og fremst tilknytning til friluftslivet⁸⁹. I bestemmelsens første ledd andre setning fremkommer det at kulturminner som bidrar til landskapets egenart også regnes som landskap. Eksempler på dette er for eksempel en gammel seter på en setervoll eller rorbuer i et kystlandskap⁹⁰.

Når hovedvilkåret samt et av de alternative tilleggsvilkårene er oppfylt, er vilkårene for å verne et landskapsvernområde oppfylt. Den store forskjellen mellom nasjonalpark og landskapsvernområde er at en nasjonalpark tar sikte på å verne større områder, mens

⁸⁵ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 412.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ *Ibid.*

landskapsvernområde knytter seg til mindre områder. Det ble som vist i punkt 4.4.2 uttalt at restriksjonsnivået i en nasjonalpark skal være strengt. Samtidig har Høyesterett⁹¹ betraktet landskapsvern etter den gamle naturvernloven § 5 som en mild vernekategori. Det taler således for at en grunneier har større adgang til å utnytte sin råderett i et landskapsvernområde enn hva tilfellet er i en nasjonalpark. Det sentrale for å avklare rådigheten i et landskapsvernområde er dermed å se hvor langt minimums- og maksimumsvernet i andre ledd rekker.

4.5.2 Minimumsvernet i § 36 andre ledd

Minimumsvernet fremkommer for det første i bestemmelsens andre ledd første setning. Det fastsettes der at det må *"ikke settes i verk tiltak som alene eller sammen med andre tiltak kan endre det vernede landskapets særpreg eller karakter vesentlig"*. En naturlig forståelse av landskapets "særpreg" taler for at landskapet må være spesielt og skille seg ut fra øvrige landskap. Landskapets "karakter" knytter seg således opp mot det karakteristiske i landskapet, hva som faktisk gjør landskapet spesielt. Forarbeidene forklarer begrepet "særpreg" slik at det særlig går på det visuelle inntrykket i landskapet, mens "karakter" har sammenheng med natur- og kulturverdier⁹². Et eksempel er således at et kystlandskap endrer "karakter" dersom det går over fra tradisjonelt kystfiske til oppdrettsvirksomhet. Dette gjelder selv om de visuelle endringene ikke er store. I juridisk litteratur er det påpekt av Backer at begrepet "karakter" *"refererer seg til de generelle naturforholdene som preger landskapet og den bruk som tradisjonelt er gjort av det"*⁹³. Det sentrale spørsmålet for å avklare hvor grensen for minimumsvernet i § 36 andre ledd første setning går, er hva som ligger i vilkåret "vesentlig".

Ordlyden i vilkåret "vesentlig" taler for en høy terskel. Det medfører at det skal mye til før landskapet endrer sin karakter eller særpreg. For grunneierne vil det ha betydning ved at de kan utnytte sin råderett ganske fritt før råderetten blir begrenset etter § 36. Dette underbygges særlig av at Høyesterett har ansett landskapsvern etter den gamle naturvernloven som en mild vernekategori. Samtidig er det sentralt å se hva som endrer landskapets karakter eller særpreg i sammenheng med verneformålet til

⁹¹ Rt. 2012 s. 110 premiss 27.

⁹² Ot.prp.nr.52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 413.

⁹³ Inge Lorange Backer, Naturmangfoldloven – kommentarutgave, Universitetsforlaget 2010, side 328.

landskapsvernområdet. Det kan således ikke iverksettes tiltak som kan true det økologiske, kulturelle, opplevelsesmessige eller identitetsskapende i landskapsvernområdet. I proposisjonen⁹⁴ nevnes det at begrepet "vesentlig" må "ses i forhold til tiltakets omfang, art og plassering vurdert opp mot landskapets særpreg og karakter". Utgangspunktet er dermed at vesentlige påvirkninger er forbudt, mens bagatellmessige inngrep normalt går klar av vernet⁹⁵. Det ble av Høyesterett⁹⁶ uttalt til den gamle naturvernloven § 5 at de tiltak som ikke medfører en vesentlig endring, kan foretas uhindret av naturvernlovens bestemmelser. Høyesterett uttalte videre at vesentlighetskravet er en materiell begrensning i kompetansen til å gjøre nærmere bestemmelser om et område. Det sentrale er dermed hvilke tiltak som omfattes av vesentlighetskriteriet.

På bakgrunn av den høye terskelen til "vesentlig" samt at Høyesterett uttaler at landskapsvern er en mild vernekategori, taler det for at kun større, varige tiltak omfattes av vesentlighetskriteriet. Forarbeidene uttaler at vesentlighetskriteriet vanligvis innebærer et forbud mot oppføring av bygninger og andre varige eller midlertidige innretninger⁹⁷. Det listes også opp inngrep som vanligvis er forbudt, slik som for eksempel veibygging, graving og bakkeplanering. Høyesterett⁹⁸ har uttalt at de tiltakene som forarbeidene gir eksempler på, vanligvis er tiltak som faller på hver side av skillet mellom hva som er vesentlig og hva som ikke er det. Slik denne uttalelsen tolkes, betyr det at forarbeidene ikke vurderer grensetilfellene, men kun hvilke tiltak som faller inn under vesentlighetskriteriet. Forarbeidene kommer imidlertid med et sentralt moment, hvor de uttaler at drift og vedlikehold på bygninger som allerede fins i verneområdet, kan gjennomføres uhindret av vernet⁹⁹. Verneforskriften kan imidlertid stille krav til fremgangsmåten. Slik dette skal forstås kan det ilegges restriksjoner ved fremgangsmåten for drift og vedlikehold. I tillegg har verneforskriften selv en adgang til å avklare hvilke tiltak som kan endre landskapets særpreg eller karakter vesentlig, jf. naturmangfoldloven § 36 andre ledd femte setning. I tilfeller hvor grunneier har søkt om

⁹⁴ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), nederst side 412 og øverst side 413.

⁹⁵ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 412.

⁹⁶ Rt. 2012 s. 110 premiss 20.

⁹⁷ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 413.

⁹⁸ Rt. 2012 s. 110 premiss 32.

⁹⁹ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 413.

tillatelse etter andre lover for *nyetablering* av tiltak, har Høyesterett uttalt at andre sektormyndigheter utvilsomt har kompetanse til å stanse tiltaket, uavhengig av om tillatelsene er gyldige¹⁰⁰. For å knytte dette opp mot naturmangfoldloven § 36 så har forvaltningen adgang til å stanse grunneiers nyetablering av tiltak, uavhengig av grunneiers tillatelse. På bakgrunn av prinsippet om "fra det mer til det mindre" i norsk rett, har således også forvaltningen adgang til å ilegge restriksjoner på nye tiltak.

Det synet som forarbeidene gir uttrykk for om vesentlighetskriteriet er det imidlertid strid om i den juridiske teorien. Backer¹⁰¹ mener at forarbeidene går for langt når de kommer med konkrete eksempler på tilfeller som er forbudt etter naturmangfoldloven § 36. Han knytter det særlig opp mot utfylling og plassering av midlertidige innretninger. I tillegg mener han at *"også mindre nybygg eller utvidelser i tilknytning til eksisterende bebyggelse vil nok som oftest gå klar av første punktum"*. Det synet som Backer kommer med her, kan være naturlig i et landskapsvernområde med tanke på at landskapsvernområdet er betraktet som en mild vernekategori. Dersom en grunneier ønsker å gjøre en mindre utvidelse i tilknytning til bygningen, trenger tiltaket isolert sett ikke å endre landskapets karakter eller særpreg vesentlig. Problemet er imidlertid at dersom alle grunneierne gjør mindre utvidelser kan den kumulative effekten medføre en vesentlig endring. Den kumulative effekten kan ses i sammenheng med naturmangfoldloven § 10, hvor økosystemet skal vurderes ut fra den samlede belastningen økosystemet blir utsatt for. Dersom den kumulative effekten av de mindre utvidelsene fører til en vesentlig endring av landskapets særpreg eller karakter, taler naturmangfoldloven § 10 for at også mindre utvidelser faller inn under vesentlighetskriteriet. Hvis det foreligger usikkerhet ved hvilken virkning de mindre utvidelsene får på naturmiljøet, skal det etter føre var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9 *"tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet"*. Det naturlige utgangspunktet er dermed at også mindre utvidelser faller inn under vesentlighetskriteriet.

Et problematisk element ved vesentlighetskriteriet, er tidsperspektivet. Uavhengig av hvilket inngrep som skjer på et område, så vil naturen som det klare utgangspunkt gro

¹⁰⁰ Rt. 2005 s. 469 premiss 46.

¹⁰¹ Inge Lorange Backer, Naturmangfoldloven – kommentarutgave, Universitetsforlaget 2010, petitavsnitt på side 328.

igjen etter hvert. Det taler således for at jo kortere tid det tar før sårene i naturen gror, jo mindre innvirkning får inngrepet i naturen. Et slikt syn vil igjen kunne spille inn på vesentlighetskriteriet. Et sår i naturen som gror raskt, vil lettere gå klar av vesentlighetskriteriet enn hva et sår som bruker lang tid før det gror. Det sentrale er således om tidsperspektivet har betydning for vesentlighetskriteriet. Forarbeidene har ikke vurdert spørsmålet, men mindretallet i Rt. 2012 s. 110 har i premiss 51 uttalt at tidsperspektivet også må vurderes om hvorvidt et tiltak vesentlig endrer et landskaps art eller karakter. Det begrunner mindretallet med at de sår som terrenget får ved naturinngrep med tiden vil gro igjen. Slik tidsperspektivet således må forstås, betyr det at inngrep som medfører at naturen raskt gror igjen kan gå klar av vesentlighetskriteriet.

Når det gjelder grensene for minimumsvernet følger det videre av § 36 andre ledd tredje setning, at nye tiltak som skal iverksettes i et landskapsvernområde skal tilpasses landskapet. Hvorvidt vesentlighetskriteriet også gjelder for nye tiltak som skal tilpasses landskapet, fremkommer ikke av ordlyden i bestemmelsen. Det naturlige synspunktet er imidlertid at vesentlighetskriteriet gjelder også her for at formålet med et landskapsvernområde skal bli ivarettatt. I forarbeidene presiseres det at nye tiltak ikke må være *"i strid med verneformålet og ikke endrer verneverdiene vesentlig"*¹⁰². Forarbeidene stadfester således at vesentlighetskriteriet også gjelder for nye tiltak. På samme måte som ovenfor, kan verneforskriften stille krav til den landskapsmessige tilpasningen, jf. naturmangfoldloven § 36 andre ledd femte setning.

Uavhengig av om det settes i gang et eller flere tiltak, skal det legges vekt på den samlede effekten disse tiltakene får i verneområdet, jf. naturmangfoldloven § 36 andre ledd fjerde setning. Slik bestemmelsen må forstås, har den sammenheng med naturmangfoldloven § 10. I § 10 blir det slått fast at *"en påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for"*. Ordlyden i bestemmelsen gir uttrykk for at den kumulative effekten av inngrep kan medføre at økosystemet blir utsatt. Det medfører at et tiltak som isolert sett er akseptert i et landskapsvernområde, kan nektes på bakgrunn av at flere lignende tiltak fra andre

¹⁰² Ot.prp.nr.52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 413.

grunneiere utsetter økosystemet for skade. Forarbeidene uttaler at § 10 er særlig aktuell i et landskapsvernområde på bakgrunn av at det normalt vil foregå en del menneskelig aktivitet der¹⁰³. Slik dette må forstås, betyr det at grunneiers tiltak som vanligvis går klar av vesentlighetskriteriet etter andre ledd første setning, allikevel kan falle inn under vesentlighetskriteriet på bakgrunn av den samlede effekten fra alle grunneiernes tiltak i landskapsvernområdet.

Utvalget¹⁰⁴ til naturmangfoldloven pekte på at § 36 andre ledd fjerde setning har betydning på to måter. For det første gir den

"hjemmel til å nekte et tiltak iverksatt med den begrunnelsen at det sammen med allerede eksisterende tiltak vil medføre en vesentlig endring av landskapsinntrykket".

For det andre kan den også

"ha betydning for om et tiltak kan nektes iverksatt med den begrunnelsen at flere kan være interessert i å iverksette samme type tiltak, og at disse samlet sett vil få konsekvenser som er uforenlige med verneformålet".

Et eksempel som utvalget pekte på som ikke bør gi adgang til å nekte et tiltak, er hvis det er lite sannsynlig at et tiltak vil generere et større antall tilsvarende søknader. Den totale sumeffekten bør da ikke være et argument for å nekte tiltaket.

4.5.3 Maksimumsvernet i § 36 andre ledd

Maksimumsvernet i et landskapsvernområde fremkommer av andre ledd andre setning. Det står der at "*pågående virksomhet kan fortsette og utvikles innenfor rammen av første punktum*". Det sentrale er hva det er som omfattes av begrepet "*pågående virksomhet*".

En naturlig forståelse av begrepet "*pågående virksomhet*" tilsier at alle virksomheter som allerede er i drift, omfattes. Når disse virksomhetene kan fortsette innenfor rammene av § 36 andre ledd første setning, medfører det at kun tiltak på den pågående

¹⁰³ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 413.

¹⁰⁴ NOU 2004:28 Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (naturmangfoldloven), side 374 og 375.

virksomheten som går klar av vesentlighetskriteriet er akseptert. I forarbeidene¹⁰⁵ blir jordbruk, skogbruk og fiske nevnt som eksempel på virksomheter som kan fortsette og utvikles. De nevner videre at virksomheten ikke skal motvirke verneformålet. Et sentralt element med ordlyden "pågående virksomhet", er at begrepet "virksomhet" etter naturmangfoldloven § 34 skal tolkes vidt slik at det omfatter både næringsvirksomhet og private tiltak¹⁰⁶. Begrepet "virksomhet" i "pågående virksomhet" må imidlertid tolkes strengere slik at det kun omfatter næringsvirksomhet. Bakgrunnen for det er for det første at forarbeidene kun omtaler næringsvirksomheter som for eksempel jordbruk, skogbruk og fiske som en pågående virksomhet. For det andre er det ofte en del menneskelig aktivitet i et landskapsvernområde og hvis alle private tiltak fra grunneierne også omfattes av "pågående virksomhet", kan det medføre at hyttene for eksempel skal kunne utvikles på samme måte som næringsvirksomheter. Det kan medføre at formålet med landskapsvernområde ikke lengre får en reell verdi, samtidig som økosystemet i området blir skadet på grunn av den samlede belastningen økosystemet blir utsatt for.

Når det gjelder skogbruksvirksomhet er det en pågående virksomhet "*selv om skogen kan ha stått urørt i lang tid som følge av lang omløpstid i skogbruket*"¹⁰⁷. Det uttales imidlertid at verneforskriften kan begrense flatestørrelser. For videreutviklingen av en pågående virksomhet må den holde seg innenfor rammene av § 36 andre ledd første setning, samtidig som kravet om landskapsmessig tilpasning etter § 36 andre ledd fjerde setning også får anvendelse¹⁰⁸. Det medfører at det kan ilegges restriksjoner ved utviklingen av virksomheten slik at landskapet fortsatt beholder sitt særpreg eller karakter. Restriksjonene kan imidlertid ikke være så strenge at virksomheten ikke lengre blir "pågående". I forlengelsen av dette kan det problematiseres om Grunnloven § 97 er til hinder for forvaltningen for å ilegge en pågående virksomhet restriksjoner.

¹⁰⁵ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 413.

¹⁰⁶ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 408.

¹⁰⁷ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 413.

¹⁰⁸ Inge Lorange Backer, naturmangfoldloven – kommentarutgave, Universitetsforlaget 2010, side 330.

I juridisk teori uttrykker imidlertid Backer helt klart at Grunnloven § 97 ikke er til hinder for at loven kan skjerpe miljøkravene til en pågående virksomhet¹⁰⁹. Backer uttaler videre at *”hvis det ikke var slik, kunne en reell miljøforbedring bli umulig”*. Grunnloven § 97 er således ikke til hinder for at forvaltningen kan ilegge en pågående virksomhet restriksjoner.

Flertallets talsmann i Rt. 2012 s. 110 uttalte i avsnitt 27 at den pågående virksomheten også skal få fortsette etter nye og mer tidsmessige metoder. Virksomheten skal med andre ord ha muligheten til å følge etter den teknologiske utviklingen på området, og utvikles i takt med den.

Et sentralt element med naturmangfoldloven er at ”pågående virksomhet” etter § 36 ikke kan forbys, mens ”vanskeliggjøring av igangværende bruk” etter § 50 første ledd første setning kan forbys mot erstatning. Språklig sett er begge begrepene lik, og er vanskelig å skille. Spørsmålet blir om ”vanskeliggjøring av igangværende bruk” kan kaste lys over forståelsen av ”pågående virksomhet”.

En naturlig forståelse av ”vanskeliggjøring av igangværende bruk” er at en virksomhet blir ilagt restriksjoner som gjør at virksomhetens drift blir vanskeliggjort. Sett i sammenheng med ”pågående virksomhet” er en vanskeliggjøring at virksomheten ikke kan utvikles i takt med den teknologiske utviklingen på området virksomheten drifter i. Utvalget¹¹⁰ til naturmangfoldloven mente at vilkårene for å omfattes av ”pågående virksomhet” er noe strengere enn vilkårene for ”igangværende bruk”. Blant annet må ”pågående virksomhet” *”ligge nærmere i tid og være mer aktuell enn ”igangværende bruk”*¹¹¹. Begrepet ”igangværende bruk” blir av forarbeidene til naturmangfoldloven § 50 beskrevet som den bruken som faktisk foregår på vernetidspunktet¹¹². De tar også opp et eksempel med skogbruk og uttaler til dette at

¹⁰⁹ Inge Lorange Backer, Innføring i naturressurs- og miljørett, 5 utgave, Gyldendal Norsk Forlag AS 2012, side 126.

¹¹⁰ NOU 2004:28 Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (naturmangfoldloven), side 374.

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² Ot.prp.nr.52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 427.

"så lenge det er påregnelig at det ville ha blitt drevet skogbruk med økonomisk overskudd på det vernede areal dersom fredningen ikke hadde kommet, er kravet til igangværende bruk oppfylt"¹¹³.

I juridisk teori beskriver Backer forskjellen mellom "pågående virksomhet" og "igangværende bruk" slik at det generelt skal

"mer aktivitet til for at det er en "pågående" bruk som etter § 36 annet ledd ikke kan forbys i et landskapsvernområde, enn for at det foreligger en "igangværende" bruk som er erstatningsvernet etter § 50"¹¹⁴.

I følge Cathrine Aulie¹¹⁵ kan "pågående virksomhet" beskrives som en "hovedkategori" som for eksempel jordbruk eller skogbruk, mens "igangværende bruk" også sikter til den nærmere måten virksomhetene driver på. Ettersom utgangspunktet i landskapsvernområde er at virksomheten slik den drives skal få fortsette, konkluderer Aulie med at vernet først og fremst retter seg mot fremtidige endringer. Det er derfor sjeldent med betydelige erstatningssummer når et område vernes som landskapsvernområde.

Det sentrale, og vanskelige, med "pågående virksomhet" er å trekke grensen nedad for hva som faktisk er "pågående". Språklig sett taler begrepet for en streng tolkning, slik at driften faktisk må være i gang og slikt sett faller virksomheter i en planleggingsfase utenfor. Problemet er hvor en virksomhet allerede har startet med utbygging for å klargjøre virksomheten for aktivitet. Gode grunner taler for at slike tiltak omfattes av begrepet "pågående". For det første har grunneier allerede startet utbyggingsprosessen i den hensikt å skape en virksomhet. Det medfører at virksomheten vil starte sin aktivitet med en gang utbyggingen er klargjort. For det andre har allerede landskapet blitt påvirket, både estetisk og miljømessig. Hvis utbyggingen har kommet langt, og det er lite som gjenstår, vil ikke landskapet og miljøet bli skadet i særlig utstrekning dersom

¹¹³ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 428.

¹¹⁴ Inge Lorange Backer, Naturmangfoldloven – kommentarutgave, Universitetsforlaget 2010, side 432.

¹¹⁵ Se Cathrine Aulie, note 223 til naturmangfoldloven § 50 på rettsdata, http://abo.rettsdata.no/browse.aspx?bid=direct&s_terms=naturmangfoldloven%20%C2%A7%2036&sDest=gL20090619z2D100z2EzA736#gL20090619z2D100z2EzA747, note sist revidert 07.08.2014, link sist sjekket 30 mars 2015.

grunneier fullfører bygningen. For det tredje kan bygningen gjøre stor skade på både landskapet og miljøet dersom grunneier ikke får fullført utbyggingen. Dersom grunneier ikke har anledning til å ferdigstille bygningen på grunn av landskapsvernområdet, kan det medføre to ting; enten at grunneier lar bygningen stå halvferdig eller at grunneier er nødt til å rive. Dersom bygningen blir stående halvferdig vil det påvirke det estetiske landskapet i langt større utstrekning enn hva en ferdigstilt bygning ville gjort. I tillegg kan riving av den halvferdige bygningen skape stygge sår i landskapet, samtidig som naturen også har blitt skadet i tilnærmet samme utstrekning som hva en fullført bygning ville gjort.

Uavhengig av om begrepet "pågående" må tolkes strengt, er dette gode grunner for at også allerede startet byggevirksomhet faller inn under "pågående virksomhet". De skadene som landskapet og miljøet blir påført ved å avslutte utbyggingen er såpass store at grunneieren må få ferdigstille bygningen og således omfattes av maksimumsvernet. Selv om dette er utgangspunktet, trenger det ikke nødvendigvis å være en fast regel. Hvorvidt utbyggingen allerede er en "pågående virksomhet" må bero på en konkret vurdering hvor det blir belyst hvor langt bygningen har kommet og hvor mye som gjenstår. I tilfeller hvor det er mye som gjenstår av bygningen, er skadene på landskapet og miljøet så små at de vil være tjent med å rive det som allerede er oppført. Grunneier kan da søke erstatning etter naturmangfoldloven § 50 dersom landskapsvernområdet har medført en "vanskeliggjøring av igangværende bruk".

Det andre maksimumsvernet i naturmangfoldloven § 36 fremkommer i andre ledd femte setning. I forskriften kan det gis bestemmelser om ferdsel som ikke skjer til fots. En antitetisk tolkning av dette gjør at forskriften ikke kan regulere ferdsel som skjer til fots i landskapsvernområdet. Det blir presisert av departementet at ferdsel til fots ikke kan begrenses utover friluftslovens regler¹¹⁶.

4.5.4 Grunneiers disposisjoner i landskapsvernområde

Jeg vil i det følgende se nærmere på enkelte disposisjoner for å se hvor grensen går.

¹¹⁶ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 413.

For bygging av hytte eller anlegg, kan man differensiere byggingen på tre måter. Det kan enten gjelde nyoppføring av byggverk, utvidelser av opprinnelige bygg eller vedlikehold på de byggene som allerede står der. Som vist i punkt 4.5.2 er lovens utgangspunkt at varige og midlertidige oppføringer av bygninger og anlegg rammes av vesentlighetskriteriet i naturmangfoldloven § 36 andre ledd første setning. Mindre utvidelser omfattes således også. Når det gjelder vedlikehold er det akseptert, men forvaltningen kan ilegge restriksjoner på utforming og gjennomføring av vedlikeholdet. Problemet reiser seg imidlertid i tilfeller hvor en pågående virksomhet er nødt til å vedlikeholde, og i den sammenheng reiser en midlertidig brakkebygning slik at virksomheten kan fortsette mens vedlikeholdet pågår.

Hovedregelen er at den pågående virksomheten som allerede er i drift skal få fortsette som før. For virksomheter er vedlikehold særlig viktig for å kunne ha mulighet til å følge den teknologiske utviklingen på det aktuelle området driften opererer i. Midlertidige brakkebygninger er således helt nødvendig for at virksomheten skal ha muligheten til å være i drift mens vedlikeholdet pågår. Slikt sett taler dette klart i retning av at midlertidige brakkebygninger kan settes opp.

Et annet moment som må vurderes er hvorvidt brakkebygningene vil endre landskapets særpreg eller karakter vesentlig, jf. naturmangfoldloven § 36 andre ledd første setning. Ved oppføring av brakkebygninger er det ingen tvil om at landskapets visuelle inntrykk blir rammet. Samtidig er plasseringen viktig i denne sammenheng. Dersom brakkebygningene blir plassert rett ved siden av hovedvirksomheten, vil ikke landskapets særpreg bli rammet i særlig utstrekning ettersom hovedvirksomheten allerede ligger der. Et vesentlig moment ved dette er også at brakkebygningene kun skal bli stående i en midlertidig periode. Landskapets særpreg vil med andre ord ikke bli rammet permanent.

Tidsperspektivet på de sår som blir skapt i terrenget må også vurderes i vesentlighetskriteriet. Hvilke sår terrenget blir påført av de midlertidige brakkebygningene har sammenheng med hvor lenge de faktisk er plassert der, og hvor stor brakkebygningene er. Jo lengre tid brakkebygningene blir stående, jo større sår får også terrenget. I tillegg må det vurderes om det trengs bearbeiding av bakken før

brakkebygningene kan plasseres. Generelt sett er det ønskelig fra utbyggerne sin side at brakkebygningene skal bli stående i kortest mulig tid ettersom det er ønskelig at vedlikeholdet på hovedbygningen skjer raskest mulig. Det vil som regel ikke være snakk om at brakkebygningene skal bli stående over flere år.

Samlet sett taler dette for at midlertidige bygninger i tilknytning til en pågående virksomhet kan settes opp av grunneier. Grensen må imidlertid trekkes mot hvor lenge bygningene blir stående, plasseringen og hvor stor de midlertidige bygningene er. Såfremt det er mindre midlertidige bygninger som kun blir stående en kort periode og som ligger rett ved siden av hovedvirksomheten, har grunneier adgang til å sette disse opp.

En av de andre sentrale disposisjonene en grunneier ønsker å utnytte, er å høste avkastningen som fins på eiendommen. Slik avkastning kan komme fra hugging av trær, plukke sopp og bær samt utnytte fiske- og jaktmulighetene som fins der. Forarbeidene nevner ikke eksplisitt hugging av trær som et eksempel når de lister opp forskjellige tiltak som vanligvis er forbudt i et landskapsvernområde. Hvorvidt grunneier har adgang til å høste avkastningen på eiendommen sin, beror på en konkret vurdering av om inngrepet endrer landskapets særpreg eller karakter vesentlig. Det sentrale blir tiltakets omfang, art og plassering.

Når det gjelder hugging av ved, vil det både gå ut over det estetiske landskapet samtidig som det vil true naturen. Dersom grunneier utnytter store områder på eiendommen til å hugge trær, vil landskapet miste mange av de karakteristiske trekkene som gjør landskapet spesielt. I tillegg er det mange dyr som er avhengig av trærne for å overleve, samtidig som trærne i sin helhet er sentralt for det overordnede økosystemet i naturen. Ved store nedhugginger kan det innvirke på den bærekraftige utviklingen til naturområdet. I tilfeller hvor det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap for hvilke virkninger naturmiljøet får, tilsier føre var-prinsippet at det skal unngås *"mulig vesentlig skade på naturmangfoldet"*, jf. naturmangfoldloven § 9. Hele formålet med naturmangfoldloven og områdevern spesielt, er nettopp å verne naturen mot inngrep som kan få store innvirkninger.

Et moment som er viktig å påpeke i denne sammenhengen er at nedhugging av trær ikke nødvendigvis trenger å være permanente inngrep. Dersom det blir plantet nye trær vil de vokse opp etter en viss tid. Samtidig nevner forarbeidene¹¹⁷ nyplantning som et eksempel på tiltak som vanligvis er forbudt i et landskapsvernområde. Det kan stilles spørsmål om forarbeidene tar utgangspunkt i nyplanting av planter som vanligvis ikke finnes i verneområdet, og ikke de tilfeller hvor opprinnelige planter eller trær plantes. Reelle hensyn taler imidlertid sterkt i retning av at det med nyplanting menes planting av fremmede tretyper ettersom virkningen de får på verneområdet ikke er tilstrekkelig klargjort.

For nedhugging av trær på større områder i verneområdet, hvor grunneier for eksempel ønsker å lage en næringsvirksomhet ut av det, må være forbudt i landskapsvernområdet. Det har sammenheng med det store omfanget som trengs for å gjøre dette til en næringsvirksomhet, samt at inngrepet vil ramme naturen hardt. I slike tilfeller vil ikke grunneier har adgang til å hugge ned trær. Spørsmålet blir således om situasjonen blir en annen i tilfeller hvor grunneieren ønsker å hugge ned trær til eget bruk, som for eksempel til vedfyring på hytta.

Dersom grunneieren hugger ned trær til eget bruk, trengs det mye mindre trær for å oppfylle behovet. Samtidig skjer vedhuggingen på et mye mindre område. Gode grunner taler derfor for at grunneieren i slike tilfeller skal ha muligheten til fritt å kunne hugge trær på eiendommen sin.

Begrepet "eget bruk" er imidlertid veldig skjønnsmessig. Forvaltningen har da mye mindre kontroll på hva som faktisk blir hugget ned, og det kan få innvirkninger på store verneområder. I tilfeller hvor mange grunneiere ønsker å hugge trær til eget bruk, kan den samlede belastningen på naturen gjøre at økosystemet blir utsatt. Det er derfor sentralt at forvaltningen kan regulere all nedhugging av trær i verneforskriften. Utgangspunktet må således være at grunneier ikke har adgang til å hugge ved på sin egen eiendom. Hvorvidt forvaltningen har gjort det lovlig i det aktuelle

¹¹⁷ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 413.

landskapsvernområdet grunneieren har eiendommen sin, beror på den særskilte verneforskriften.

Som vist til i punkt 4.4.3 har grunneier enerett til fiske etter anadrom laksefiske etter lakse- og innlandsfiskeoven § 16 og til innlandsfiske etter lakse- og innlandsfiskeoven § 17. Det problematiske er om vern som landskapsvernområde kan innskrenke denne adgangen.

Hvorvidt lakse- og innlandsfiske er forbudt for grunneier i et landskapsvernområde, beror på om fisket endrer landskapets særpreg eller karakter vesentlig. I denne sammenhengen har ikke fisket noen innvirkning på landskapets særpreg, slik at det er landskapets karakter som er vurderingsmomentet.

Hele vernet som landskapsvernområde knytter seg spesielt opp mot landskapet i sin helhet. Den tar ikke sikte på å gjøre noe særskilt vern av dyr eller planter, slik som nasjonalpark gjør. Fiske er også noe som tradisjonelt sett hører hjemme i det norske landskap. Det vil derfor stride mot formålet med et landskapsvernområde å forby fiske. Et landskapsvernområde kan imidlertid regulere på hvilken måte fisket skal skje på, ved for eksempel å forby oppdrettsanlegg. Utgangspunktet er dermed at grunneier har fri adgang til å kunne utnytte sin enerett til fiske etter lakse- og innlandsfiskeoven.

En grunneier har også adgang til å bortvise folk som opptre hensynsløst eller ved utilbørlig atferd utsetter eiendommen for skade eller ulempe etter friluftsloven § 11 andre ledd. Et av maksimumsvernene i naturmangfoldloven § 36 andre ledd er at forskriften til landskapsvernområde ikke kan nekte ferdsel til fots. Det problematiske blir om grunneier også er rammet av maksimumsvernet slik at ikke de heller kan nekte ferdsel på egen eiendom.

Det blir i forarbeidene¹¹⁸ til naturmangfoldloven § 36 uttrykkelig presisert at ferdsel til fots ikke kan begrenses utover friluftslovens regler. Slik bestemmelsen er nødt til å forstås betyr det at all ferdsel til fots er regulert av friluftsloven. Det betyr at grunneier

¹¹⁸ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), side 413.

må forholde seg til friluftslovens regler når det skal avklares om de har adgang til å bortvise folk. I dette tilfellet vil det si at grunneier ikke blir rammet av maksimumsvernet, og har således rett til å bortvise folk som oppfyller vilkårene for bortvisning etter friluftsloven § 11 andre ledd.

5. Avsluttende bemerkninger

Slik det er vist har forvaltningen en vid adgang til å kunne regulere, samt ilegge restriksjoner, på en grunneiers eiendom. Forvaltningen kan imidlertid kun regulere grunneiers faktiske disposisjoner, uavhengig av vernekategori. Grunneier kan fortsatt råde over de rettslige disposisjonene som tilligger eiendommen. På bakgrunn av naturmangfoldlovens skjønnsmessige regler om hvor minimums- og maksimumsvernet går i en nasjonalpark og et landskapsvernområde, har verneforskriften en vesentlig rolle for å avklare grensetilfellene. Dette gjør seg særlig gjeldende med tanke på aktsomhetskravet som stilles opp i loven, og konsekvensene som fås ved brudd på aktsomhetskravet. For grunneiers forutberegnelighet er det dermed sentralt at verneforskriften er klar på hvilke disposisjoner som kan utøves i verneområdet.

På bakgrunn av forvaltningens vide reguleringsadgang etter naturmangfoldloven, er det naturlig å spørre seg om grunneier bør kunne kreve innløsning i tilfeller hvor grunneier ikke har krav på erstatning. En kan i denne sammenhengen trekke paralleller til plan- og bygningsloven¹¹⁹, som på samme måte som naturmangfoldloven er en lov som har adgang til å regulere grunneiers eiendom. Etter naturmangfoldloven er det klare utgangspunktet at det skal svært mye til før grunneier får ekspropriert. Plan- og bygningsloven oppstiller derimot en adgang hvor grunneier kan kreve innløsning i tilfeller hvor grunneiers ubebygde eiendom blir angitt i kommuneplanens arealdel eller i en reguleringsplan etter §§ 15-1 og 15-2. I tilfeller hvor grunneier blir rammet av et vernevedtak etter naturmangfoldloven, kan områder på grunneiers eiendom i større eller mindre grad fryses fast slik at grunneier ikke får utnyttet den delen. Grunneiers eiendom mister således sin verdi, og det naturlige utgangspunktet ville dermed vært at grunneierne også ved slike reguleringer kan kreve innløsning.

Imidlertid ville en slik innløsningsadgang blitt svært dyr for forvaltningen. Som det er sett omhandler vern som nasjonalpark større naturområder, og det er dermed store landområder forvaltningen måtte betalt innløsning for. Dersom det må betales innløsning i slike tilfeller, kan det medføre at forvaltningen ikke har økonomi til å verne

¹¹⁹ Lov av 27 juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling.

naturområder som nasjonalpark. Innløsning ved vern som nasjonalpark er således ikke praktisk anvendelig.

Når det gjelder landskapsvernområde kan spørsmålet stille seg annerledes.

Landskapsvernområdene knytter seg til mindre områder, og det økonomiske hensynet for forvaltningen gjør seg ikke like gjeldende her. Samtidig er det viktig at forvaltningen ikke får en begrenset adgang til å fastsette områdevern som følge av grunneiers innløsningskrav. Dersom forvaltningen mister muligheten til å fastsette områdevern som følge av det økonomiske aspektet, medfører det at forvaltningen bryter sine forpliktelser etter både Grunnloven og biomangfoldkonvensjonen. I tillegg kan en slik innløsningsadgang medføre at formålet med naturmangfoldloven ikke blir oppfylt ved at naturen ikke blir ivaretatt gjennom bærekraftig bruk og vern. Miljørettslige hensyn er således nødt til å veie tyngst i slike tilfeller, uavhengig av om grunneierne mister sin adgang til å utnytte den frie råderetten på eiendommen. Naturmangfoldloven kan dermed ikke oppstille lignende innløsningsregler som plan- og bygningsloven.

6. Kilderegister

6.1 Lover og konvensjoner

Lov av 17 mai 1814 om Kongeriget Norges Grundlov.

Lov av 28 juni 1957 nr. 16 om friluftslivet

Lov av 23 oktober 1959 nr 3 om oreigning av fast egedom

Lov av 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker

Lov av 19 juni 1970 nr. 63 om naturvern (opphevet)

Lov av 9 juni 1978 nr. 50 om kulturminner

Lov av 15 mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk mv.

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

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

Vienna Convention on the Law of Treaties, vedtatt 23 mai 1969, i kraft fra 27 januar 1980

Convention on Biological Diversity, vedtatt 5 juni 1992, i kraft fra 29 desember 1993

European Landscape Convention, vedtatt 20 oktober 2000, i kraft fra 1 mars 2004

6.2 Offentlige dokumenter

Ot.prp.nr.2 (1957) Om lov om friluftslivet

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

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

Dok.nr.16 (2011-2012) Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven

Innst. S. Nr. 163 (1991-1992)

St.meld. nr. 21 (2004-2005) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand

6.3 Rettspraksis

Rt. 1918 s. 403

Rt. 1970 s. 67

Rt. 1978 s. 442

Rt. 1986 s. 199

Rt. 1987 s. 80

Rt. 1998 s. 251
Rt. 2000 s. 1811
Rt. 2005 s. 469
Rt. 2012 s. 110
Rt. 2013 s. 809

6.4 Litteratur

Andenæs, Johs. og Arne Fliflet, *Statsforfatningen i Norge*, 10 utgave, Universitetsforlaget 2006
Backer, Inge Lorange, *Naturmangfoldloven – kommentarutgave*, Universitetsforlaget 2010
Backer, Inge Lorange, *Innføring i naturressurs- og miljørett*, 5 utgave, Gyldendal Norsk Forlag AS 2012
Bugge, Hans Chr., *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 3 utgave, Universitetsforlaget 2011
Falkanger, Thor, *Fast eiendoms rettsforhold*, 4 utgave 2011, Oslo: Universitetsforlaget
Falkanger, Thor og Aage Thor Falkanger, *Tingsrett*, 7 utgave, Universitetsforlaget 2013

6.5 Internettadresser

Statistisk sentralbyrå, <http://www.ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/arealvern/aar>, (sjekket 28.04.2015)
Gyldendal rettsdata, Note 153 til naturmangfoldloven § 34 av Cathrine Aulie, http://abo.rettsdata.no/browse.aspx?bid=direct&s_terms=naturmangfoldloven%20%C2%A7%2034&sDest=gL20090619z2D100z2EzA734, note sist revidert 07.08.2014, (sjekket 28.04.2015)
Gyldendal rettsdata, Note 223 til naturmangfoldloven § 50 av Cathrine Aulie, http://abo.rettsdata.no/browse.aspx?bid=direct&s_terms=naturmangfoldloven%20%C2%A7%2036&sDest=gL20090619z2D100z2EzA736#gL20090619z2D100z2EzA747, note sist revidert 07.08.2014, (sjekket 28.04.2015)

Antall ord: 17574