

NORGES BONDELAG



Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

Vår saksbehandler
Ole Jacob Helmen
+47 95 83 24 33

Vår dato
04.03.2015
Deres dato

Vår referanse
14/00855-12
Deres referanse

Høringsuttalelse til rapporten "Forenkling i utmarksforvaltningen"

1. Innledning

Norges Bondelag er positiv til at Regjeringen vil forenkle utmarksforvaltningen, jf. rapport av 3.12.2014 fra faggruppe med mandat å identifisere utfordringer og foreslå konkrete tiltak med sikte på å forenkle utmarksforvaltningen.

2. Sammendrag av Norges Bondelags syn

Norges Bondelag har vurdert rapporten og viser til følgende konklusjon;

- Norges Bondelag er enig med faggruppa i at dagens utmarksforvaltning er komplisert, uoversiktlig og til dels utilgjengelig for brukerne.
- Norges Bondelag er enig med faggruppa i at det er behov for og ønskelig med mer lokal forvaltning, og at kommunene får større ansvar og myndighet i utmarksforvaltningen.
- Regjeringen har en stor utfordring med sektoransvaret i de forskjellige "ikke-næringsdepartement", ved at mye av regelverket som påvirker lønnsomheten og utviklingen til bygdenæringene ligger under departement som ikke tenker næringsutvikling.
Norges Bondelag vil også påpeke at det opp gjennom tidene er blitt etablert et omfattende regelverk som bønder/grunneier må forholde seg til og som det er krevende å ha oversikt over.
- Prinsippene i forslaget fra Samerettsutvalget II, NOU 2007:13 legges til grunn for ny forvaltningsordning for statens grunn (opprinnelig og innkjøpt) i Nordland og Troms. Alternativt til at grunneierfunksjonen overføres fra Statsskog til det nye grunneierorganet "Hålogalandsallmenningen", vurderes Statsskog som fortsatt grunneier etter de samme prinsipper som foreslått overfor "Hålogalandsallmenningen".

Bondelagets Servicekontor AS

Postadresse: Postboks 9354 Gronland 0135 OSLO	Besøksadresse: Landbrukets Hus, Schweigaardsgate 34 C 0191 OSLO	Telefon: 22 05 45 00	E-postadresse: bondelaget@bondelaget.no
Norges Bondelag Bondelagets Servicekontor AS	Org.nr.: 939678670 Org.nr.: 985063001 MVA	Bankkonto: 8101.05.12891 Bankkonto: 8101.05.91392	Internett: www.bondelaget.no

Vår dato Vår referanse
04.03.2015 14/00855-12

- Norges Bondelag mener at en forenkling av rovviltforvaltningen kan skje ved at mer myndighet blir delegert til rovviltnemndene.
- Norges Bondelag mener at mer bruk av avtale-basert forvaltning av verneverdiene, både i innmarka og utmarka, vil innebære en forenkling og gi mer forutsigbare rammebetingelser for grunneierne ved at de får årlig kompensasjon for den rådighetsbegrensningen som vernet medfører. Dermed oppfyller myndighetene Regjeringens målsetting om å styrke grunneiernes eiendomsrett.

3. utfordringer til Regjeringen

Bønder og grunneiere har alltid vært opptatt av å kunne utnytte gårdens ressurser, både i innmark og utmark, på en rasjonell, effektiv og bærekraftig måte. Norges Bondelag er derfor positiv til at Regjeringen vil videreutvikle satsingen på entreprenørskap i landbruket og skape lønnsomme bygdenæringer.

Regjeringen har her en stor utfordring med sektoransvaret i de forskjellige "ikke-næringsdepartement", ved at mye av regelverket som påvirker lønnsomheten og utviklingen til bygdenæringene ligger under departement som ikke tenker næringsutvikling. Som eks. på en slik negativ utvikling for våre fjellkommuner kan vi vise til artikkel fra Norges forskningsråd, publisert 1.3. d.å. på forskning.no, som viser at myndighetenes vernepolitikk har negativ innvirkning på bosetting og næringsaktivitet i de samme områdene.

Et annet eks. er myndighetenes rovdyrpolitikk hvor det er distriktene som må ta kostnadene med rovdyrforvaltningen uten at dette blir erstattet fra storsamfunnets side etter ekspropriasjonsrettslige prinsipper. Myndighetene har ikke tatt inn over seg alle kostnadene med ulemper som følger for beitenæringa og utnyttelse av grunneiers viltressurs innenfor rovdyrsonene.

Norges Bondelag vil også påpeke at det opp gjennom tidene er blitt etablert et omfattende regelverk som bønder/grunneier må forholde seg til og som det er krevende å ha oversikt over.

Som eksempel kan nevnes hvilke muligheter en grunneier til en elv har for selv å forhindre flom ved å utføre tiltak i elv. Grunneiers rådighet er nemlig begrenset av en rekke offentligrettslige regler, herunder

- plan- og bygningsloven, som blant annet sier at *vesentlige terrenginngrep* er søknadspliktige, jf pbl § 20-1
- vannressursloven, som blant annet sier at vassdragstiltak som er *egnet til å påvirke vannføring*, vannstand m.m. ikke kan iverksettes uten tillatelse eller hjemmel i vannressursloven §8.
- naturmangfoldloven, som blant annet sier at enhver skal opptre aktsomt og gjøre det som er rimelig for å unngå skade på naturmangfoldet, jf. §6
- lakse- og innlandsfiskeloven som sier tiltak som kan føre til forringelse av produksjonsmulighetene for fisk og ferskvannsorganismer krever særskilt tillatelse

Vår dato
04.03.2015

Vår referanse
14/00855-12

fra fylkesmannen eller fylkeskommunen, §7. Forbudet gjelder *uavhengig av hensikten* med tiltaket, jf. forskrift om fysiske tiltak i vassdrag § 1.

Eksemplet viser at det er stort behov for samordning av kriteriene som gjelder mellom de forskjellige regelverk.

4. Forslag til forenklinger

I tillegg til de forenklinger som er foreslått i rapporten fra faggruppa har Norges Bondelag følgende forslag til forenklinger:

4.1. Forvaltningen av Statens grunn i Nordland og Troms. Gjennomføring av Samerettsutvalget II.

Norges Bondelag avga høringsuttalelse til daværende Justis- og politidepartement 16.3. 2009 på NOU 2007:13. Saken har ligget uløst lenge i departementene, og Norges Bondelag forventer nå at det settes fokus på saken fra Regjeringen.

Forvaltningen av statens grunn i Nordland og Troms har vært et uløst problem for landsdelen helt siden 1930 da fylkesmann Amundsen i Nordland arbeidet for samme forvaltningsordning som lenger sør i landet med statsallmenninger (fjellogen av 1920 og senere av 1975).

Høyesterett fastslår i 1991 at all opprinnelig statsgrunn i Nordland og Troms er statsallmenninger og at jordbrukere har beiterett på allmenningsrettslig grunnlag. Høgretten er imidlertid fratatt disse, med bakgrunn i en opprinnelig rettsstridig adferd fra statens side overfor bøndene.

Situasjonen i dag for disse to fylker er at staten har klart å kvitte seg med jordbrukets allmenningsrettigheter på arealene, unntatt beiteretten. Statskog opptre mao. i dag som en helt ut privat grunneier, og uten noe lovmessig krav om deling av grunneierinntekter mellom staten som grunneier og lokale folkevalgte organ slik en har for fjellstyrene i statsallmenningene i Sør- og Midt-Norge etter fjellogen av 1975.

Et sentralt punkt i Samerettsutvalget II's mandat var å utrede spørsmålet om "lokal forvaltning av grunnen og naturressursene", og herunder "vurdere om fjellova bør legges til grunn for forvaltningen". Et klart flertall (12 stk.) i utvalget går inn for følgende, jf. NOU 2007:13;

- ny forvaltningsordning for Nordland og Troms bygger på de samme prinsipper som gjelder etter fjellogen for statsallmenningene i Sør-Norge og Midt-Norge, dvs. deling av grunneierfunksjon samt inntektsfordeling mellom selvstendige regionstyrer som er valgt av kommunestyre (= lokal/regional forvaltning av jakt, fiske, jordbruksrettigheter, oppsyn etc) og grunneier.

Vår dato
04.03.2015

Vår referanse
14/00855-12

- lovfesting av jordbrukets rettigheter etter tilsvarende prinsipper som for fjelloven for statsallmenningene i Sør- og Midt-Norge.
- etableres utmarkstyrer i inntil seks regioner innenfor Nordland og Troms, med minst 7 medlemmer hvorav reindrift og landbruk skal ha to representanter hver. For øvrig skal jakt, fiske og friluftsliv være representert. Ved inndelingen i regioner skal det tas hensyn til reindriftens distriktsgrenser.
- resten av grunneierfunksjonen overføres fra Statsskog til det nye grunneierorganet "Hålogalandsallmenningen" med et styre på 6, oppnevnt med 2 fra hhv. fylkestinget i Nordland og Troms samt Sametinget.

Norges Bondelag konkluderer med følgende:

Forslaget fra Samerettsutvalget II, NOU 2007:13 legges til grunn for ny forvaltningsordning for statens grunn (opprinnelig og innkjøpt) i Nordland og Troms. Dette innebærer lovmessig inntektsdeling mellom selvstendige regionstyrer, som er valgt av kommunestyrer, og grunneier.

Dessuten gjeninnføres landbrukets allmenningsrettigheter ved lovfesting på all statsgrunn (opprinnelig og innkjøpt) etter tilsvarende prinsipper som på statsallmenningene i Sør-Norge. Dagens praksis med betaling for utvisning av rett til hogst, seter og tilleggsjord vil dermed opphøre.

Alternativt til at grunneierfunksjonen overføres fra Statsskog til det nye grunneierorganet "Hålogalandsallmenningen", vurderes Statsskog som fortsatt grunneier etter de samme prinsipper som foreslått overfor "Hålogalandsallmenningen".

4.2. Forenkling av rovdyrpolitikken.

Rovdyrforvaltningen er forankret i Naturmangfoldloven og rovdyrforskriften. I tillegg til forvaltningsnivåene kommune, fylkesmann, Miljødirektorat, Klima- og Miljødepartement, kommer rovviltnemndene inn som et fjerde forvaltningsnivå.

Rovdyrbestandene har økt kraftig siden 1990-tallet. Alle de fem rovdyrartene jerv, gaupe, bjørn, ulv og kongeørn lever i bestander, eller populasjoner, som er felles mellom Norge og Sverige. Med unntak av ulv er de felles norsk/svenske bestandene av de andre fire rovdyrartene godt over livskraftig nivå og kan ikke sies å være truet.

På tross av dette forvaltes rovdirene nærmest på individnivå. Dette følger av prosedyrer for vedtak om skadefelling, ekstraordinære uttak og lisenskvoter. Forvaltningsmodellen krever videre en intensiv overvåking og telling av antall årlige ynglinger for hver enkelt rovdyrart. Dette på grunn av at antall årlige ynglinger bestemmer hvilket handlingsrom rovviltnemndene, fylkesmennene og Miljødirektoratet har for å kunne fatte vedtak om skadefelling, ekstraordinære uttak og lisenskvoter.

Norges Bondelag ønsker en forenkling av rovviltforvaltningen med mer myndighet delegert til rovviltnemndene. Vi ber konkret om at det overføres myndighet fra Miljødirektoratet til rovviltnemndene til å fatte vedtak om skadefelling og ekstraordinære uttak av rovdyr gjennom hele året.

4.3. Verneområdeforvaltningen

Rapporten fra faggruppa gir i pkt. 4.2. en god illustrasjon på hvor uoversiktlig og kompleks dagens forvaltning av verneområder er, med mange aktører fra det offentlige side på forskjellig nivå, jf. her som illustrerende forvaltningen av Dovrefjellområdet.

En side av dette problemet som ikke er vurdert fra faggruppa, er at myndighetene hittil ikke har vært villige til å finne løsninger med grunneiersida basert på avtalemessige løsninger. Norges Bondelag har ved flere anledninger overfor myndighetene tatt til orde for å legge mer av forvaltningsansvaret på avtalemessige løsninger mellom berørte grunneiere og de offentlige myndigheter.

Norges Bondelag innhentet derfor en rapport fra Norsk institutt for by - og regionforskning (NIBR) i 2006 med tittel "Fra statlig styring til grønt partnerskap ? Privatrettslige avtaler som virkemiddel for å sikre miljø og naturverdier"

Av forordet til rapporten gjengir vi følgende:

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

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

Norges Bondelag har i 2008 fått utarbeidet en egen avtalemal for formålet fra advokatfirmaet Lund & Co, jf. vedlegg. Av forordet framgår bl.a. følgende:

"I denne malen til avtale er det sentralt at grunneier bevarer sin eiendomsrett, og at rådighetsbegrensninger ikke strekker seg lengre enn det som er nødvendig for å ivareta verneverdiene. Gjennom dialog, samarbeid og gjensidige forpliktelser kan avtaler sikre at viktige områder ivaretas og skjøttes på en måte som er til det beste for verneverdiene."

Vår dato
04.03.2015

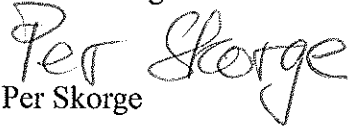
Vår referanse
14/00855-12

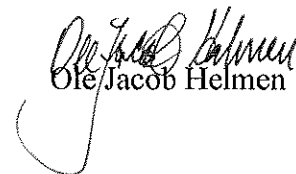
Norges Bondelag vil anbefale Regjeringen å gå nærmere inn på slike avtale-løsninger. Som eks. på at dette kan være en aktuell løsning nevnes myndighetenes vern av svarthalespoven, og den konflikten dette har resultert i mellom myndigheter og berørte grunneiere på Jæren. Svarthalespoven er nå forslått avprioritert, jf. pressemelding av 16.12.2014 fra Klima – og miljødepartementet, men departementet gir uttrykk for at det må komme på plass andre virkemidler som kan ta vare på arten. Dessuten vil departementet i 2015 vedta flere arter som prioriterte etter naturmangfoldloven.

Vi finner også grunn til minne om at miljømyndighetene allerede i dag bruker avtaler for å beskytte åkerrikse, som i likhet med svarthalespoven også hekker i eng.

Norges Bondelag mener at mer bruk av avtale-basert forvaltning av verneverdiene, både i innmarka og utmarka, vil innebære en forenkling og gi mer forutsigbare rammebetingelser for grunneierne, jf. at bruk av avtale-malen innebærer at grunneiere får årlig kompensasjon for den rådighetsbegrensningen som vernet medfører. Dermed oppfyller myndighetene Regjeringens målsetting om å styrke grunneiernes eiendomsrett.

Med vennlig hilsen


Per Skorge


Ole Jacob Helmen

Vedlegg:

”Frivillig avtale om forvaltning av natur” m/kommentarer

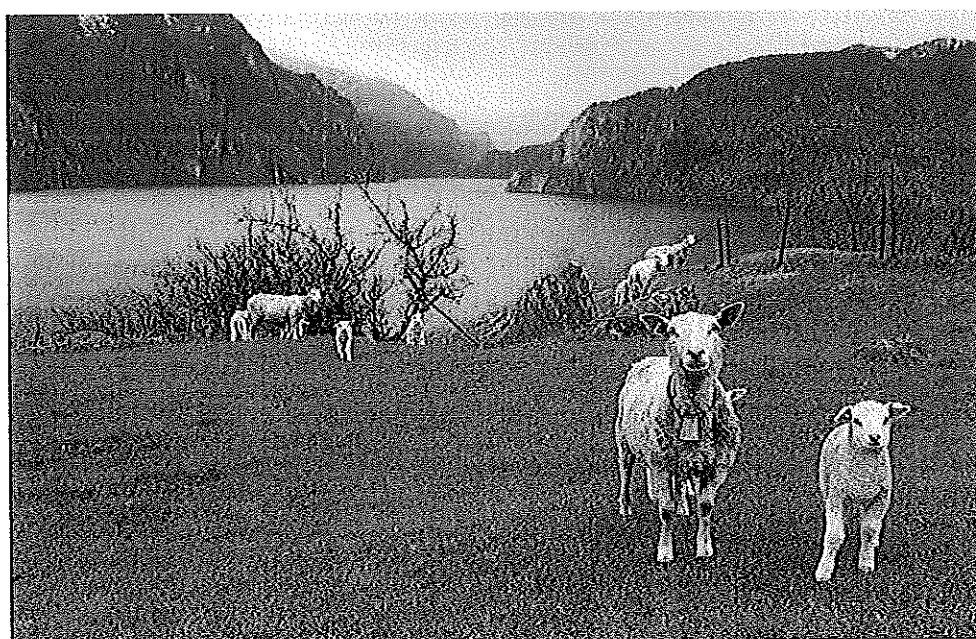
Kopi:

Landbruks- og matdepartementet

Klima- og miljødepartementet

Frivillig avtale om forvaltning av natur

Avtalemål med kommentarer



NORGES BONDELAG



Forord

Norges Bondelag arbeider for at ivaretagelse av natur og kulturlandskap i større grad skal skje gjennom forvaltningsløsninger som også ivaretar grunneierens rettigheter og næringsgrunnlag. Forvaltning av natur og kulturlandskap basert på privatrettslige avtaler er en stadig mer aktuell vei å gå for å sikre verdifull natur

Det foreligger gode erfaringer med avtalebasert forvaltning av bestemte områder. De norske skjærgårdsparkene er eksempler på dette, og Sverige og Finland har gode erfaringer med å verne naturområder med bruk av privatrettslige avtaler mellom staten og grunneierne. Det er økende interesse for bruk av avtalebaserte metoder for å ivareta særskilte områder, deriblant gjennom prosjektet "Utvalgte kulturlandskap i jordbruket" i regi av Miljøverndepartementet og Landsbruks- og Matdepartementet. Denne avtalemalen er ment å kunne benyttes til et stort spekter av ulike typer verneformål, og vil blant annet kunne være et alternativ til vernevedtak etter naturvernloven.

I denne malen til avtale er det sentralt at grunneier bevarer sin eiendomsrett, og at rådighetsbegrensninger ikke strekker seg lengre enn det som er nødvendig for å ivareta verneverdiene. Gjennom dialog, samarbeid og gjensidige forpliktelser kan avtaler sikre at viktige områder ivaretas og skjøttes på en måte som er til det beste for verneverdiene.

Denne avtalemalen kan benyttes som en standard. Det må selvsagt gjøres tilpasninger og presiseringer i det enkelte tilfellet. Kommentarene gir veiledning om bestemmelsenes innhold og hensikt.

Denne avtalemalen tilhører Norges Bondelag, men er tilgjengelig til bruk og veiledning for alle som har behov for det. Avtalemalen med kommentarer er utarbeidet av Advokatfirmaet Lund & Co DA. Statens Landbruksforvaltning har bidratt økonomisk.

Vedlegg til denne avtalen (lastes ned særskilt) er følgende dokumenter som det henvises til i kommentarene:

- Mal for servituttavtale for friluftsområde tilknyttet skjærgårdsparken i Agder vest for Lindesnes, med brev til grunneierne fra Miljøverndepartementet
- Avtale og prosjektrapport om Svanøy bruks- og verneplan
- Vägledning för länsstyrelsernas arbete med naturvårdsavtal, Naturvårdsverkets rapport 5737 oktober 2007

September 2008

Forsidefoto: Øverst t.v av Ole N. Skulberg

Øverst t.h og midtfoto av Odd Mehus

Avtale om forvaltning av natur i ---

Mellom staten ved ---, heretter kalt staten

og eier(ne) av gnr. --- bnr. --- i --- kommune, heretter kalt grunneier(ne):

Navn	Fødselsdato
------	-------------

---	---
-----	-----

(og --- kommune)

er det inngått følgende avtale:

Kommentarer til tittel og avtalens parter:

I tittelen settes det inn navn på området.

Det listes her opp hvem som er parter i avtalen: Staten, grunneier(e) og eventuelt kommunen.

Staten finner selv ut hvem som bør stå oppført som part på statens vegne.

På grunneiersiden er det et spørsmål hvordan partsforholdet skal løses dersom det er flere grunneiere til det aktuelle området. Det må da vurderes om det skal inngås særskilte avtaler med den enkelte grunneier, slik at man får en rekke avtaler knyttet til det aktuelle verneområdet, eller om alle grunneierne skal være parter i en og samme avtale.

Dersom det er mange grunneiere, kan transaksjonskostnadene knyttet til avtaleinngåelse og oppfølging av avtalen bli høye både for staten og grunneierne. I så tilfelle har avtalepartene interesse av å organisere arbeidet på en hensiktsmessig måte. Dersom mange grunneiere skal delta, kan det for eksempel være hensiktsmessig å organisere grunneierlag¹. Mange grunneiere er allerede organisert i godt fungerende grunneierlag med egne vedtekter.

Når det gjelder antallet grunneiere som er parter i en avtale, bør det vurderes konkret hva som er hensiktsmessig for det enkelte området. Dersom et område omfatter for mange grunneiere, kan det være et moment som taler imot et avtalebaserert vern. Men det vil også avhenge av hvor godt grunneierne er organisert. I forbindelse med andre liknende avtaler har det vært litt ulik praksis:

- Når det gjelder servituttavtalene knyttet til skjærgårdsparkene, er det inngått avtaler med eier av hver enkelt eiendom. Det finnes derfor svært mange enkeltstående servituttavtaler knyttet til skjærgårdsparkene.

¹ Dersom det er ønskelig å organisere grunneierlag, finnes det veiledning med standardvedtekter som kan bestilles fra Bondelaget

- Svanøy bruks- og verneplan er nærmest en intensjonsavtale mellom staten, kommunen og de enkelte grunneierne. I tillegg er det inngått avtaler med hver enkelt grunneier som mer konkret regulerer de aktuelle forholdene for den enkelte eiendom, med de konkrete rådighetsbegrensningene, skjøtselsoppgavene etc. som gjelder for hver enkelt eiendom.
- I Sverige vektlegges som moment for avtalebasert vern at det aktuelle området kun berører en eller et fåtall grunneiere. Er det mange grunneiere er dette et moment som taler for å velge andre vernemetoder, jf. Naturvårdsverkets veiledning.

Det bør vurderes i det enkelte tilfelle om kommunen skal være en tredje avtalepart (i tillegg til grunneier og staten). Det viktigste er at kommunen er involvert i planleggingen og prosessen frem mot avtaleinngåelse. Spørsmålet om kommunen som avtalepart sees i sammenheng med bestemmelsen om avtalens § 6 om forholdet til kommunens planmyndighet. Det er viktig at kommunen ikke har motstridende planer for området som gjør avtalen uforutsigbar. Men det har ikke avgjørende rettslig betydning at kommunen er avtalepart for å skape forutsigbarhet for avtalen, se kommentarer til avtalens § 6.

I forbindelse med andre liknende avtaler er kommunens partsstatus løst på ulike måter:

- Kommunen er ikke avtalepart i servituttavtalene for skjærgårdsparkene, men kommunene har vært sterkt involvert i forarbeidet gjennom prosjektgrupper. Kommunens arealplan er lagt til grunn for avtalene.
- For bruks- og verneplanen på Svanøy er kommunen avtalepart. Avtalen vurderes hvert fjerde år i forbindelse med rulleringen av kommuneplanen for Flora kommune.
- Kommunen er ikke avtalepart i de svenske naturvernavtalene, det er avtaler mellom grunneierne og staten, hvor länsstyrelsen tegner avtalen på statens vegne.

I prosjektrapport om utvalgte kulturlandskap i jordbruket er det ikke endelig avklart hvem som bør være avtaleparter, jf. rapporten "Utvalgte kulturlandskap i jordbruket" punkt 6.3 side 29:

"Forvaltningsplanen må følges opp av et avtaleverk som dokumenterer det gjensidige ansvaret til alle berørte parter. Det må utredes nærmere hvordan avtalene skal utformes, samt hvem som konkret skal inngå som avtaleparter."

Uavhengig av hvordan spørsmålet om kommunens partsstatus løses, er det avgjørende at kommunen gis en sentral plass i prosessen.

§ 1 Opprettelse av område

Avtalen gjelder området som fremgår av kartet i avtalens vedlegg 1, eiendom --- i --- kommune. Området er på til sammen --- km².

Her skrives det om bakgrunn og formål med avtalen.

Her skrives fastsatte målsetninger for avtaleperioden.

Kommentarer til § 1

Her angis området.

Det redegjøres kort for bakgrunnen for avtalen og formålet med den. Det må fremgå konkret hva som er verneverdiene i området. Det er vesentlig for vurderingen av hvilke rådighetsbegrensinger (jf. avtalens § 3) som er relevante og nødvendige, og klarlegger også hvordan grunneieren fortsatt kan utnytte eiendommen uten å berøre verneverdiene.

Der det er mulig bør det fastsettes konkrete og målbare målsetninger som ønskes oppnådd i løpet av avtaleperioden. Det er nyttig for å vurdere om avtalen fungerer etter intensjonen. Det kan også være viktig for senere vurdering av eventuell revisjon, eller om det er nødvendig å avløse avtalen med en ny avtale ved avtaletidens slutt. Eksempler på slike målsetninger kan være at bestanden av en art skal stabilisere seg eller øke i området, eller at de fastsatte verneverdiene i området ikke skal forringes.

§ 2 Avtaletiden

Avtalen gjelder for 30 år, regnet fra den dato da begge/alle parter har undertegnet avtalen.

Kommentarer til § 2

Tidshorizonten for avtalen må tilpasses verneformålet, og dette vil selvsagt variere. Det er i avtalen satt et forslag på 30 år, det er et tidsperspektiv som kan danne et utgangspunkt for den konkrete vurderingen. Gode grunner kan tale for både kortere og lengre avtaleperioder.

Forutsigbarhet for vernet kan være av stor betydning for statens vilje til å inngå avtalebasert vern fremfor bruk av andre vernemetoder. Usikkerhet om vernets varighet er det staten kanskje synes er mest problematisk med et avtalebasert vern. Det må derfor tas høyde for relativt lange avtaleperioder, med begrensede muligheter for oppsigelse (jf. egen bestemmelse om oppsigelse).

Myndighetene ser ofte for seg et varig vern som den optimale løsningen. Særlig vil dette gjelde for områder hvor formålet bak vernet er å ivareta landskaps- og naturtyper det er lite igjen av. Her vil sannsynligvis vernebehovet fortsatt være tilstede ved avtaletidens utløp. For vern av truede arter kan det derimot være aktuelt at vernebehovet reduseres eller opphører dersom de aktuelle bestandene har tatt seg opp. Vernebehovet vil også kunne falle bort fordi verneverdiene forsvinner.

For mange områder vil det ligge en klar forventning om at avtalen skal avløses av en ny avtale. Det kan diskuteres om det da er hensiktsmessig med en tidsbegrenset avtale. Alternativ kan være at avtalen ikke er tidsbegrenset, eller at det skal stå i avtalen at partene har en intensjon om å fornye avtalen. Men en ny avtaleperiode kan gi avtalepartene adgang til å endre mer grunnleggende forhold

ved avtalen enn det som er gjenstand for revisjon. Grunneier kan ha en interesse i å skjøtte verneområdene så bra at det i en del tilfeller kan være aktuelt med færre rådighetsinnskrenkninger i en ny avtaleperiode. Men man kan også se for seg at staten mener at det avtalebaserte vernet i området har vist seg ikke å være egnet, og ønsker å erstatte det med andre vernemetoder.

Dersom partene er enige om å si opp avtalen før avtaleperiodens slutt, står partene fritt til dette, jf. avtalens § 13.

I andre liknende avtaler er tidsbegrensingene ulike:

- Servituttavtalene for skjærgårdsparkene er ikke tidsbegrenset, og er i utgangspunktet evigvarende. Det er heller ikke regulert noen adgang til oppsigelse i avtalene.
- I Sverige bestemmes det særskilt i hvert enkelt tilfelle hvor lang avtaletiden skal være. Länsstyrelsen vurderer i hvert tilfelle hvilken avtaletid som er passe, og den endelige avtaletiden fastsettes gjennom forhandlinger mellom länsstyrelsen og grunneieren. Men det at et område har behov for langsiktig beskyttelse er en faktor som trekkes frem som argument for at avtaleformen ikke er en egnet vernemetode, jf. Naturvårdsverkets veiledning.
- For avtalen som ligger til grunn for Svånøy bruks- og verneplan, vurderes avtalen hvert fjerde år i forbindelse med rullering av kommuneplanen. Dette anses lite hensiktsmessig.

§ 3 Utnyttelse av området og hensynet til verneinteressene

Grunneier beholder eiendomsretten og forvalter området i tråd med avtalen.

Det settes følgende rådighetsbegrensninger for grunneier(ne):

-
-
-

Avtalen er ikke til hinder for at grunneier(ne):

-
-
-

Ny eller utvidet aktivitet i området som er ikke truer verneverdier og verneformål som nevnt i avtalens § 1, er tillatt.

Kommentarer til § 3

Her fastsettes rådighetsbegrensningene i avtalen, og disse vil naturlig nok variere svært mye for hvert enkelt område. Hva verneinteressene består i, hvor sårbare de er for menneskelig aktivitet og hvordan grunneier allerede benytter området vil være viktige faktorer. Dette vil være et viktig avtalepunkt i forhandlingene, med behov for å trekke inn faglig ekspertise.

Det er avgjørende at de rådighetsbegrensninger som fastsettes står i sammenheng de verneverdiene, avtaleformålet og målsettinger fastsatt i avtalens § 1. Grunneieren bør kun pålegges rådighetsbegrensninger som tjener dette. Dersom bakgrunnen for avtalen er å ivareta åkerrikse, kan det være tilstrekkelig at rådighetsbegrensningene går ut på at en fastsatt del av engen må slås senere på året. Dersom avtalen skal bidra til å sikre villrein i et område, vil det kunne innebære mer omfattende rådighetsbegrensninger som forbud mot tekniske inngrep og begrensning i ferdsel som kan virke forstyrrende.

Det er viktig at avtalen ikke står i veien for at grunneier kan foreta bruksendringer og innføre nye driftsmåter, så lenge dette ikke kommer i konflikt med verneverdiene og formålet med avtalen. I enkelte tilfeller vil det være nødvendig å videreføre tradisjonelle bruks- og drivemåter for å ivareta kulturlandskapet.

§ 4 Vederlag

Som kompensasjon for rådighetsbegrensningene i denne avtalen medfører for grunneier(ne), betaler staten et årlig vederlag så lenge avtalen består.

Vederlaget fastsettes til kr. --- per dekar, og justeres hvert år etter konsumprisindeksen.

Vederlaget følger den som til enhver tid er eier av eiendommen.

Kommentarer til § 4

Et avtalebasert vern skal være et konfliktdependende alternativ. Et avtalebasert vern bør innebære at grunneieren kommer bedre ut enn ved tradisjonelle vernemetoder.

Etter avtalen må grunneieren få kompensasjon for at det legges begrensninger på rådigheten. Det er foreslått her at vederlaget ikke bare er en ren erstatning for det økonomiske tapet, men en videre vederlagsordning. En ren erstatning har som utgangspunkt at grunneier kun skal stilles i tilsvarende situasjon som ellers. For å oppnå frivillige avtaler bør partene som regel komme bedre ut av det enn ved alternative løsninger.

Et vederlag bør også bidra til at grunneier kan få kompensasjon for ulemper av ikke-økonomisk betydning. Ulemper av ikke-økonomisk betydning kan være for eksempel reduserte bruksmuligheter på eiendommen utover det som er knyttet til drift (for eksempel rekreasjonsformål), at grunneieren er bundet av en avtale for lang tid som kan innvirke på grunneierens valg av driftsmuligheter etc. Vederlaget kan også på denne måten kompensere for eventuelt uforutsette utviklingsmuligheter

som ikke ville blitt erstattet gjennom ordinær erstatning, som for eksempel at grunneier ikke kan utnytte mer lønnsomme driftsmåter og lignende i fremtiden.

I avtalene i forbindelse med skjærgårdsparkene er det et fastsatt vederlag som betaling for de servituttene staten får på eierens grunn (for å tilrettelegge for friluftsliv), og vederlaget er benyttet for å oppnå en frivillig løsning hvor vederlaget er satt høyere enn middels landbruksverdi for arealene. Det sies i kommentarene til avtalen at:

"Utgangspunktet for vederlaget er at det sikres utmarksarealer som ikke har annen påregnelig alternativ bruk enn landbruk. Vederlaget har imidlertid særskilt bakgrunn i behovet for å kunne oppnå en samlet frivillig løsning for mange nye områder innen en viss frist, og er av den grunn etter helhetlig skjønn satt likt for alle og høyere enn middels landbruksverdi for denne type arealer. Samtidig gir avtalen adgang til fortsatt tradisjonelt landbruk under hensyntagen til naturverdier og friluftsliv."

Vederlaget i skjærgårdsavtalene er derimot en engangsutbetaling som først og fremst vil komme eieren på avtaletidspunktet til gode.

Vegvesenet tar ved avtaleinngåelser om avståelse av grunn høyde for at det kan gis mer i erstatning basert på avtale enn ved skjønn, og trekker frem dette som en potensiell fordel ved avtaleinngåelse (www.vegvesen.no). Vegvesenet betegner avtalene som en kjøpekontrakt hvor det gis et engangsbeløp for erverv av eiendommen, og disse avtalene er slik sett av en annen karakter enn våre avtaler. Et frivillig salg vil normalt ikke gjennomføres dersom ikke selgeren oppnår en viss fortjeneste, selv om staten i disse situasjonene (og ved våre avtaler) står i en sterk posisjon fordi alternativet er ekspropriasjon. Tidsmessige og økonomiske argumenter blir trukket frem av Vegvesenet som argumenter for en avtalebasert løsning til fordel overfor grunneier i vegsaker:

*"- Unngå en skjønnsak som vil ta tid, og som mange kan oppleve som en belastning i seg selv blant annet ved at man må leve med uvisshet om hvor stor erstatningen blir, og du
- oppnår et godt forhandlingsresultat. Vegvesenet ønsker at erstatninger som blir fastsatt gjennom avtale, skal være lik den erstatningen et eventuelt skjønn ville ha kommet fram til i samme sak. Det er imidlertid ikke mulig å vite eksakt hva dette ville ha blitt. Derfor kan det i praksis være et visst rom for å forhandle om erstatningens størrelse."*

Dersom avtalebaserte løsninger er ønskelig, må avtalepartene sitte igjen med en fordeler eller fortjeneste som de ellers ikke ville oppnådd.

Det presiseres i avtalen at vederlaget følger eiendommen, hvilket innebærer at det er de nye eierne som blir berettiget til vederlaget ved overdragelse.

§ 5 Skjøtsel av området

Forslag 1:

For å ivareta verneverdiene utfører grunneier(ne) følgende skjøtsel i området:

-
-
-

Godtgjørelse til grunneier(ne) for disse skjøtselstiltakene er kr. --- per år. Dette beløpet justeres etter konsumprisindeksen.

I den utstrekning det er nødvendig for å ivareta verneverdiene i området, har staten rett til å utføre følgende skjøtsel på grunneierens eiendom:

-
-
-

Staten har også rett til å utføre skjøtselsoppgaver som ikke er nevnt her, dersom det viser seg at hensynet til verneverdiene og formålet med denne avtalen gjør det nødvendig. Grunneier(ne) skal underrettes om dette på forhånd.

Både grunneier(ne) og staten kan engasjere andre for å utføre skjøtseloppgavene etter denne avtalen. Grunneier(ne) og staten står ansvarlig for at skjøtselen er utført i tråd med denne avtalen, også når den er satt ut til andre.

Regulering av partenes skjøtselsoppgaver og vederlag til grunneier kan reforhandles hvert år, uavhengig av revisjonsbestemmelsen i § 7.

Forslag 2:

I den utstrekning som er nødvendig for å ivareta verneverdiene i området, har staten har rett til å utføre følgende skjøtsel på grunneierens eiendom:

-
-
-

Staten har også rett til å utføre skjøtselsoppgaver som ikke er nevnt her, dersom det viser seg at hensynet til verneverdiene og formålet med denne avtalen gjør det nødvendig. Grunneier(ne) skal underrettes om dette på forhånd.

Staten kan engasjere andre for å utføre skjøtseloppgavene etter denne avtalen. Staten står fortsatt ansvarlig overfor grunneier(ne) for at skjøtselen utføres i tråd med denne avtalen.

Dersom grunneier(ne) skal utøve skjøtsel i området fastsettes dette i egen skjøtselsavtale.

Kommentarer til § 5

Det er skjøtsel med sikte på å ivareta verneinteressene som denne bestemmelsen bør regulere. Typiske skjøtselstiltak vil være å drive tynningshugst, holde slåtteng i hevd, ha dyr på beite m.m. Dette kan være aktuelt ved typer alle verneområder, men vil være særlig aktuelt ved vern av

kulturlandskap. I det planlagte prosjektet om utvalgte kulturlandskap i jordbruket forutsettes det i forberedende prosjektrapport at grunneier gis en sentral plass i ivaretagelse av verneverdig kulturlandskap. Det legges vekt på langsiktige og stabile økonomiske virkemidler for å sikre frivillig deltakelse og ønske om å påta seg ansvaret for å ivareta disse områdenes kvaliteter.

Det er her satt opp to forslag: I forslag 1 er både grunneiernes skjøtselsoppgaver og statens skjøtselsoppgaver og skjøtselsrett regulert. I forslag 2 er kun statens skjøtselsoppgaver og skjøtselsrett regulert, mens det vises til at det er inngått særskilt skjøtselsavtale med grunneier dersom grunneier skal utføre skjøtselsoppgaver.

Det må gjøres et valg om hvorvidt grunneierens skjøtselsoppgaver skal fastsettes i en egen skjøtselsavtale. Dersom grunneierens skjøtselsoppgaver skiller ut i egen avtale, vil dette være en fordel med tanke på at grunneierne enklere kan få justert sine oppgaver etter behovet i området eller grunneierens etter muligheter eller ønsker til å ivareta oppgavene. Vederlaget kan også justeres dersom dette viser seg å være nødvendig. Men det er også foreslått i forslag 1 at denne delen av avtalen kan revideres hvert år uavhengig av revisjonsbestemmelsen, nettopp fordi disse hensyn gjør at det kreves mer fleksibilitet og løpende tilpasninger enn resten av avtalen. Fordelen for grunneieren med å velge en særskilt egen skjøtselsavtale for grunneierens skjøtsel er at denne trolig kan være mer fleksibel, og for eksempel ikke knyttes til denne avtalens misligholdsregler, oppsigelsesadgang m.m.

I avtalen bør det fastsettes hva slags skjøtsel staten skal ha rett til å foreta i området. Dette er aktuelt dersom grunneieren ikke ønsker å drive skjøtsel, eller skjøtselen er av større omfang enn grunneieren er villig til å ta på seg. Statens skjøtselsoppgaver bør i størst mulig grad fastsettes konkret. Men det bør i tillegg være en rett for staten til å utføre andre skjøtselsoppgaver som senere viser seg å være nødvendig for å ivareta verneformålene. Grunneieren skal underrettes på forhånd dersom statens skjøtsel på eiendommen blir mer omfattende enn det som er fastsatt i avtalen. Det er her foreslått at statens skjøtsel uansett er regulert i denne avtalen. For det første vil det være mer forutsigbart for både grunneieren og staten, og med de bestemmelser som her er foreslått kan staten regulere skjøtselen etter behov. Behov for justering av hensyn til statens mulighet for å ivareta skjøtselen eller behovet for vederlagsmessige justeringer gjør seg ikke på samme måte gjeldende for staten som for de enkelte grunneierne.

Bestemmelsen presiserer også at staten og grunneiere kan sette ut skjøtselsoppgavene til andre, men at de står ansvarlig etter denne avtalen for at skjøtselsoppgavene blir håndtert i tråd med avtalen, også når de utføres av andre. Hvorvidt den som har utført oppgaven står ansvarlig overfor sin oppdragsgiver er et annet forhold som må finne sin løsning i avtaleforholdet mellom oppdragsgiver og oppdragstaker.

I andre avtaler er skjøtselsoppgavene løst på ulike måter:

- I skjærgårdsparkene er staten gitt rett til å tilrettelegge for friluftsliv i skjærgårdsparkene. Grunneierne er ikke gitt skjøtselsoppgaver.
- På Svanøy er det utarbeidet særskilte skjøtselsplaner med hver enkelt grunneier i tillegg til den overordnede bruks- og verneplanen som grunneierne også er en del av.

- I forbindelse med de svenske naturvernavtalene innebærer disse at staten får rett til å drive nødvendig skjøtsel. Dersom eieren selv vil utføre skjøtsel, kan avtalen kombineres med en skjøtelsesavtale. At grunneieren har interesse for å ta ansvar for skjøtsel i området regnes som et moment som taler for bruk av avtale som vernemetode, jf. Naturvårdverkets veiledning.

§ 6 Forholdet til kommunens planmyndighet

Forslag 1, hvis kommunen er avtalepart:

Kommuneplanens arealplan for området er lagt til grunn så lenge avtalen gjelder.

Kommunen skal ta initiativ til at departementet setter begrensninger for adgangen til å endre kommuneplanens arealdel for det området denne avtalen regulerer for den tid avtalen gjelder, jf. plbl. § 11-18.

Forslag 2, hvis kommunen ikke er avtalepart:

Kommuneplanens arealplan for området er lagt til grunn så lenge avtalen gjelder.

Departementet vurderer om det skal settes begrensninger for adgangen til å endre kommuneplanens arealdel for det området denne avtalen regulerer for den tid avtalen gjelder, jf. plbl. § 11-18.

Kommentarer til § 6

Første del av bestemmelsen er lik i de to forslagene. Avtalen forholder seg til kommunens arealplan for området, og legger til grunn at området vil være regulert på denne måten så lenge avtalen består. Det vil da være en fordel at kommunen er involvert i prosessen med etablering av området før avtalen forhandles frem, slik at kommunen har fått anledning til å ta i betraktning ved vedtakelse av arealplan at området skal benyttes til dette formålet.

I forslaget til avtalebestemmelse vises det også til den nylig vedtatte plandelen av plan- og bygningslovens bestemmelser. Denne loven har ikke trådt i kraft ennå, men kan være gjeldende lov på tidspunkt for avtaleinngåelse.

Spørsmålet er hvordan kommunens planmyndighet håndteres ved inngåelse av en privatrettslig avtale. Det må tas hensyn til avtalens forutsigbarhet, både av hensyn til vernet og av hensyn til avtalepartene. På den annen side står hensynet til kommunenes planmyndighet. Kommunestyret skal hvert fjerde år vedta en kommunal planstrategi, jf. gjeldende plbl. § 20-1 og ny plbl. § 10-1.

Det er ønskelig for staten og grunneierne at de fremtidige kommuneplanene ikke kommer i konflikt med denne avtalen. Spørsmålet er i hvilken grad man kan sikre seg mot dette, eventuelt hvilke verktøy man har dersom en konflikt skulle oppstå.

Kan kommunene avstå fra planmyndighet?

Et spørsmål er om kommunene kan avstå fra planmyndighet, for eksempel ved å gå inn som part i avtalen og forplikte seg til å regulere området i samsvar med avtalen i sine kommuneplaner og reguleringsplaner så lenge avtalen består. Her må svaret være at det ikke er gitt rettslig adgang for en kommune til selv å bestemme at planmyndigheten for fremtiden skal være bundet opp.

Det kan trekkes en parallell til reglene som gjelder når kommuner inngår privatrettslige utbyggingsavtaler, jf. plbl. §§ 64. Disse reglene forsøker å balansere hensynet deltakelse, demokrati og kommunens planmyndighet på den ene siden, opp mot hensynet til forutsigbarhet i avtaleforholdet for den private part på den andre siden. Det er en forutsetning for utbyggingsavtaler at den har grunnlag i en arealplan som er behandlet av kommunestyret før avtaleinngåelse. Men kommunen kan ikke i medhold av bestemmelsene binde sin fremtidige reguleringsmyndighet i en utbyggingsavtale. Derimot kan reguleringsendring som påvirker utbyggingsavtalen gi grunnlag for reforhandling eller mislighetsbeføyelser.²

Begrensinger i kommunens adgang til å endre deler av kommuneplanens arealdel

I ny plan- og bygningslov er det derimot en ny bestemmelse i § 11-18 som åpner for at departementet kan bestemme at kommunens planmyndighet kan begrenses, og som er svært aktuell i forbindelse med avtalebasert vern:

“Når nasjonale eller viktige regionale eller kommunale hensyn tilsier det, kan Kongen bestemme at nærmere angitte deler av arealdelen ikke skal kunne endres eller oppheves innen en nærmere angitt tidsramme uten etter samtykke av departementet. Slikt vedtak må treffes innen tolv uker etter at departementet. Slikt vedtak må treffes innen tolv uker etter at departementet har mottatt planen.”

Denne nye bestemmelsen er begrunnet slik i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 127:

“En viktig endring i forhold til dagens lov er at Regjeringen etter forslaget skal kunne fastsette at deler av en plan ikke skal kunne endres eller oppheves i en nærmere angitt tidsramme uten samtykke fra departementet. Dette er en oppfølging av Planlovutvalgets forslag. Bakgrunnen for bestemmelsen er behovet for lengre sikring av enkelte verdier og interesser som ut fra forholdene ikke bør være gjenstand for kommunal vurdering hvert fjerde år. Lengre bindingstid vil gi større forutsigbarhet for de som har interesser knyttet til området. Dette kan være særlig aktuelt i sammenheng med jordvern, naturvern og kulturminnevern, i forbindelse med større og viktige infrastruktur- og utbyggingsoppgaver, og for lengre sikring av andre spesielle ressurser eller områder. Hvilke områder som kan være aktuelle kan være drøftet i forbindelse med arealstrategien i samfunnsdelen av kommuneplan. Det kan f.eks. gjelde kjerneområder for landbruket eller markaområder. I andre tilfeller kan det komme opp som nye behov f.eks. knyttet til nye veg- eller jernbanetraséer. Hvor lang tid en slik binding skal gjelde er ikke fastsatt i loven, og må vurderes konkret i forhold til den aktuelle situasjonen. Myndigheten til å fastsette lengre bindingstid er lagt til Kongen fordi ett kommunestyre ikke skal binde det neste. Initiativet til en slik binding skal være en del av planbehandlingen og kan komme fra kommunen selv eller fra regionale og statlige myndigheter. Myndigheter på alle nivåer kan på den måten ta i bruk plan- og bygningsloven som styringsredskap for aktiv areal- og ressurs sikring.”

² Jf. vedlegg 2 til veileder m utbyggingsavtaler utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet 7. juni 2001 side 19.

Når ny plan- og bygningslov trer i kraft, kan dermed § 11-18 være aktuell for å binde kommunens planmyndighet for det aktuelle området for den tiden avtalen gjelder. Kommunen kan ikke fatte beslutning om binding selv, men kan be om at departementet vurderer det. Dersom det vedtas begrensninger etter denne bestemmelsen, vil det være mer effektivt og forutsigbart for avtalepartene enn bruk av innsigelsesinstituttet.

I forslaget til avtalebestemmelser er det foreslått at dersom kommunen er avtalepart, forplikter kommunen seg til å ta initiativ til at departementet vurderer å vedta en begrensning for avtaleperioden. Det har ikke betydning for departementets adgang til å gjøre dette at kommunen tar initiativ, men på denne måten vil en binding kunne ha en bedre forankring i kommunen. Kommunen bør riktignok ha til politisk behandling om man ønsker å være med som avtalepart og forplikte seg til å be om slik begrensning, og bør ha vedtak om dette før avtaleinngåelse.

Innsigelse

Dersom det ikke gis begrensninger i adgangen til å endre deler av kommuneplanens arealdel, vil fortsatt de berørte myndigheters innsigelsesmyndighet og departementets adgang til å gjøre endringer i planen være i behold.

Innsigelse til kommunens planforslag kan fremmes av berørt statlig og regionalt organ i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, jf. gjeldende plbl. § 20-5 og ny plbl. § 5-4. Dersom kommunen ikke tar innsigelsene til etterretning kan departementet vurdere om det er påkrevd å gjøre endringer i kommuneplanen, jf. gjeldende plbl. § 20-5 og ny plbl. § 12-13. Dette kan departementet også bestemme uten at det foreligger innsigelse.

Hvordan er spørsmålet løst i andre avtaler?

På Svanøy er avtalen til vurdering hvert fjerde år i forbindelse med kommunens behandling av kommuneplan. Dette er neppe en ønskelig løsning, da det kan føre til hyppige endringer og dårlig forutsigbarhet.

Når det gjelder skjærgårdsparkene er ikke kommunen avtalepart, men er sterkt involvert i planleggingsprosessen. I forbindelse med skjærgårdsparken i Agder ble det satt ned styringsgrupper med ordførerne representert, og lokale prosjektgrupper som kartla områder aktuelle områder. Kommuneplanenes forutsetninger ble lagt til grunn. Når dette arbeidet var gjort, ble de aktuelle grunneierne forespurt om de ønsket å være med på en avtale. Men i den forberedende prosessen har kommunene vært med på å legge premissene for hvilke områder som skal velges ut, og det er grunn til å tro at områdene som er plukket ut derfor ikke omdisponeres. Det rettslige middelet man har mot at kommunen likevel regulerer området i strid med skjærgårdsparkavtalene, er innsigelser.

I prosjektet "Utvalgte kulturlandskap i jordbruket" kreves det at kommunene tar ansvar og forplikter seg i henhold til kulturlandskapsområdene for at det potensielle området i det hele tatt skal være aktuelt for prosjektet, jf. prosjektrapport fra SLF, DN og Riksantikvaren sies det blant annet på side 23-24 hvor det blant annet kreves at kommunen forankrer arbeidet med utvalgte kulturlandskap i kommuneplanen.

Involvering av kommunene

Uavhengig av hvilken løsning man velger og om kommunen er part i avtalen, er nok det viktigste for å lykkes og sikre forutsigbarheten i fremtidig planprosess at kommunen er sterkt involvert i planene

om avtalebasert vern. At kommunen involveres i prosessen bidrar til å øke forståelsen for avtalens betydning, og det øker mulighetene for at den også forankres i kommunens planer for fremtiden. Demokratiske hensyn tilsier at kommunene må involveres selv om vernet flyttes fra å være hjemlet i forvaltningsvedtak til å være regulert gjennom en privatrettslig avtale. Når kommunen og involveres i prosessen kan det åpne for at kommunene og lokalsamfunnet føler seg sterkere involvert enn ved tradisjonelle vernevedtak, som i en del tilfeller bærer preg av å være vedtak fattet "ovenfra og ned", og hvor staten bestemmer over det aktuelle området.

§ 7 Avtalerevisjon

Alle avtalepartene kan ta initiativ til revisjon av avtalen. Revisjon kan kreves dersom:

- faren øker for verneverdiene i området i løpet av avtaletiden, og dette skyldes nye eller endrede forhold som ikke ble forutsett eller tatt i betraktning ved avtaleinngåelsen eller tidligere revisjoner. Det må også være et vilkår at revisjon av denne avtalen bidrar til at farenivået mot verneverdiene reduseres eller elimineres.
- det er klart at rådighetsbegrensninger som er pålagt grunneier er unødvendige eller uforholdsmessig omfattende for å ivareta verneinteresser og avtalens formål.

Tilsynsrådet for avtalen må gi sin vurdering når revisjonsforslag tas opp til behandling.

Kommentarer til § 7

Det bør åpnes for revisjon av avtalen. Vernehensynene kan tilsa at det er behov for strengere rådighetsbegrensninger i området, eller at det ikke lenger er behov for like strenge begrensninger. Dersom man tillater grunneier visse aktiviteter som kan ha virkninger på verneverdiene kan det være aktuelt å vurdere etter en tid hvilke konsekvenser dette har hatt, og justere avtalen i henhold til det.

Det bør være visse begrensninger på hva som kan tas opp i en revisjon. Revisjon bør være justeringer av avtalen med sikte på å ivareta vernehensyn og avtalens målsetninger for området. Hensynet til forutsigbarhet og behovet for langsiktige verneinteresser gjør at revisjon ikke bør ramme kjernen i avtalen. Men dersom det viser seg å være behov for relativt store justeringer for å ivareta verneverdier og målsetninger, bør revisjon åpne for dette.

Det er satt opp to grunnlag for avtalerevisjon i avtalen:

For det første må faren for verneverdiene ha økt. Faren er der som regel i utgangspunktet, i og med at det inngås en avtale. Det farenivået og de forhold man la til grunn ved avtaleinngåelse, danner derfor ikke grunnlag for revisjon. Det må innebære en økt fare fordi endrede forhold medfører at den forvaltningen man tillater i avtalen får større konsekvenser enn man hadde grunn til å regne med på tidspunkt for avtale eller tidligere revisjon.

Det er også lagt inn et vilkår om at revisjon av avtalen må være et egnet virkemiddel for å ivareta verneverdiene. I og med at revisjon på dette grunnlaget ofte vil innebære ytterligere restriksjoner i

grunneiers disfavør, bør det vurderes om revisjon er hensiktsmessig. Dersom avtalen skal sikre for eksempel sårbare arter, og en endring i denne avtalen ikke innvirker på den økte faren (arten er for eksempel først og fremst truet av klimaendringer og ikke av forvaltningen av området), har det liten hensikt å revidere denne avtalen i grunneiers disfavør dersom dette har ingen eller marginal betydning for å ivareta verneverdiene.

Det er også satt opp en adgang til å redusere rådighetsbegrensningene for grunneieren dersom det viser seg at begrensninger i grunneiers rådighet kan opphøre uten at det berører verneverdier/verneformål. Det er et vilkår om at det må være klart at så er tilfelle.

Det må tas i betraktning at en total revurdering av avtalen bør skje i forbindelse ved eventuell fremforhandling av en ny avtale når avtaleperioden er slutt, en revisjon åpner ikke for det.

Det må innhentes faglige synspunkter på revisjonsforslagene fra tilsynsrådet for avtalen.

§ 8 Mislighold og sanksjoner

Ved vesentlig mislighold kan avtalen heves.

Dersom grunneier velger å legge ned driften regnes ikke dette som mislighold av avtalen.

Kommentarer § 8

Avtalen kan heves dersom en av partene misligholder avtalen i vesentlig grad. Det kreves dermed et mislighold av en viss alvorlighetsgrad. Et viktig moment i vurderingen av om misligholdet er vesentlig, er om det setter verneverdiene eller formålet med avtalen i fare.

Dersom grunneieren velger å legge ned gårdsbruk eller annen virksomhet som drives i området, skal ikke dette regnes som mislighold av denne avtalen, selv om grunneieren gjennom sin virksomhet bidrar til å forvalte området gjennom skjøtsel eller liknende etter denne avtalen.

§ 9 Tilsynsråd

Det opprettes et tilsynsråd som består av en representant for grunneier(ne), en representant for staten og en uavhengig tredjeperson med relevant faglig bakgrunn for områdets verneverdier. Tredjeperson oppnevnes av avtalepartene i fellesskap.

Tilsynsrådet skal jevnlig se til at verneverdiene blir ivaretatt med avtalen.

Tilsynsrådet skal se til at avtalen overholdes.

Tilsynsrådet skal uttale seg i forbindelse med avtalerevisjon.

Tilsynsrådet skal uttale seg ved konflikt mellom partene.

Kostnader knyttet til tilsynsrådets arbeid dekkes av staten.

Kommentarer § 9

Det kan være behov for et tilsynsråd med faglig kompetanse, som kan se til at avtalen fungerer etter sin hensikt, og som kan veilede partene. Det er viktig at et tilsynsråd har legitimitet hos partene, og det er dermed foreslått at begge parter oppnevner en representant, og at partene blir enige om en tredje person med faglig bakgrunn som er relevant for forvaltningen av verneverdiene i området.

Tilsynsrådet bør for det første vurdere om avtalen fungerer etter hensikten i det aktuelle området, samt se til at avtalen overholdes. Dette kan for eksempel ivaretas gjennom årlig inspeksjon i området.

Tilsynsrådet skal uttale seg om faglige spørsmål i forbindelse med revisjon, og kan også trekkes inn for å uttale seg om faglige spørsmål ved konflikt mellom partene.

§ 10 Juridisk bistand

Staten dekker grunneiers nødvendige behov for juridisk bistand i forbindelse med denne avtalen. Det gjelder bistand i forbindelse med forhandlinger, både ved avtaleinngåelse og revisjon i henhold til § 7.

Kommentarer § 10

Det er rimelig at grunneier får dekket nødvendig juridisk bistand om spørsmål knyttet til avtalen, både frem mot avtaleinngåelsen og underveis. Dette er vesentlig av hensyn til å ivareta en likeverdighet mellom partene. Det må tas i betraktning at staten er en profesjonell aktør, og at grunneieren ikke har tilsvarende kompetanse. I tillegg må det tas i betraktning at staten har et sterkt utgangspunkt for å få til en avtale på sine premisser, da man har tvangsmessig ekspropriasjon eller rådighetsinnskrenkninger som alternativ dersom avtale ikke kommer i stand.

Til denne bestemmelsen er det en skjønnsmessig avgrensning av dekningen mot det som anses rimelig for å ivareta grunneiers behov og interesser.

§ 11 Overdragelse

Ved overdragelse av eiendom eller rettighet trer ny grunneier eller rettighetshaver inn i avtalen. Dette gjelder ved alle typer overdragelse. Ved oppstyking av eiendommen innenfor området trer nye grunneiere inn som parter i avtalen.

Kommentarer § 11

Det presiseres at avtalen er knyttet til eiendommen, uavhengig av hvem som til enhver tid er grunneier eller rettighetshavere. Både ved salg, gave og arv er ny eier forpliktet av avtalen. Dersom deler av eiendommen som ligger i det området det er inngått avtale om utparselleres, må også disse eierne tre inn i avtalen.

§ 12 Tinglysning

Denne avtalen tinglyses på eiendommen. Staten utfører og bekoster tinglysing av avtalen.

Kommentarer § 12

For å sikre seg at avtalen står seg mot nye eiere og andre rettighetshavere, tinglyses avtalen på eiendommen. Staten sørger for dette.

§ 13 Oppsigelse

Avtalen kan ikke sies opp i avtaleperioden, med mindre avtalepartene er enige om at avtalen skal opphøre før avtaleperioden er over.

En av partene kan si opp avtalen dersom verneverdiene etter § 1 ikke lenger er tilstede.

Kommentarer § 13

Utgangspunktet bør være at man forplikter seg for hele avtaleperioden. Dette vil være i begge parters interesse.

Behovet for langsiktige og forutsigbare verneløsninger, taler for at avtalen ikke kan sies opp ensidig og ubetinget.

Også hensynet til grunneier taler for at det ikke åpnes for en ensidig og ubetinget oppsigelsesadgang. Grunneier vil være interessert i at staten ikke kan si opp avtalen hvis de for eksempel er misfornøyd med hvordan den fungerer, og for eksempel erstatter den med et vernevedtak. Dersom staten mener verneverdiene ikke blir tilstrekkelig ivaretatt med gjeldende avtale, må de nøye seg med å foreslå revisjon. Dessuten har grunneier god sikkerhet for at avtalen gjelder ut avtaleperioden med de godtgjørelser som er fastsatt, og som sikrer inntekter på lang sikt.

Oppsigelse kan dermed skje under to omstendigheter:

- Partene er enige om å si opp avtalen før dens utløp. Dette kan være fordi partene er enige om at det ikke lenger er grunnlag for vern av området, eller fordi partene er enige om at det er mer hensiktsmessig med andre vernemetoder.
- En av partene kan si opp avtalen dersom verneverdiene ikke lenger er tilstede. Avtalen kan dermed sies opp selv om motparten er uenig. Ved uenighet trekkes imidlertid tilsynsrådet inn, og domstolene kan prøve forholdet, jf. § 14.

§ 14 Tvist

Tvist om avtalen legges frem for tilsynsrådet og søkes løst gjennom forhandlinger.

Dersom forhandlinger ikke fører frem, kan det tas ut søksmål. Verneting for avtalen er der området ligger.

Kommentarer § 14

Uenighet om avtalen skal først forsøkes løst gjennom forhandlinger, og tvisten legges frem for tilsynsrådet. Det kan dermed ikke tas ut søksmål uten at partene har forsøkt å forhandle seg frem til enighet.

Ved søksmål kan det avtales at vernetinget skal være på stedet hvor eiendommen tilhører. Etter tvisteloven § 4-5 kan tvister om fast eiendom legges til der eiendommen ligger, men dette er en valgfri kan-bestemmelse. Alternativet er at grunneier må saksøkes der vedkommende har sin bopel, jf. tvisteloven § 4-4 (2) og at staten saksøkes i Oslo, jf. tvisteloven § 4-2 (4). Det er adgang til å bestemme hvor søksmålet skal finne sted ved avtale, jf. tvistel. § 4-6, dersom det er ønskelig.

Signering

Vedlegg:

1. Kart over området som er omfattet av avtalen