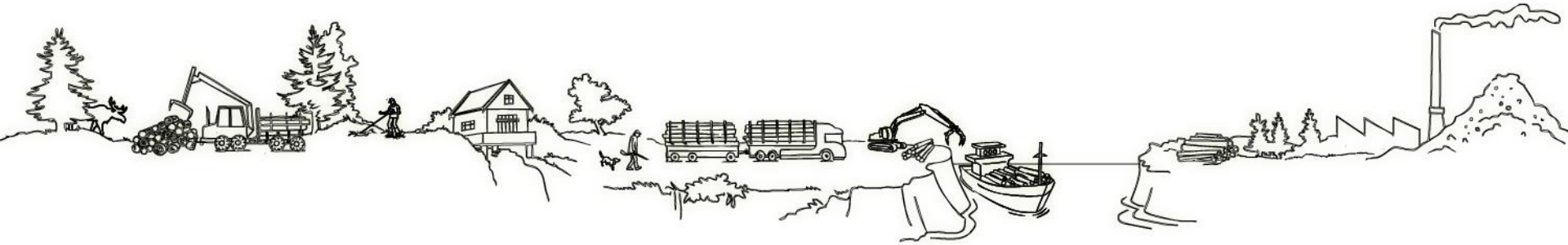
NORSKOG
-på skogeierens side
www.norskog.no

SKOG SOM VERN MOT NATURFARER

Når verden blir våtere, villere og farligere - hvem er det som skal betale for risikoreduserende tiltak? Og hvem bærer ansvaret?



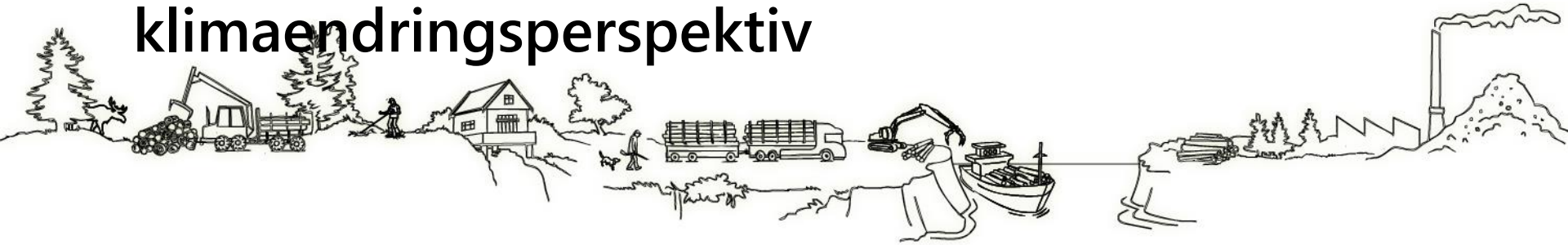
Kristine Jacobsen

Honne 04. november 2022

NORSKOG
-på skogeierens side
www.norskog.no

Vernskog som hjemmel for beskyttelse av nedenforliggende infrastruktur?

Grunneierrettigheter i et klimaendringsperspektiv



Å være mot gode intensjoner

- **Utdrag frå artikkel ført i pennen av Ingebjørn Bleidvin**

  «Noregs eldste rettslokale ligg i heimbygda mi i Hardanger. På 1200-talet sat ein ekte riddar der, Sigurd Brynjulvsson, og dømte på kongen sine vegne. I dag sit dommarane mykje lenger vekke.
- Og det heiter ikkje lenger «riddar», det heiter «seniorkonsulent». Men konsekvensane av avgjerdene deira er minst like alvorstunge som den gong.»

- **Kvar for seg er mange av reglane som styrer samfunnsutviklinga forståelege og velmeinte.**
- **Ein kjem ikkje langt her i verda med å vera «mot rassikring» eller gå hardt inn for nedbygging av strandsona. Å kjempa mot gode intensjonar er stort sett forgjeves.**

- **Kva løysing riddar** Sigurd Brynjulvsson ville ha landa på vanskeleg å sei.
- Truleg ville han ikkje fått sjansen til å meina noko: Rettssalen hans, «Lagmannsstova» frå 1220, ligg i gul faresone, og ville ikkje ha vore trygg å bygga i dag.

.

Bakteppe for problemstillingen

- Vi lever i en tid der vi står overfor klimaendringer. Hele samfunnet må tilpasse seg. Og vi som næring må selvsagt også det.
- Vi kan forvente mer ekstremvær, mer flom, mer erosjon, mer ras, mer steinsprang.
- SKOG kan han en viktig rolle her.
- Men hvem er nærmest til å bære risikoen for de nødvendige tiltak man behøver?
  - Skogeier?
  - Tiltakshaver? Entreprenør? Nortømmer og andelslagene?
  - Kommunen?
- - Staten?
- Hvilke tiltak trenger man?
- Og hvem er ansvarlig om alt går galt?
- Vi blir bedre på kartlegging og rapporter. Vi tilegner oss ny kunnskap, og flere og flere mennesker må på sikt innfinne seg med å leve eller jobbe i en faresone av noe slag. Hva medfører det?
- «I dagens samfunn sliter vi med økt kunnskapsnivå» - Steinar Taubøll

Bakteppe for problemstillingen

- 50 millioner kbm. Gran i skredterreng.
- Betydelig andel hogstmoden skog.
- Hva er så nedenfor her?

- Nye tider krever nye tiltak. Kanskje nye lover.

- Kartlegginger er bra det, hvor det kan påvise ansvar, få forutsigbarhet, vise enighet og retning i storsamfunnet.

- MEN – kumulert sett kan alle gode intensjoner og hensyn legge seg som en klam klo over næringslivet på en måte som gjør at man får preservering heller enn ønsket utvikling.
- DET er det vi opplever skjer med skog som vern mot naturfare nå.
-

Bakteppe for problemstillingen

- NOU 2022: PÅ TRYGG GRUNN
-
- **For NOU 2022:3 kan grunneier komme til å bli dobbeltstraffet. Først skal hen ikke få utnytte eiendommen sin på påregnelig vis. Deretter skal hen kunne pålegges kostbare sikringstiltak og kun få refundert litt av dem.**
-
- At skogeier skal måtte koste tiltak som kun gagner allerede eksisterende infrastruktur

Bakteppe for problemstillingen

- Landbruksdirektoratet fikk i oppdrag fra LMD å utrede vernskogforskriften etter skogbruksloven. Dette fikk navnet «Arbeidsmandat for å gjennomgå vernskogforskriftene under skogbruksloven med videre for å etablere forvaltningspraksis som hensyntar både samfunnssikkerhet og forvaltning av skogressursene.»

- Dette ble gjort, og Landbruksdirektoratet leverte sin rapport til LMD hvor de konkluderte med at skogbruket har et sektoransvar, at skog som vern mot ras og skred (også for å verne nedenforliggende infrastruktur) kan hjemles i skogbruksloven, og at man ikke snakker om erstatningsberettigelse, men rådighetsinnskrenkning.

Fellestrekk ved utredningene og samfunnet

- FELLESTREKK VED DISSE RAPPORTENE OG NOU'ENE:

  Gode intensjoner.
  Nullvisjoner for alt som er farlig.

  Økende interesse for å ta en stor samfunnsinteresse, et fellesgode som trygg infrastruktur og trygge bosteder, se vanskene med finansiering av tiltak og erstatning, og dermed komme frem til at grunneier bør få et større ansvar.

- Grunneier skal selvsagt kunne måtte bidra dersom grunneier selv profitterer på tiltaket, men ellers kan det argumenteres for at man nå ser en ny linje i samfunnet der vi mener grunneier blir hensatt til en urimelig stor ansvarsbyrde.

Skog i bratt terreng over infrastruktur

Figur 1.1. En typisk situasjon i Norge: Skog i bratt terreng over bebyggelse og veg. Sundvollen ved Tyrifjorden. Foto: Finn Loftesnes/Opptur Oslo

Hva sier skogbruksloven?

§ 12. *Vernskog*

Statsforvaltaren kan gi forskrift om at skog skal vere vernskog når skogen tener som vern for annan skog eller gir vern mot naturskadar. Det same gjeld område opp mot fjellet eller ut mot havet der skogen er sårbar og kan bli øydelagt ved feil skogbehandling.

Forskrifta skal leggje fast grensene for vernskogen og gi reglar for forvaltninga av skogen. Det kan også fastsetjast reglar om meldeplikt.

Kommunen skal sørgje for at eigarar av vernskog blir gjort kjent med vernskogvedtaket og dei reglane som blir fastsette, og skal kunngjere vedtaket i dei aviser kommunen elles nyttar til kunngjeringar.

0 Endra med lover 19 juni 2009 nr. 98 (ikr. 1 jan 2010 iflg. res. 26 juni 2009 nr. 848), 7 mai 2021 nr. 34 (ikr. 1 juni 2021 iflg. res. 7 mai 2021 nr. 1416).

- Formålet er primært å kunne beskytte og opprettholde skogproduksjonen, ikke å beskytte nedenforliggende infrastruktur.

- Forarbeidene sier:
  Etter skogbrukslova kan eit område få status som vernskog. Vernskog er i første rekkje skog som tener som vern mot skred, ras, elvebrot, sandflukt eller liknande, eller skog som gir **særleg vern** for annan skog, dyrka jord eller bygningar.
- Formålet med å gi skogareala ein eigen status er at ein gjennom meir kontrollert forvaltning kan sikre vekst og livskår for skog i utsette område. Det er i hovudsak det biologiske og klimatiske grunnlaget for å kunne halde oppe skogproduksjon som er bakgrunnen for vernskogføresegnene i skogbrukslova. Vernskog omfattar i hovudsak sårbar skog, fjellskog og skog ut mot havet. Ein gjennomgang av alle vernskogområda i Noreg på starten av 1990-åra viste at om lag 20 % av den produktive barskogen er vernskog etter skogbrukslova. I all vernskog er det generell meldeplikt for all hogst, og i fleire område er det også meldeplikt for andre tiltak i skogen.

Jølster

Jølster

Skogsdrift ikke medvirkende årsak til jordras i Jølster

- **Skogsdrift er sjeldent syndebukk for jordras**

- Sammen med kollega Bruce Talbot, forsker i driftsteknikk i skogbruket, var Eisner nylig på befaring i kriserammede Jølster kommune. De undersøkte hva slags rolle granfeltene hadde under jordskredene. Selv om skogsdrift ikke forårsaket skredene, oppdaget de at granfeltene i området heller ikke så ut til å ha bremset jordskredene i særlig stor grad.

Hjemmel i skogbruksloven – er det så klart?

- Vi står altså i en posisjon hvor det ikke er gitt at skogen er redningen og skogbruket synderen, når det kommer til rasfare og beskyttelse.

- Da er vi på gyngende grunn for å oppfylle «vesentlig», samtidig som forarbeidene slår fast at det stort sett er hensynet til skogen selv som gjør at man har vernskogforskrifter.

- Det finnes lite til ingen rettskilder på område, så av mangel på andre rettskilder å vekte, synes forvaltningspraksis å være nokså brukbart. Forvaltningen selv er enig i at man snakker om en sovende paragraf.

- Er vi da sikre på at skogbruksloven «helt klart» hjemler denne typen skog som tjener som mulig vern mot mulig ras?

Holth og Winge mener det

- De konkluderer kjapt:

- For denne utredningens formål er det etter vårt syn ikke nødvendig å drøfte om sikkerhetsfunksjoner som skog tjener (f.eks. i et klimatilpasningsperspektiv) kan være omfattet av «bærekraftig» forvaltning.2 Skogl. § 12 om vernskog, som er vårt hovedfokus, har som ett av sine formål å ivareta skog som sikkerhet mot naturskade. Det er dermed på det rene at skogens funksjon i et beredskaps- og sikkerhetsperspektiv er et sentralt hensyn i loven.

- Her er vi noe uenig i premissene som legges for videre debatt.

- MEN, om vi uansett skulle komme til at skog som vern mot naturfare for å beskytte nedenforliggende infratruktur kan hjemles i skogbruksloven, har vi fortsatt ikke løst spørsmålet om dette bare er ulemper, eller om man snakker om ekspropriasjonsliknende klausulering.

Holth og Winge

- Ut fra dette anser vi det som lite tvilsomt at skog kan vernes for å beskytte bebyggelse/infrastruktur

- Ikke en handlingsplikt eller aktivitetsplikt etter skogbruksloven. Der er vi enige.
- Samtidig ligger det i ordlyden, etter vårt syn, en grense for adgangen til å totalforby all hogst, i alle fall dersom det er snakk om skogområder av en viss størrelse.
- Holth og Winge er altså der at man ikke kan straffe de som ikke gjør noe, og at det ikke kan totalforbys hogst.

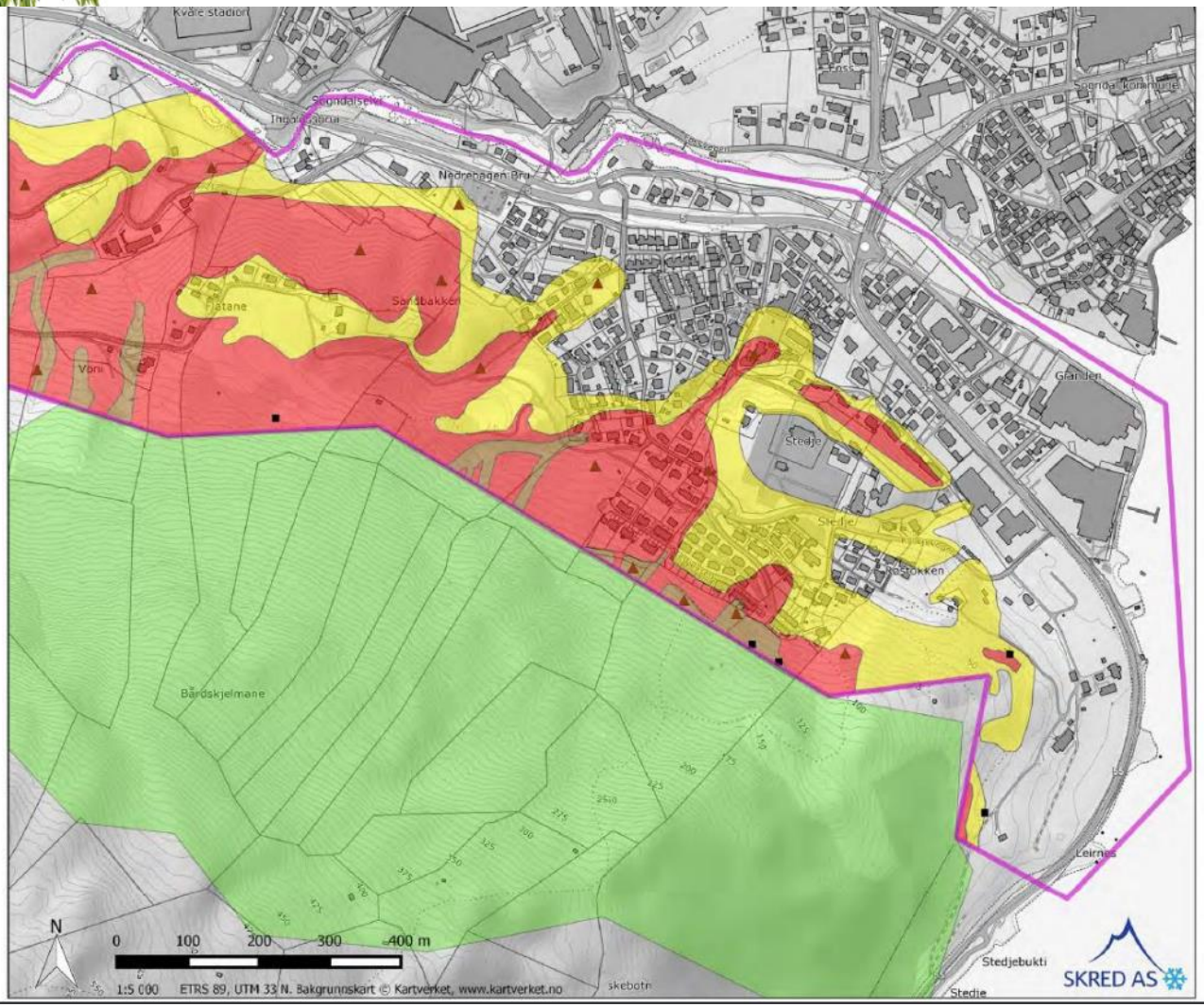
Grensen mellom ekspropriasjon og rådighetsinnskrenkninger

- Lovlig igangværende bruk kan det som den klare hovedregel ikke gripes inn i, uten at det i så fall skjer frivillig eller gjennom tvang/ekspropriasjon.

- Grensen mellom ekspropriasjon på den ene siden og slike innskrenkninger på den andre, er ikke alltid helt klar. Høyesterett åpnet i Strandlovdommen fra 1970 for at en rådighetsinnskrenkning unntaksvis kan tenkes å være så inngripende at den må likestilles med ekspropriasjon. Noen momenter Høyesterett også senere har trukket frem som relevante når det skal tas stilling til om en rådighetsinnskrenkning må likestilles med ekspropriasjon er:
- - Om inngrepet er vesentlig, jf. Rt. 1980 s. 94.
- - Om det gripes inn i etablert lovlig virksomhet, jf. Rt. 1987 s. 311.
- - Om utbygging hindres, er vanligvis uten relevans, jf. Rt. 1993 s. 321.
- - Om innskrenkingen gjelder generelt eller bare for en eller noen få eiendommer jf. Rt. 1989 s. 1339.

LDIR-rapportens konklusjoner

- Iboende idé om at skogbruket har ansvar og eksempler på hvordan vi kan skjøtte skogen som best etter NVE sine faresonevurderinger.
- Det snakkes om alpeskogbruk, om skjøtselstiltak, om plukkhogst, flersjiktet skog, fleraldret skog, skog med høy lauvinnblanding, ikke plante gran, osv.
- Bare unntaksvis er spørsmålet om det er skogbruket som skal ha dette sektoransvaret og hva det betyr for ansvarsvurdering og økonomi.
- Og hva med Grl. § 105?
- For de to foregående spørsmålene fikk Ldir inn Holth og Winge til å skrive en rapport. Problemet er at Holth og Winge ikke har viet spesielt mye tid til å problematisere uttalelsene i forarbeidene knyttet til vernskogbestemmelsen i § 12, og ekspropriasjonsliknende klausulering. De sier bare at terskelen er høy og ramser opp kriteriene.
- Steinar Taubøll uttaler i avisen at staten bør være nærmere til å bære risikoen for samfunnets ønsker, og dermed ta en større del av kostnadene



Kartleggingsområder
Opsjons- og tilleggsområder

Faresoner

Årlig sannsynlighet
- ≥1/100
- ≥1/1000
- ≥1/5000

Dimensjonerende skredtype
- Løsmasseskred
- Snøskred
- Steinsprang
- Sørpeskred
- Snøskred/skredvind

Foreslått sikring/vernskog
- Vernskog
- Steinsprangjerde
- Steinsprangnett
- Grøft

Prosjekt	16041 Sogndal - Skredfarekartlegging av utvalgte områder
Oppdragsgiver	Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)
Rapport	16041-01 Faresoner for skred i bratt terreng
Kartbilag 6g	Stedje Faresoner for skred, dimensjonerende skredtype, forslag til vernskog og sikring.
Dato	2017-02-22
Utført	Kalle Kronholm
Kontroll	Hans Georg Grue

Skredfarevurderingen forutsetter at skogen ivaretas som «vernskog».

Først i tid, best i rett…eller?

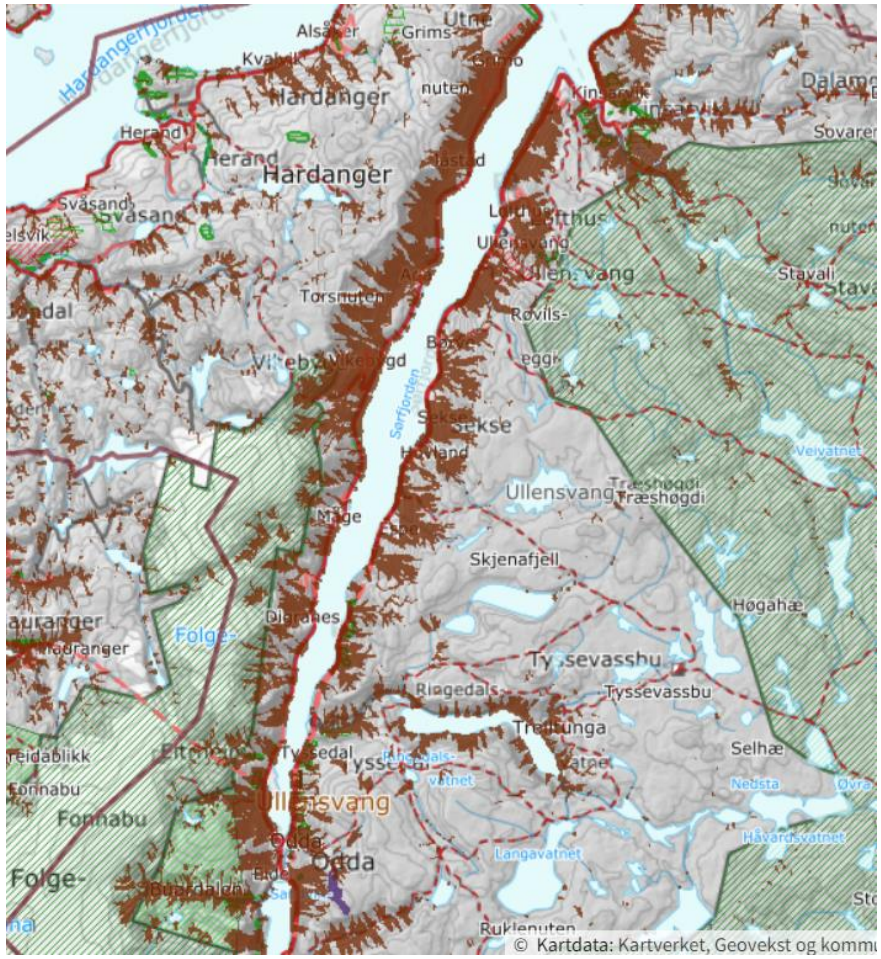
- Men de har ikke i det forrige bildet kanskje tatt ting i litt feil rekkefølge?
- Er det riktig at skogeier skal belastes for dårlig kommunal planlegging?
- Eller enda verre? Bevisst kommunal planlegging med skogen som vern mot ras uten at dette er vurdert videre?

Ny PEFC – hva sier den om dette?

- KRAVPUNKT 3 – planlegging i skogbruket

- **«Ved planlegging av drift i bratt terreng skal NVE sitt faresonekart konsulteres. Der gjennomføring av skogbrukstiltak vil påvirke en faresone for ras, skred og steinsprang negativt i områder med bebyggelse, skal aktuell ras- og skredmyndighet konsulteres. Konsultasjonen skal avklare om skredmyndigheten ønsker å inngå avtale om en spesiell forvaltning av denne skogen, som ivaretar skogens sikringsfunksjon over tid. Dersom aktuell myndighet ønsker en slik avtale, skal skogeier stille seg positiv til å få på plass en slik avtale»**

Faresoner – eksempel fra Sørfjorden i Hardanger



Ny PEFC – hva sier den om dette?

Sovjetunionen satt på store mengder atomvåpen gjennom den kalde krigen, og viste dem gjerne frem på militærparadene i Mosvka. Her fra 1963, året da USA, Storbritannia og Sovjet ble enige om å stanse atomprøvesprenginger på land og under vann

Ny PEFC – hva sier den om dette?

- Mye restriksjoner og lemping av ansvar på kommunene.
  Vær da obs på kommunens ofte lave kompetanse på feltet. (Deres egne ord – ikke mine!)

- Kommunen kan fort havne i ansvarsposisjon om de tillater tiltak som senere skulle vise seg å få et lite gunstig utfall. Det setter kommunene i en posisjon hvor det er lettere å si nei.

- «Frykta for Statsforvaltaren heng som ei mørk sky over alle kommunale saksbehandlarar. Dei snakkar om «motsegn frå Fylket» slik folk snakka om angrep frå Sovjetunionen under den kalde krigen: Forsvar er nyttelaust.
- Konsekvensane katastrofale.» - Ingebjørn Bleidvin.
- Best å være restriktiv blir fort den nye normen.

Vår oppfatning

- Slik vi ser det har LMD gitt Ldir et oppdrag hvor de allerede i oppdraget slår fast at skogbruksmyndighetene har et sektoransvar for rassikring mm., og gir Ldir i oppdrag å implementere formålet i den generelle forvaltningen. Ldir oppfatter nok dette som et premiss for oppgaveleveringen, og ikke noe de skal ta stilling til, hvilket i og for seg er naturlig når oppdraget er utformet slik.

- NORSKOG mener at man ikke kan hjemle en bruk av vernskogbestemmelsen for å beskytte nedenforliggende infrastruktur. Vi mener det er langt utenfor det bestemmelsen er ment for.

- Dernest beveger man seg for en del av tilfellene fort innenfor Grunnlovens § 105 (enten det er hjemmel i skogbruksloven eller ikke). Dette vil være formuesoverføring som skal utløse erstatning.

Vår oppfatning

- Vår oppfatning er at det verken er skogbruksmyndighetens oppgave å beskytte nedenforliggende infrastruktur eller at man har hjemmel til det.

- Skogbruksmyndigheten bør derfor erklære at hvor det er snakk om forvaltningsoppgaven som representerer ekspropriasjonsliknende klausulering, kan den ikke hjemles i skogbruksloven.

- Man kan ikke kritiseres for å ikke følge opp en forvaltningsoppgave man ikke har. Ldir bør forsøke å finne ut hvilket handlingsrom det er rundt § 12 og hva som kan sies å være bestemmelser for skjøtsel som ligger innenfor rekkevidde.

- Forvaltningsavtaler kan absolutt være veien å gå, MEN, IKKE før ansvar, juss og økonomi er utredet.

Forvaltningsavtaler som en del av løsningen. Et privatrettslig virkemiddel

- Er Forvaltningsavtaler løsningen?

- Ansvar for liv og helse.
- Eiendomsforhold.
- De skogeiere som verken bryr seg om hogst eller skjøtselstiltak.
- Krever høy kunnskap fra vår side om vi skal påta oss dette veldig store ansvaret.

- Forvaltningsavtaler bør man helt klart se nærmere på, men det sperrer likevel ikke for at man bør foreta noen prinsipielle avklaringer av temaet.

Veien videre

- **Ldir arbeider med ny veileder for revisjon av vernskogforskrifter**
- **Møter med skognæringen omkring dette**

- **LMD kan bruke rapporten om naturfare fra Ldir til å konkludere med noe i den ene eller andre retningen. Det trekker ganske langt i den ene retningen.**

- **For å se på spørsmålet vi stilte i begynnelsen:**

- Når verden blir våtere, villere og farligere - hvem er det som skal betale for risikoreduserende tiltak? Og hvem bærer ansvaret?

- **Etter Ldir sin rapport er det fort skogeier som skal betale for risikoreduserende tiltak for ras som i bunn og grunn beskytter nedenforliggende infrastruktur hos andre grunneiere. Det synes vi minner om formuesoverføring.**
- **Ansvar er på ingen måte klarlagt. Skal det være skogeier selv? Når man ikke har en aktivitetsplikt kan det også utløse ras. Skal en aktiv skogeier straffes for å være aktiv? Det klinger dårlig opp mot skogbruksloven ellers.**
- **Eller skal det være oss? Som profesjonell aktør? Som utøvende?**

NORSKOG ER REDD FOR:

- **At dette belønner passive skogeiere, og at skogeiere og grunneiere blir økonomisk skadelidende for dette.**
- **At man i større grad bruker pbl. til å løse alt som man mener særlovgivingen ikke har et godt nok svar på.**
- **En tendens til ukritisk bruk av hensynssoner uten å vurdere hva de skal gi en arealkategori som LNFR**
- **At forvaltningspraksis endrer loven uten at Stortinget har endret den**
- **At skogeier, entreprenører og skogaktører som Nortømmer og andelslagene plutselig får store ansvar for liv, helse og kostbar infrastruktur**
- **At skogeier blir økonomisk skadelidende, og at virkesflyten til industrien skrumper inn**

Fortsettelse følger…

- Takk for meg☺

Hva med andre lovverk enn skogbruksloven?

- PBL:
  Sektorovegripende lovverk
- Hensynssoner etter pbl. Hvordan fungerer det i LNFR-områder?
- Naboloven:
  Utgangspunktet etter naboloven § 2 er at naboer ikke skal bruke eiendommen sin på en slik måte at det påfører naboeiendommer urimelige eller unødvendige skader eller ulemper. Som ulempe regnes også noe som må anses som «farleg»
- Spørsmålet kan evt. være om uttak av skog (evt. manglende skjøtsel av skog) som gjør at naboeiendommer utsettes for naturskade, kan være i strid med naboloven og medføre rettingsplikt eller erstatningsansvar etter denne loven.
- Naturskadeloven:
  Naturskadelovens § 21 gir kommunen hjemmel til å ekspropriere «rett over fast eiendom, derunder rett til å forby hogst» (negativ servitutt) når det er nødvendig for å gjennomføre tiltak til sikring mot naturskade.

Hva med andre lovverk enn skogbruksloven?

- PBL:
  Sektorovegripende lovverk
- Hensynssoner etter pbl. Hvordan fungerer det i LNFR-områder?

- I forarbeidene til pbl. § 12-7 nr. 9 (retningslinjer for særlige drifts- og skjøtselstiltak innenfor arealformålene nr. 3, 5 og 6 i § 12-5) sies følgende:
- «Bestemmelsen gir ikke hjemmel for å regulere drift og utøvelse av næringsvirksomhet generelt, og spesielt ikke der næringsvirksomheten er regulert i annen lovgivning og sektorbaserte systemer, slik tilfellet er f.eks. innenfor akvakulturnæringen eller landbruksnæringen, herunder skogbruk og reindrift.»