

Tilleggsnotat om ansvar og kompensasjon til rapporten *Forvaltningsmodeller for sikringsskog mot naturfarer (22/3-27)*.

Formål

En forvaltningsmodell for sikringsskog mot naturfarer har to målsetninger. Den ene er å fremme ei bærekraftig forvaltning av skog med sikte på aktiv lokal og nasjonal verdiskaping. Den andre er å opprettholde og videreutvikle skogens sikringsfunksjon mot naturskader for bebyggelse og infrastruktur.

Det er en rekke lovverk som omtaler ansvar som er relevant i denne sammenhengen. Tilleggsnotatet vil ikke klargjøre hvordan disse vektlegges ved et eventuelt skyldspørsmål.

Bakgrunn

Skog kan hindre eller redusere omfanget av naturskader på bebyggelse og infrastruktur. Skogen har stor betydning for skredfaren mange steder, blant annet viser de nye aktsomhetskartene for snøskred at til sammen 140 000 bygg står i dag i områder hvor skogen har en sikringsfunksjon mot snøskred. Dette omfatter blant annet bolighus, hytter og næringsbygg. I tillegg vil ulike skogkarakterer ha en sikringsfunksjon mot ulike skredtyper. Ett skogområde vil ofte fungere som sikring for mere enn ett bygg. For å opprettholde og/eller forbedre sikringsfunksjonen, vil det i varierende grad være nødvendig å legge restriksjoner på måten skogen forvaltes, for eksempel begrensning i størrelse på hogstflater.

I dag er det ingen etablerte forvaltningsrutiner for hvordan sikringsskogen håndteres. Dette har ført til ulik håndtering, private avtaler, uoversiktlig og merarbeid. Det overordnede formålet med oppdraget i [Forvaltningsmodeller for sikringsskog mot naturfarer](#) (Rapport nr. 22/3-27, dato 23.05.2022, Landbruksdirektoratet) (heretter kalt Rapporten) var å foreslå forvaltningspraksis der hensynet til både samfunnssikkerhet og god forvaltning av skogressursen blir best mulig ivaretatt. Henvisninger til Rapporten er gjort med sidetall i parentes.

Det ble i Rapporten foreslått at restriksjoner for skogsdriften (forvaltningsregler) fastsettes i vernskogforskrift med hjemmel i skogbrukslova § 12, og at disse forvaltningsreglene fra vernskogforskriftene blir innarbeidet i kommunens bestemmelser til hensynssonene etter plan- og bygningssloven.

Næringsorganisasjonene for skogbruk har i møte med oss den 8.5.2023 gitt uttrykk for at de mener Rapporten ikke gir gode nok svar på spørsmålene om ansvar og ønsker at dette avklares i et egnet notat. Slik vi oppfatter det, er det tre spørsmål som næringen ønsker å få klarhet i:

1. Hjemmel i skogbrukslova § 12 om vern mot naturskade
2. Økonomisk ansvar med å forebygge naturskade
3. Ansvar om noe (likevel) går galt

Dette notatet er bygget opp ved at en tar utgangspunkt i det som er skrevet om disse temaene i Rapporten og knytter kommentarer til dette. Der det etter vår oppfatning er noe mangelfullt eller uklart, vil vi forsøke å klargjøre hva vi mener. Dette gjelder blant annet spørsmålet om økonomiske insitamenter hvor vi i Rapporten har vært tvetydige.

1. Hjemmel i skogbrukslova § 12 om vern mot naturskade

Skogbrukslova har en hjemmel for å opprette vernskog. Vernskog er et gammelt begrep og har i norsk skogbrukslovgiving siden 1893 omfattet tre situasjoner:

- 1) vern for annen skog
- 2) vern mot naturskade
- 3) vern for å sikre at utsatt og sårbar skog selv ikke blir ødelagt ved feilaktig behandling

Situasjon 1) og 3) har en klar målsetning om å sikre og fremme produksjonspotensialet. Bestemmelsen har først og fremst vært anvendt på sistnevnte forhold når det gjelder skogbeltet som ligger nærmest mot de skogløse arealtypene: det vil si fjellskog, skog ut mot havet og skog langt mot nord. Vernfunksjonen her er knyttet til vanskelige klimatiske forhold. Målet er å sikre at den selv ikke blir ødelagt og/eller sikre lokalklimaet til underliggende/innenfor liggende områder.

Med situasjon 2) menes vern for bebyggelse, herunder infrastruktur og annen viktige samfunnsinteresser. Det er denne delen av bestemmelsen som er relevant når det gjelder sikring mot naturfarer. Bestemmelsen har, med enkelte unntak, vært en sovende paragraf. (28)

I Møre og Romsdal fylke (Stranda, Surnadal, Ørsta, Molde kommuner med flere) er bestemmelsen om skog som vern mot naturskader forskriftsfestet med formuleringen:

SERLEG RASFARLEG OMRÅDE. I samråd med ekspertar på ras vil det bli utarbeidd retningslinjer for stell av skogen i slike område. (Forvaltning av vernskog i Surnadal kommune. Vedtatt av Fylkeslandbruksstyret i Møre og Romsdal 15.12.98. Gjeldande frå 01.02.98.)

I Valle og Bygland i Agder fylke lyder retningslinjene for skjøtsel og drift:

... Inngrep som kan føre til kaldluftstraumar, auka frostfare og monaleg auka vindhastighet skal unngåast. Inngrepa må heller ikkje føre til auka fare for snørås, jorderosjon, sandflukt, skadeflaum e.l. ... (Fastsatt 16. desember 1993 av fylkeslandbruksstyret i Aust-Agder.)

Den opprinnelige vernskogbestemmelsen og forarbeidene til denne legger til grunn en svært vid tolkning av vernskogens virkeområde. Ordlyden er «Skog, der skjønnes at tjene til Værn mod Sneskred, Steinskred, Elvebrudd eller Sandflukt eller til særlig Beskyttelse for anden Skog eller for bebygget Land, videre Grænseskog og Fjeldskog ...» (Lov om Værnskogens Bevarelse og mod Skogenes Ødelæggelse, 26 juli 1893, No. 3). Selve loven inkluderer i vernskogbegrepet også «Mark, som nu er snau, naar den skjønnes med Tiden at kunne faa Betydning som Værnskog» (Oth.Prop.No.4 (1893) Forslag til Lov om Værnskogenes Bevarelse m.v.). Det er ingen tvil om at intensjonen innebar «en svært vid tolkning av vernskogens virkeområde. (29)

Spørsmålet om situasjon 2), *vern for naturfarer*, gjelder som vern for bebyggelse ble utredet i rapporten [Skog som vern mot skred – juridisk betenkning](#) (Rapport nr 100/2018, NVE). Her ble det konkludert med at denne bestemmelsen gjelder vern for samfunnsinteresser. Dette er en normal språklig forståelse av bestemmelsen, sammenholdt med forarbeidene (Ot.prp. nr. 28 (2004-2005) kap. 6.5.3.2:

«Departementet meiner at ei ny skogbrukslov bør føre ordninga med vernskog vidare. Reglane kan førebyggje skade på annan skog eller gi vern mot naturskadar.»

(...) Kva slags skog som kan vere vernskog vil vere det same som etter gjeldande lov, sjølv om oppramsinga ikkje er så detaljert som i gjeldande skogbrukslov.

Gjeldene skogbrukslov (1965) den gang nevnte **dyrket jord** eller **bebyggelse** spesifikt. En slik forståelse samsvarer med stortingsmeldingen om Verdier i vekst – Konkurransedyktig skog- og trenæring Det fremgår her tydelig at det er snakk om andre hensyn enn skogbrukets egne behov. (28-29)

Ut ifra en normal språklig forståelse gjelder bestemmelsen i situasjon 2) vern for naturfarer sikring (vern) for bebyggelse, infrastruktur og andre viktige samfunnsinteresser i vid forstand. Holth & Winge kommer fram til samme konklusjon. (29)

Dersom en har ment at vernskogbestemmelsen ikke skulle gjelde vern for bebyggelse og andre viktige samfunnsinteresser, burde en forvente at dette senest tydelig hadde framgått av arbeidet med gjeldende skogbrukslov.

For å oppsummere mener vi det er klart at det finnes en hjemmel i skogbrukslova § 12 for å fastsette vernskogforskrifter slik det er drøftet i Rapporten, og at disse forskriftene kan medføre rådighetsinnskrenkninger for den enkelte på lik linje med andre regler som gjelder i samfunnet. På skogbrukslovas område har vi fra før sammenlignbare begrensninger i for eksempel kantsoneregelen og miljøhensyn. De medfører rådighetsinnskrenkninger av hensyn til å ivareta miljøhensyn og kantsonas funksjon, uten at det av den grunn ytes noen erstatning til skogeier. Det er ikke noe i veien for å ta i bruk vernskoghjemmelen selv om den tidligere ikke har vært anvendt i stor skala.

2. Økonomisk ansvar med å forebygge naturskade

2.1 Generelt om ansvar

Enkeltindividet

Den enkelte innbygger har et ansvar for egen sikkerhet, noe som blant annet følger av Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2011 side 105. Tilsvarende ansvar hviler på alle som forvalter eiendom, enten det er private eller offentlige foretak, kommunen eller staten. Ansvarer gjelder også aktivitet eller tiltak på egen eiendom og eventuelle konsekvenser det måtte ha på annen eiendom (Granelova § 2) og ([Meld. St. 15 \(2011–2012\) Hvordan leve med farene – om flom og skred](#))

Selv om den enkelte grunneier har ansvar for å sikre egen eiendom, finnes det ingen lovfestet plikt for grunneiere til å sikre mot naturskade. Grunneiere har følgelig ingen direkte plikt i loven til å handle for å unngå naturlig utløste skred. De har heller ikke rettskrav på bistand til sikring fra det offentlige. Avkortingsreglene i naturskadeforsikringsloven § 1 viser likevel at grunneier har en viss aktivitetsplikt med hensyn til å forebygge. ([NOU 2022: 3 - På trygg grunn – Bedre håndtering av kvikkleirerisiko](#)).

Skogeier

I dag setter de fleste skogeiere av både økonomiske og praktiske årsaker arbeidet bort til profesjonelle entreprenører. Skogeier er likevel ansvarlig for at alle tiltak i skogen sin blir gjennomført i samsvar med lov og forskrift uavhengig av om skogeieren selv utfører tiltaket eller om dette utføres av andre. Pliktsubjektet i skogbrukslova er skogeier, mens det i dagens skogbruk hovedsakelig er tømmerkjøper og entreprenører som står for planlegging og gjennomføring av tiltak. I senere tid har påtalemyndighetene i noen tilfeller tatt ut tiltale mot (og fått straffet) også tømmerkjøper og/eller entreprenør, ikke bare skogeier.

Kommunene

Kommunen er etter plan- og bygningsloven ansvarlig for at naturfare, herunder fare for flom og skred, blir vurdert og tatt tilstrekkelig hensyn til i arealplanlegging og byggesaksbehandling. Naturskadeloven kapittel 3 gir kommunen hjemler for å kunne gjennomføre sikringstiltak for å sikre eksisterende bebyggelse. Kommunen har videre et ansvar med å følge opp en eventuell lokal forskrift om vernskog etter skogbruksloven. I sivilbeskyttelseslovens kapittel 5 ligger det en kommunal beredskapsplikt hvor kommunene skal utarbeide en helhetlig risiko og sårbarhetsanalyse (ROS) som skal legges til grunn i arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Sivilbeskyttelsesloven pålegger ikke kommunen plikt til å iverksette tiltak av forebyggende karakter.

Fylkeskommunen

Fylkeskommunen er regional planmyndighet og har ansvar for utarbeidelse av regionale planer etter plan- og bygningsloven. Det kan være temaplaner for samfunnssikkerhet, eventuelt spesifikt for flom og skred, og tilhørende risiko- og sårbarhetsanalyser.

Staten ved Statsforvalteren

Statsforvalteren har fagkompetanse om skogbruk og miljø, og det er Statsforvalteren som kan fatte vedtak, i form av en lokal forskrift med hjemmel i skogbruksloven, om at skog skal være vernskog når denne tjener som vern mot naturskader. Statsforvalterens beredskapsavdeling skal ivareta samfunnssikkerhet og beredskap blant annet i planleggingen.

Staten ved departementene og direktoratene

Olje- og energidepartementet (OED) har det statlige forvaltningsansvaret for flom og skred med Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) som operativ myndighet. Alle statsetater har likevel et selvstendig ansvar for å forebygge og håndtere flom- og skredfare i sin sektor.

Landbruks- og matdepartementet (LMD) har det statlige forvalteransvaret for skogbruksloven og vernskogbestemmelsen i denne. Landbruksdirektoratet har et faglig ansvar med å veilede Statsforvalteren i sitt arbeid med å utarbeide lokale forskrifter om vernskog og utarbeide retningslinjer for vernskogforvaltningen.

2.2 Ansvar for sikring

I to av de tre formålene med å opprette vernskog som nevnes i skogbrukslova § 12 første ledd, ligger det en skogbruksinteresse ved å ta flere hensyn enn ordinær hogst for å ivareta

sårbar skog. I det tredje formålet ligger det en samfunnsinteresse for å beskytte samfunnet mot naturskader. På de samme arealene er det et ønske om å drive skogbruksaktivitet.

«Skogbrukslovas vernskogbestemmelse om vern for annen skog, eller vern for å ivareta sårbar skog, gjelder hensynet til skogbruket. Vern mot naturfarer, på den annen side, gjelder sikring av andre økonomiske interesser enn skogbruket.» (8)

Eksisterende bebyggelse

«For eksisterende bebyggelse er utgangspunktet at ansvaret for å sikre egen eiendom er grunneier sitt. Dette er i dag ulovfestet rett, etablert gjennom rettspraksis. Gjerdrumutvalget forslår å lovfeste dette (NOU 2022:3 kap. 11.4.3)» og «anbefaler tydeligere ansvarfordeling, lovfesting av grunneiers ansvar og plikt for grunneier til å varsle kommunen om fare samt økte bevilgninger til sikring (NOU 2022:3 kap. 11.3)» (40).

Hovedregelen er fortsatt at det «må være opp til grunneier selv å vurdere behovet for å sikre egen eiendom.» (63)

Spørsmålet (problemet) er når skog som fungerer som sikring for eiendommen(e) forsvinner eller svekkes.

«Skogbruket må benytte den offentlig tilgjengelige informasjonen som finnes om skredfare når skogsdrift planlegges» (Verdier i vekst - Konkurransedyktig skog- og trenæring (meld. st. 6 (2016, 2017), boks 3.4 klimatilpasning, side 26).

Hva bør skogeier ha kjennskap til? Hvis skredfaren er kartfestet i for eksempel en faresonekartlegging, så er den kjent. Dette fordi faresonekart er offentlig tilgjengelig dokumentasjon. Ansvaret for å identifisere og kartlegge skredfarer ligger utenfor skogbrukslova. Det en vernskogforskrift kan gjøre, er å gi klare forvaltningsregler for skogsdriften der naturfaren og skredrisikoen for bebyggelse og infrastruktur er kjent. Hogst i strid med bestemmelser i vernskogforskrift, vil kunne straffeforfølges. Men det vil skogeier også kunne om det ikke var fastsatt vernskogforskrift, hvis hogsten var utført i strid med kjent risiko, se omtale om skyldansvar og naboloven i kap. 3 i dette notatet.

Ny bebyggelse

Når det gjelder «... nye planer og tiltak er kravene til sikkerhet regulert i pbl. § 28-1 og TEK17 kap. 7. Sikkerhetskravene skal være oppfylt før ny plan blir vedtatt. Der det ikke er reguleringsplan, eller planen er gammel og mangler faresoneutredning, skal sikkerhetskravene være oppfylt før vedtak om bygging. Utbygger/ tiltakshaver har ansvaret for at kravene er oppfylt i sin plan eller byggesak. Kommunen har ansvar for å påse at kravene er oppfylt for vedtak blir fattet.» (40)

Offentlig ansvar

«Kommunens plikter må ses i sammenheng at det i utgangspunktet er grunneiers ansvar å iverksette og bekoste nødvendige sikringstiltak på egen grunn.» (40) «Som plan- og bygningsmyndighet har kommunene ansvar for at kravene til sikkerhet mot flom og skred blir ivaretatt i kommuneplaner, reguleringsplaner og byggesaker.

«Kommunen har som bygningsmyndighet ansvaret for å påse at tilstrekkelig sikkerhet mot flom og skred er dokumentert (pbl. § 28-1). Det er ikke kommunen som skal

verken utrede eller sikre, men skal påse at tilstrekkelig sikkerhet mot naturfare er dokumentert.» (26)

«Etter naturskadeloven § 20 plikter kommunene «å treffe forholdsregler mot naturskader slik som bestemt i plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav a og § 28-1, samt ved nødvendige sikringstiltak.» Første del av bestemmelsen viser til nye tiltak som er regulert i pbl. Det er uklart i hvor stor grad, og i hvilke tilfeller, kommunene har plikt til å sikre eksisterende bebyggelse mot naturskade». (26)

«Det er ... ikke økonomisk gjennomførbart å skredsikre alle utsatte områder i Norge, sikringstiltak er kostbart og tilgangen på økonomiske midler er politisk styrt. FOSS-prosjektet i NVE estimerer en samlet kostnad på å sikre bebyggelse i Norge mot flom og skred på 85 milliarder kroner (2021). Estimater baserer seg delvis på en nåsituasjon med tanke på skog som sikring. Skulle man ta høyde for at skogen ikke er der ville tallet vært mye høyere.» (41)

«For eksisterende bebyggelse ville det være urimelig og urealistisk å kreve at eier må ta hele kostnaden alene. Her mener vi at dette må være et samfunnsansvar som må dekkes av fellesskapet (staten).» (63)

Sikring med skog slik vi foreslår i Rapporten vil utløse finansieringsbehovet over tid. Det er først når skogeier iverksetter et skogbrukstiltak at det skal utbetales penger, og dette vil gå over lang tid. Dermed kan et fond med noe startkapital, slik vi har foreslått (67), bygges opp over tid.

Praksis fra andre land der skog er viktig som vern mot bebyggelse som Tyskland, Østerrike og Sveits, er at det offentlige har tatt et økonomiske ansvar for å bruke skogen som sikring. Tilnærmingen er noe forskjellig. Sveits praktiserer et non-profit-skogbruk der inntektene fra skogbruket reduserer sikringskostnaden. Delstaten Bayern i Tyskland som har mange likehetstrekk med norsk skogbruk, har «generell vernskog med meldeplikt i bratt terreng. Tilskuddssystemet er bygget opp på en slik måte at det premierer hogstformer og tetthet som gir ønsket sikringsfunksjon og i tillegg gir skogeier et økonomisk overskudd.» (31)

2.3 Økonomiske tiltak

Som det fremgår av kapitlene ovenfor er det behov for økonomiske insitamenter for å nå den to-delte målsettingen.

Behovene kan deles opp på følgende måte:

1. Sikring mot naturfare
 - 1.1. Skogeiers merkostnader ved hogst (rådighetsinnskrenkning)
 - 1.2. Skjøtsel for å bedre sikringsfunksjonen
2. God forvaltning av skogressursen.

«En tilskuddsordninger som dekker merkostnadene skogeier har med å ta hensyn til sikkerheten, det vil si rådighetsinnskrenkingen, er en forutsetning. Den bør utformes på en slik måte at den stimulerer til fortsatt drift og investering i skogbruket.» (8) Andre steder i Rapporten har vi blant annet skrevet at «[o]mråder som ikke er drivbare uten restriksjoner, skal heller ikke være berettiget tilskudd.» (64-65) Vi vet at drift i taubaneterreng nesten alltid

er avhengig av tilskudd for å gi overskudd. Dermed står disse utsagnene i motsetning til hverandre.

Sikring mot naturskade for bebyggelse og infrastruktur

Dette er kostnader som vi mener det i utgangspunktet er eier av sikringsobjektet sitt ansvar å dekke.

Skogeiers merkostnader ved hogst

Det kan være mange faktorer som kan være med på å redusere skogeiers fortjeneste. Disse kan være størrelsen på åpne flater, utforming av disse, tømmeruttak (hvor mye skal stå igjen etter hogsten) og driftsmetoder.

«Et tilskudd som dekker merkostnaden på grunn av de hensynene som må tas til sikringsfunksjonen, skulle samtidig i prinsippet føre til at skogeier skulle komme økonomisk ut av det omtrent like godt som om det ikke var hensyn å ta til sikring.» (64)

Skogeiers utbytte av sikringsskog i forbindelse med utbygging

Det er også framholdt at eier av sikringsskog bør kunne få ta del i utbyggingsgevinsten. (42) Der utbygger tjener store penger på utbyggingen, kan kravet om å dekke merkostnaden ved hogsten virke beskjedent. På den annen side vil det være mange utbygginger som ikke gir utbygger noen gevinst. Det er heller ikke noen sammenheng mellom verdien av utbyggingen og den tradisjonelle verdien av skogen. Det er ikke forvaltningens oppgave å maksimere gevinsten for skogeier i hver enkelt sak. Dette spørsmålet er avhengig av den privatrettslige avtalen mellom utbygger og skogeier. Det forvaltningen kan bidra med er veiledningsmateriell.

Plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 13 gir kommunen hjemmel til å gi bestemmelser i en reguleringsplan om «krav om fordeling av planskapt netto verdiøkning ved ulike felles tiltak innenfor en nærmere bestemt del av planområdet i henhold til jordskifteloven § 3-30»

Da skal reglene i jordskifteloven følges, og eierne kan kreve sak for jordskifteretten.

Skjøtsel for å bedre sikringsfunksjonen

Med dette mener vi «[k]ostnader knyttet til nødvendige skjøtselstiltak for å bedre skogens sikringsfunksjon.» (63). «[V]erken skoglova eller pbl. hjemmel til å pålegge skogeier dette. Det må løses via tilskudd.» (69) (Se også 8, 9, 19, 42, 81, 84, 90). Eventuelt må området blir innløst/ ekspropriert.

Rådighetsinnskrenkning eller ekspropriasjon?

«Vernskogbestemmelsen i skogbrukslova medfører ikke at noen må gi fra seg sin faste eiendom. Skogbrukslova har ingen slik hjemmel. Derimot kan bruk av bestemmelsen føre til at eieren får sin rådighet over eiendommen innskrenket.» (42)

Når det gjelder vern mot naturskader, er vår vurdering at rådighetsinnskrenkning vil bli mer regelen enn unntaket. Men hvor stor denne rådighetsinnskrenkningen vil være vil variere fra ubetydelig til at den:

«unntaksvis tenkes å være så inngripende at den må likestilles med ekspropriasjon.»
(65) «Grensen mellom rådighetsinnskrenkning og ekspropriasjon kan være uklare, så fremt det ikke skjer en eiendomsoverføring.» (65)

Utgangspunktet etter norsk rett er at rådighetsinnskrenkninger må en tåle. Det er som hovedregel derfor ikke snakk om ekspropriasjon og erstatning selv om et skogområde blir vernskog og det blir restriksjoner på hogsten. Høyesterett sier i [Strandlovdommen Rt.1970](#) s. 67 at lovgivningens regulering av eierrådigheten normalt ikke pålegger det offentlige erstatningsplikt, og at det bare i særskilte unntakstilfelle kan bli tale om erstatning for slike inngrep. Dette har Høyesterett fulgt opp i ettertid.

Likevel kan det være et ønske eller behov for at vernskogen skal drives, både slik at skogen får bedre kvalitet og dermed gir bedre vern mot naturskader, og ut fra et hensyn til skognæringen i seg selv. Drift i bratt terreng er dyrt, og det kan være behov for tilskudd/ økonomisk kompensasjon.

Vi har altså tre situasjoner:

- I. Rådighetsinnskrenkninger som skogeier må tåle etter norsk rett. Spørsmålet er om det ut fra hensyn til et ønske/mål om skogbruksaktivitet, er behov for tilskudd til driften, og videre hvordan dette skal fastsettes.
- II. Kravet til sikring av bebyggelse gjør at det i praksis ikke er mulig å ta ut tømmer. Spørsmålet er om dette er så inngripende at det må likestilles med ekspropriasjon.
- III. En annen situasjon er hvor det ikke er noen skogbruksinteresser til stede, men sett fra et skredperspektiv er nødvendig å iverksette skjøtselstiltak for å oppnå tilstrekkelig sikringsfunksjon.

For situasjon II og III er spørsmålet hvem som eventuelt skal overta sikringsskogen og hvor stor erstatningen skal være. Dette spørsmålet er noe vi vil jobbe med i det videre arbeidet

«Utgangspunktet for vernskogbestemmelsen er ... [a]t skogeier eier og forvalter fortsatt arealet. Skogen eksproprieres ikke, men den båndlegges (klausuleres). Kostnadene ved bruk av skog som sikring er tapte inntekter for skogeier som følge av restriksjoner og begrensninger i skogbruksaktiviteten, samt skjøtselstiltak nå og i framtida for å bygge og vedlikeholde en skogstruktur som gir tilfredsstillende sikring.»
(42)

I formuleringen «kravet til sikring av bebyggelse gjør at det i praksis ikke er mulig å ta ut tømmer ...» (65) ligger risikoen for at selv mindre hogster vil kunne utløse skred eller ødelegge skogens sikringsfunksjon. Dette dreier seg altså ikke om hvor krevende driftsforholdene er, forutsatt at vi legger til grunn anbefalte driftsformer i sikringsskog. Eksempel på anbefalt driftsform kan være taubane med gruppehogst, mens for eksempel helikopterdrift ikke vil være det på grunn av svært høye kostnader.

Når kan det være behov for innløsning/ ekspropriasjon?

Hvis skogen må skjøttes for å oppnå tilstrekkelig sikringsfunksjon er dette utenfor det skogeier er ansvarlig for, og har interesse av. Hvis det i tillegg i praksis ikke er mulig å ta ut tømmer, vil dette være et skogområde som bare gir utgifter og ikke inntekter. Det kan da være ønskelig for skogeier å kreve innløsning som i praksis vil si at området blir ekspropriet, og det blir

utmålt erstatning. I slike tilfeller kan vi unntaksvis være over i en situasjon der Grunnloven § 105 kommer til anvendelse.

«Ifølge bestemmelsen i Grunnlovens § 105 «Krev omsyn til samfunnet at nokon må gje frå seg sin faste eller rørlege eigedom til offentleg bruk, skal ho eller han få fullt vederlag av statskassa. Virkningssiden av paragrafen er at det ved tvungen avståelse, for eksempel ekspropriasjon, må gis" full erstatning". Spørsmålet er om den type rådighetsbegrensningene som følger av bruken av vernskogbestemmelsen, vil kunne nyte vern etter § 105. Rettspraksis viser at det er tungtveiende grunner som skal til for at det skal tilkjennes erstatning for rådighetsbegrensning.» (42)

«Forhold bør etter vår mening forsøkes løst gjennom tilskudd/erstatning. Det kan følge ansvar og tiltak som skal gjennomføres for den som skal ta over driften ved en eventuell ekspropriasjon. Spørsmålet er da må stille seg er om forvaltning av sikringsfunksjonen blir bedre ivaretatt ved å flytte eierskapet.» (65)

Ved innløsning/ ekspropriasjon bør i utgangspunktet eier av sikringsobjektet (huseier, infrastrukturier, o.l.) overta ansvaret for å skjøtte og drifte skogen slik at sikringsfunksjonen blir opprettholdt eller forbedret. Skogen må forvaltes langsiktig av noen med kompetanse på forvaltning av sikringsskog - En kan kjøpe skogfaglig kompetanse, for eksempel av skogeierforeninger eller Statskog. En mulighet er også at kommunen har et tilsynsansvar med forvaltningen av sikringsskogen.

Dette sammenfaller med målet om en god forvaltning av skogressursen som innebærer å stimulere til aktivitet. (87)

Erstatning til eiere og rettighetshavere i verneområder ved ekspropriasjon

Naturmangfoldloven § 50 gir hjemmel for erstatning: «En eier eller rettighetshaver i eiendom som helt eller delvis blir vernet som nasjonalpark, landskapsvernområde, naturreservat, biotopvernområde eller marint verneområde, har rett til erstatning fra staten for økonomisk tap når et vern medfører en vanskeliggjøring av igangværende bruk.» Vilåret «vanskeliggjøring av igangværende bruk» vil være treffende i forhold til vernskog mot naturskader og vurdering av størrelsen på tilskudd/erstatning

Reglene for fastsetting av erstatning er gitt i § 51.

I forarbeidene til naturmangfoldloven (Ot.prp.nr.52 (2008-2009) står det omtalt på s. 428 hvordan vilåret «vanskeliggjøring av igangværende bruk» skal forstås.

«Det er et vilkår for erstatning at vernevedtaket medfører restriksjoner på igangværende bruk og at disse restriksjonene har en økonomisk betydning for driften.» «Det kreves altså årsakssammenheng mellom vedtaket og vanskeliggjøringen.»

Spørsmålet er om en ønsker å bruke disse reglene analogisk for vernskogområder mot naturskader etter skogbrukslova som eksproprieres.

Erstatning til eiere og rettighetshavere ved reguleringsplan

Pbl. § 15-3, 1. ledd regulerer erstatning for tap ved reguleringsplan. I § 15-3, 1.ledd, 3.setning står det: «Det samme gjelder hvis reguleringsplan medfører at eiendom som bare kan nyttes til landbruksformål ikke lenger kan drives regningssvarende». Hvis erstatning skal fastsettes

etter reglene i pbl., blir spørsmålet hvordan «regningssvarende» skal forstås. Høyesterett har uttalt seg i flere saker om dette.

Ekspropriasjonerstatningen

Reglene for utmåling av erstatning finner vi i ekspropriasjonerstatningsloven (Lov 6. april 1984 nr.17), og i prinsipper utviklet gjennom høyesterettspraksis. Vi mener at det går utenfor rammene for dette notatet å diskutere dette spørsmålet her.

2.4 Ansvar for forvaltning av skogressursen

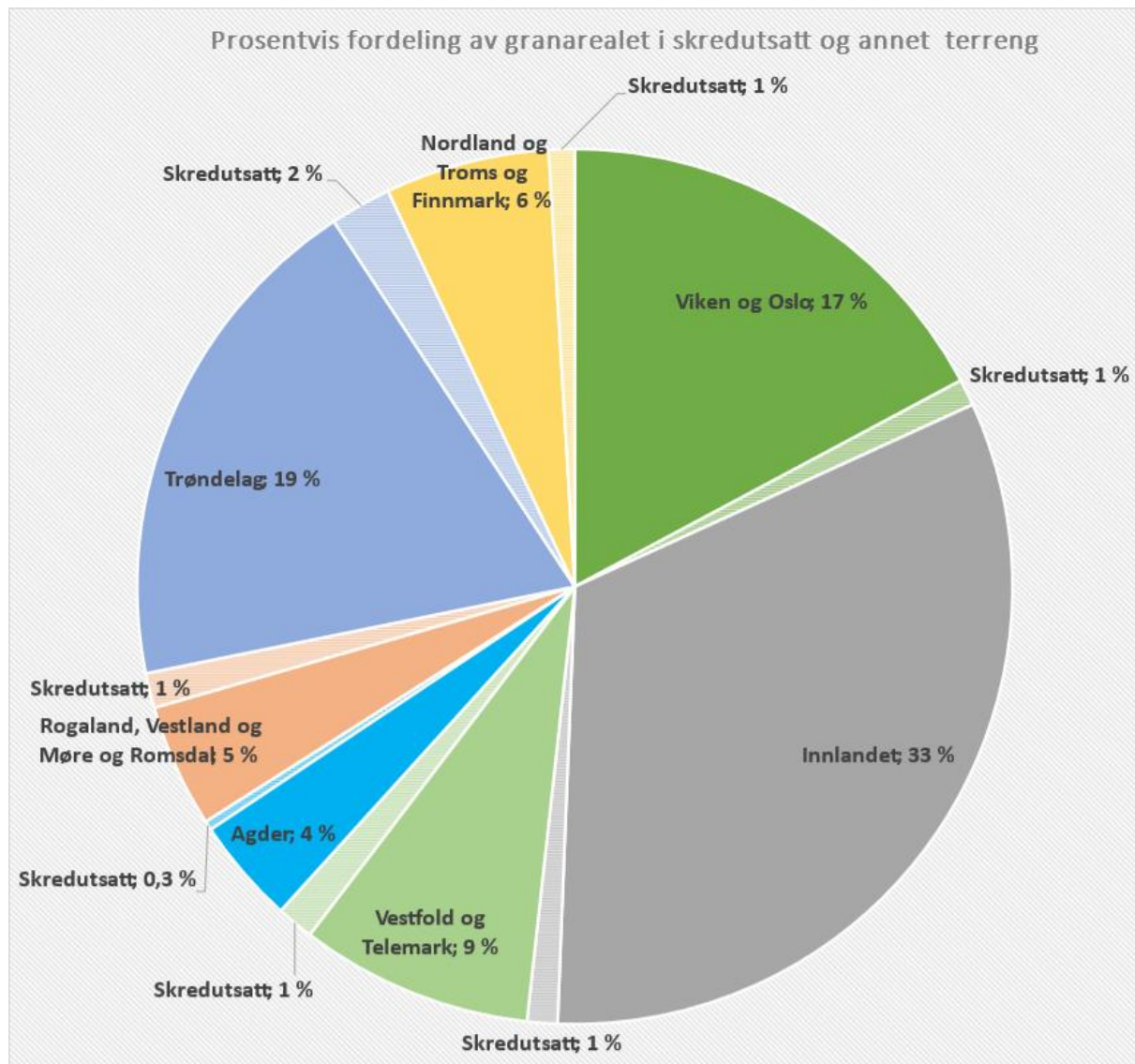
Den overordnede målsettingen for Rapportens forvaltningsmodell om en god forvaltning av skogressursen er «å fremme ei berekraftig forvaltning av skogressursane i landet med sikte på aktiv lokal og nasjonal verdiskaping, og å sikre det biologiske mangfaldet, omsyn til landskapet, friluftslivet og kulturverdiane i skogen.» (Skogbrukslova, § 1) «Utgangspunktet for vernskogbestemmelsen er ... at det skal drives skogbruk i den utstrekning det er mulig uten at dette forringer vernfunksjonen vesentlig.» (42)

«Skogbruk har et langsiktig tidsperspektiv, og derfor er forutsigbarhet avgjørende for å kunne forvalte skogressursen på en god måte. Dagens situasjon skaper usikkerhet. For de skogeierne som har skog som har en sikringsfunksjon mot naturfarer for bebyggelse, kan dette innebære rådighetsinnskrenkning og økonomiske ulemper.» (46)

Skogressursene er ulikt fordelt i landet. Som figur 1 viser ligger om lag 75 prosent av granarealet i Norge på det sentrale Østlandet og i Trøndelag. Av det totale granarealet står 8 prosent i skredutsatt terreng. Med skredutsatt terreng menes helning hhv. 25-30 grader for løsnemråde for jordskred og 30-55 grader for løsnemråde for snøskred. For (de tidligere) skogreisingsområdene Rogaland, Vestland og Møre og Romsdal vil den relative andelen granareal i skredutsatt terreng være betydelig høyere enn resten av landet som gjør at hensynet til sikring vil medføre utfordringer med å nå målet om å fremme en bærekraftig forvaltning av skogressursene med sikte på aktiv lokal verdiskaping.

Målet med tilskuddsordningen er å skape skogbruksaktivitet i sikringsskogen, det er ikke i konflikt med sikringsbehovet, da det i mange tilfeller er nødvendig på lengre sikt for å opprettholde sikringsfunksjonen. Det er, slik vi ser det, nødvendig for skogbruket å utvikle alternative driftsmetoder for å imøtekomme både stadig nye krav fra samfunnet og et klima i endring. Et slikt krav er sikring mot naturskader. Gevinsten for skogbruket må ses i et videre perspektiv enn det umiddelbare driftsresultatet.

For å opprettholde eller forbedre sikringsfunksjonen bør ordningen stimulere til skogsdrift som gir skogeier et økonomisk utbytte ved å oppfylle kravene som blir satt for drift i sikringsskogen. Dette er et prinsipp som ligger til grunn for forvaltning av vernskog i bratt terreng i blant annet delstaten Bayern i Tyskland. (31) Opplegget må ikke forveksles med ordinært driftstilskudd i vanskelig terreng slik det praktiseres i Norge i dag.

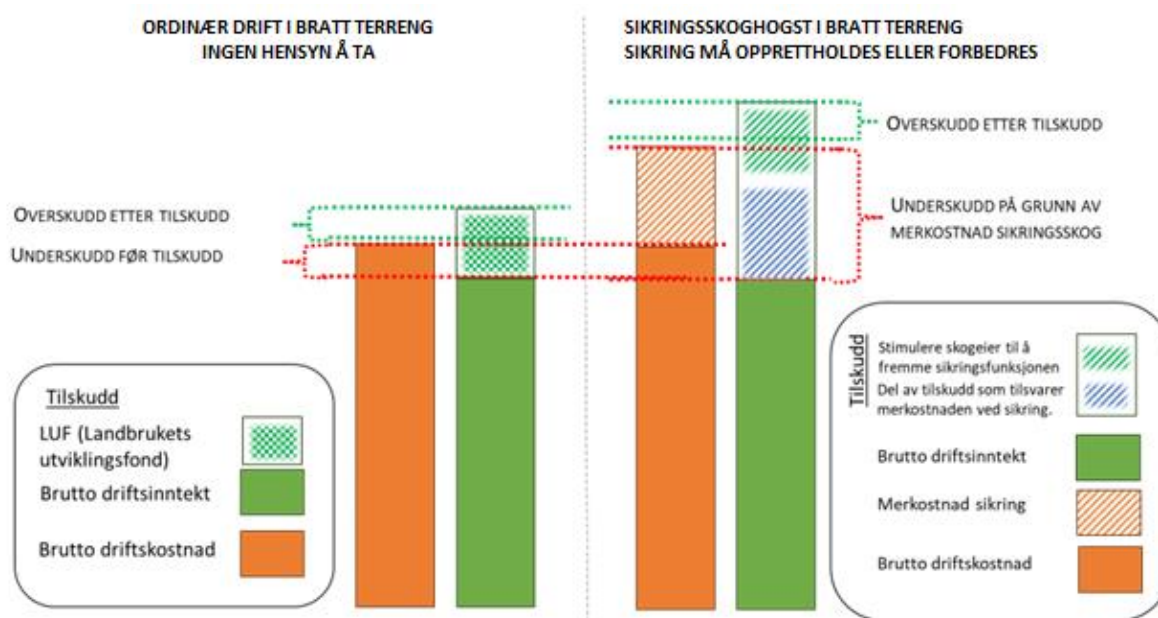


Figur 1: Tallene baserer seg på tallgrunnlaget i Rapporten (21). Tallene er grove og må tas kun som indikatorer på hvilken størrelsesorden vi snakker om. Vi har gruppert terrenget i løsnedområde for jordskred (25-30 grader) og løsnedområde for snøskred (30-55 grader). Dette er de to skredtypene som har størst betydning i stor skala. Analysen er begrenset til gran av to grunner. Gran er viktigst for økonomien og det er her vi forventer at det meste av avvirkningen vil foregå. For det andre er det gran som er viktigst med tanke på sikring mot skred, spesielt snøskred. (Kilde: Forvaltningsmodeller for sikringsskog mot naturfarer (22/3-27).

Finansiering

Alle som eier grunn har et visst samfunnsansvar ovenfor en tredjepart. Det er som tidligere nevnt eier av sikringsobjektet som er ansvarlig for å sikre egen eiendom. Siden det vanskelig lar seg gjøre å pålegge et slikt ansvar på eiere av eksisterende bebyggelse, må dette bli et offentlig ansvar. På den andre siden har ikke eier av sikringsobjekt noe ansvar for å fremme skogbruksnæringen. Det ansvaret ligger på skogbruket selv. Dette leder fram til en noe annen fordeling når det gjelder finansiering av et opplegg for å bruke skog som sikring.

I dagens situasjon kan skogeier søke om et driftstilskudd til drift i bratt terreng for å sitte igjen med et økonomisk overskudd. I denne situasjonen fungerer ikke skogen som sikringsskog, og dermed er det ikke nødvendig å ta ekstra hensyn. I det andre tilfellet vil skogen fungere som sikring, og det er behov for å ta flere hensyn. I bunnen ligger et tilskudd som skal dekke merkostnaden ved å ta det helt nødvendige/grunnleggende hensynene for å ikke forringe/beholde skogens sikringsfunksjon. Oppå dette ligger et tilskudd som skal forbedre sikringsfunksjonen og som samtidig skal stimulere skogeier til å gjennomføre tiltakene. Det må være såpass stort at skogeier finner det interessant. Dette er noe som både er i sikringsfunksjonens og skogbrukets interesse. For skogeier må en ordning fremstå som ett samlet opplegg der måloppnåelsen måles ut fra optimal sikring og et visst tømmerutbytte, jf. figur 3.



Figur 3: Figuren til venstre viser en ordinær drift i bratt terreng hvor en ikke trenger å ta hensyn til naturfarer. Med et driftstilskudd ender driften med et overskudd. Figuren til høyre viser samme type drift, men her vil kostnadene øke på grunn av at sikringsskogen krever annen skogbehandling.

3. Ansvar om noe går galt

Grunneier

Det ble ikke skrevet mye om ansvar når noe går galt i Rapporten, da dette i utgangspunktet er et privatrettslig anliggende. Det ble skrevet at grunneier har ansvar for egen eiendom, og at dette ansvaret gjelder også aktivitet eller tiltak på egen eiendom og eventuelle konsekvenser det måtte ha på annen eiendom (25).

Skogbruksaktivitet er alltid forbundet med noe risiko. I skredutsatt terreng er det spesielt risiko for at ting kan gå galt og skade nedstrøms bebyggelse eller infrastruktur. Det er ikke praktisk mulig å kartlegge alle forhold i terrenget i forkant av en skogbruksaktivitet. Det vil heller ikke være mulig å forutse alle forhold som kan oppstå. Selv om arbeidet blir utført i samsvar med regelverk og standard, og med krav til kompetanse, kan uhell skje. Det er derfor viktig at staten tilrettelegger med gode forvaltningsregler og veiledning som gjør at det skal mye til for å bli stilt til privatrettslig ansvar.

Det mest nærliggende er at skogeier kan tenkes å pådra seg et økonomisk erstatningsansvar som følge av skade som oppstår på grunn av skogbruksaktivitet som er foretatt på eiendommen. Etter generelle erstatningsrettslige prinsipper foreligger det et krav om ansvarsgrunnlag, og det ansvarsgrunnlaget kan i slike tilfeller være et skyldansvar (culpa) gjennom at skogeier har forvoldt skaden forsettlig eller uaktsomt. Dersom skogeier derimot i god tro har opptrådt slik allment kjent kunnskap tilsier, skal det mye til for å pådra seg et skyldansvar. Det må også være en årsakssammenheng mellom skogeiers aktivitet og skaden som oppstod.

Her kan det være grunn til å presisere at et slikt skyldansvar er det mulig å pådra seg uavhengig av om det er vedtatt en vernskogforskrift for området eller ikke. Dette kan være en aktuell problemstilling for skogeiere allerede per i dag, før det er vedtatt vernskogforskrifter mot naturfare. Dersom skogeier mot bedre viten (kunnskap som for eksempel er lett tilgjengelig gjennom skredfarekartleggingen) skulle gjennomføre en hogst som skogeier forstod eller burde forstått ville utløse skade på nedenforliggende bebyggelse, kan det tenkes at en domstol i et søksmål vil pålegge skogeier ansvar. Dette er et privatrettslig spørsmål som vi i forvaltningen ikke har svaret på.

Også naboloven har regler som ligner på den generelle erstatningsretten. Dersom en hogst medfører et økonomisk tap for andre eiendommer (herunder skade på personer og bygninger på eiendommene) kan grunneieren ha en naborettslig plikt til å erstatte, jf. grannelova § 9 jf. § 2. I blant annet grannelova og skadeserstatningsloven er det gitt regler om rettsforholdet mellom naboer og erstatningsansvar. Landbruksdirektoratet er imidlertid ikke kjent med at det i rettspraksis er lagt til grunn som en alminnelig regel at grunneiere må sikre sin utmark for å unngå skade på naboeiendom.

Det vil også være mulig å tenke seg en ansvarsforsikring til skogeier som vil avlaste risikoen for å bli stilt økonomisk erstatningspliktig. For profesjonelle tømmerkjøperne og entreprenører vil en forvente at en ansvarsforsikring sammen med gode forvaltningsregler og -rutiner vil redusere risikoen for en erstatningsplikt.

Forvaltningen

Kravene til offentlig forvaltning fører med seg et ansvar for det offentlige til å løse problemer på tvers av sektorer og til å løse dette på best mulig måte.

«For øvrig understreker stortingsmeldingen at prinsippene om linjestyring og sektoransvar fortsatt skal gjelde, slik at fagdepartementene med underliggende virksomheter har ansvaret for igangsetting av og prioritering mellom konkurrerende initiativer og gjennomføring av tiltak. Utgangspunktet er at digitalisering på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer i stor grad skal baseres på konsensus og frivillighet, selv om regjeringen ser behov for samordning og sektorovergripende innsats.» (NOU 2019: 5, Ny forvaltningslov, Kapittel 5, Side 102).

«Gjeldende forvaltningslov er å anse som en «minimumslov» i den forstand at den stiller minstekrav som saksbehandlingen må oppfylle, hvis ikke særlovgivningen (eller forskrifter etter forvaltningsloven) gir grunnlag for å sette lavere krav. Loven fastsetter med andre ord en minstestandard for offentlig forvaltning. Som hovedregel står et forvaltningsorgan fritt til ha en grundigere saksbehandling av

høyere kvalitet enn de lovfestede minimumskravene tilsier.» (NOU 2019: 5, Ny forvaltningslov, Kapittel 11, Side 150).

Dette berører mange etater og institusjoner, blant annet NIBIO, NVE, Skogkurs, Landbruksdirektoratet og Statsforvalterne. Ikke minst har det en kobling til plan- og bygningsloven og kommunenes arealplaner. Det overordnede hovedansvaret for at det blir fremskaffet kunnskap om å forvalte sikringsskog og at denne informasjonen blir tilgjengeliggjort på best mulig måte, ligger til NVE og Landbruksdirektoratet i fellesskap.

Også forvaltningsorganer kan nok tenkes å pådra seg et økonomisk erstatningsansvar etter generelle erstatningsrettslige prinsipper, som omtalt ovenfor i tilknytning til grunneiere.

Vi mener at dette kan løses gjennom en kombinasjon av gode forvaltningsregler om hvordan driften kan gjennomføres under forskjellige forhold, veileder til saksbehandling av tiltak i sikringsskogen, avtaler og dokumentasjon av tiltak som utføres. Når forvaltningsreglene er så gode som kjent kunnskap tilsier at de kan være, og det dokumenteres at disse blir fulgt, har etter vår vurdering både skogeier, entreprenør og forvaltningen redusert sannsynligheten betydelig for å bli pålagt et skyldansvar. Dette fordrer god dokumentasjon om rettigheter, plikter, tilgang på informasjon og kunnskap, forutsigbarhet og om hva som blir planlagt og hva som er gjort. Vårt forslag til forvaltningsregler legger til rette for dette slik vi skisserer nedenfor.

De juridiske hjemlene for forvaltningsopplegget er å finne i skogbrukslova og plan- og bygningsloven, noe som sikrer forutsigbarhet og likebehandling. For at dette skal kunne fungere som et fullverdig forvaltningsopplegg, er det i tillegg nødvendig å etablere et rammeverk som sikrer at partene vet hvilke krav som stilles til sikringsfunksjonen og forvaltningen av skogen, hvem som har ansvar for hva, om forutsigbarhet med videre. Dette er delvis innarbeidet i Landbruksdirektoratets forvaltningssystem for skogbruket (ØKS), og skal videreutvikles slik at det sikrer en fullgod dokumentasjon. Et forvaltningsopplegg vil blant annet inneholde:

- Digitale kartløsninger: Eget kartlag i Skogportalen som presenterer utfigurert vernskog mot naturfarer med relevant informasjon om skredfarer og skredtyper. Lenke til forskrift med regler for forvaltning av skogen og annen relevant informasjon.
- Hogstmelding: Selv om meldeplikt ikke er obligatorisk etter skogbrukslovas § 12, så har vi vanskelig for å se andre måter å løse dette effektivt på. Det er hjemmel for å benytte den og den er allerede delvis elektronisk innarbeidet i fagsystemet ØKS. Levering av hogstmelding skjer elektronisk. Skogeieren, eller den som gjør dette på vegne av skogeier, kartfester planlagt drift, hogstform og driftsform. I kommunens arbeidsliste sorteres meldinger med størst risiko først.
- Kontroll/samsvarsvurdering: Se til og dokumentere at meldte tiltak er utført i samsvar med gitte forvaltningsregler og andre tillatelser som er gitt.
- Tilskuddsordning: Hogsten/driften knyttes opp til tilskuddsforvaltningen. For at alle søkere stiller likt uavhengig av fylke bør dette være en sentral ramme. Gir også mulighet for krav.
- Reaksjonsmuligheter: Bøter, krav om gjenoppretting av sikring, strafferamme, behov for overtredelsesgebyr.

Konklusjon

1. Det er klar hjemmel i skogbrukslova §12 til å fastsette vernskog mot naturskader.
2. Når det gjelder spørsmålet om økonomisk ansvar med å forebygge naturskader, er det drøftet tre ulike situasjoner:
 - i. Innføring av vernskogforskrift i et område kan innebære en rådighetsinnskrenkning. Hovedregelen etter norsk rett er at dette er noe skogeier må tåle.
 - ii. Det vil likevel være situasjoner hvor kravet til skogens sikringsfunksjon mot bebyggelse, eller andre tiltak, gjør at det i praksis ikke er mulig å ta ut tømmer. Spørsmålet er om dette er så inngripende at det må likestilles med ekspropriasjon.
 - iii. Videre vil det være områder hvor det ikke foreligger noen skogbruksinteresser, men sett fra et skredperspektiv er nødvendig å iverksette skjøtselstiltak for å oppnå tilstrekkelig sikringsfunksjon mot bebyggelse eller andre tiltak.

For punkt ii og iii er spørsmålet hvem som skal overta det aktuelle området, hvor stor erstatningen skal være. Vi vil i det videre arbeidet å se på hvem som skal overta disse områdene og hvem som har ansvaret for å gjennomføre de nødvendige tiltakene, og føre tilsyn at de er blitt gjort.

En tilskuddsordning vil bidra til å stimulere aktivitet i vernskogen. Skogeiers merkostnad for tilpasset hogst dekkes sammen med et driftstilskudd gir et økonomisk utbytte for skogeier. Tilskudd utbetales i tråd med forvaltningsreglene for vernskogen.

3. Etter generelle erstatningsrettslige prinsipper foreligger det et krav om ansvarsgrunnlag, og ansvarsgrunnlaget kan i slike tilfeller være et skyldansvar. Gjennom ei vernskogforskrift hvor kjent kunnskap benyttes i tråd med forvaltningsreglene, som følges og dette dokumenteres, skal det mye til for skogeier å pådra seg et skyldansvar. Her kan det være grunn til å presisere at et slikt skyldansvar er det mulig å pådra seg uavhengig av om det er vedtatt en vernskogforskrift for området eller ikke.