

Prop. 92 L

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i markaloven (rett til erstatning)

*Tilråding fra Klima- og miljødepartementet 15. april 2016,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Klima- og miljødepartementet foreslår i denne proposisjonen endringer i lov 6. mai 2009 nr. 35 om naturområder i Oslo og nærliggende kommuner (markaloven).

Forslagene gjelder erstatning for rådighetsinnskrenkninger som følge av vern etter markaloven.

Forslagene i proposisjonen bygger i all hovedsak på forslaget som departementet sendte på høring 20. oktober 2015.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

Markaloven ble vedtatt og trådte i kraft i 2009. Loven inneholder i § 11 en bestemmelse om særskilt vern av friluftslivsområder. Vilkåret for slikt vern er at området på grunn av naturopplevelsesverdier har særskilte kvaliteter for friluftslivet.

Vernebestemmelsen i markaloven § 11 er svært lik vernebestemmelsen for naturreservat i naturmangfoldloven § 37 i restriksjonsnivå og konsekvens. Drivverdig tømmer er i begge tilfeller normalt den klart viktigste økonomiske verdien som båndlegges.

Ved vern som friluftslivsområde etter markaloven § 11 kan økonomisk tap kreves erstattet «i samsvar med alminnelige rettsgrunnsetninger». Terskelen for erstatning ligger høyt, og det skal svært mye til før skogeiere som eier skog som vernes etter denne bestemmelsen vil få erstatning. Ved

vern som naturreservat etter naturmangfoldloven § 37 er terskelen for å få erstatning betydelig lavere. Gjennomsnittlig erstatningsutbetaling ved skogvern etter naturmangfoldloven § 37 ligger på ca. 2–2,5 mill. kr. pr. kvadratkilometer produktiv skog.

Klima- og miljødepartementet (daværende Miljøverndepartementet) startet i 2010 en prosess for å verne viktige friluftslivsområder i Marka etter markaloven § 11. Våren 2011 ble kommuner samt marka- og skogeierorganisasjonene invitert til å foreslå områder med særskilt høye kvaliteter for friluftslivet som kunne være aktuelle for vern etter markaloven. Av 174 mottatte forslag plukket Fylkesmannen i Oslo og Akershus ut 32 områder som aktuelle for nærmere kartlegging, i hovedsak basert på en metode utviklet av Norsk institutt for naturforskning (NINA) (Gundersen et al 2011). Kartleggingen ble ferdigstilt i februar 2012 (SWECO rapport 1-2012). Både områdenes friluftslivsverdier og områdenes verdier for naturmangfold ble kartlagt. Kartleggingen viste at mange av områdene skårer høyt på begge grunnlag.

I forkant av den formelle oppstarten av verneplanprosessen varslet skogeierne og deres organisasjoner at de ville motsette seg en verneprosess hvor skogverdiene ikke ville bli erstattet. I mai 2012 meldte Fylkesmannen i Oslo og Akershus oppstart av verneplanprosess etter markaloven § 11 for 28 områder. Det ble i oppstartmeldingen understreket at områder med betydelige natur-

verdier kunne vernes som naturreservat gjennom frivillig skogvern etter naturmangfoldloven § 37, dersom private grunneiere ønsket det. På bakgrunn av dette meldte Fylkesmannen 21. februar 2014 oppstart av verneplanarbeid etter naturmangfoldloven § 37 for 18 av de 28 områdene.

Høsten 2013 ble det fattet vernevedtak etter markaloven § 11 for fire områder: Skjennungsåsen, Godbekken, Hauktjern og Spinneren, alle i Oslo kommune og i all hovedsak eid av kommunen. Det samlede arealet av de fire områdene er på ca. 8840 dekar.

20. mars 2015 ble ni områder i Marka vernet som naturreservat etter naturmangfoldloven. Åtte av de ni områdene inngår i de 18 områdene der det ble meldt oppstart av verneplanarbeid etter naturmangfoldloven 21. februar 2014, og er dermed også blant de 28 områdene der det ble startet verneplanprosess etter markaloven i mai 2012. For disse ni områdene ble det foretatt betydelige tilpasninger av vernebestemmelsene av hensyn til idrett og friluftsliv. Idrettsorganisasjonene og delvis friluftslivsorganisasjonene har vært kritiske til bruk av naturreservat som verneform for områder i Oslomarka, spesielt for områder som opprinnelig var kartlagt som aktuelle for vern som friluftslivsområde. Hovedsakelig skyldes dette frykt for unødvendig strenge restriksjoner på idretts- og friluftaktiviteter i områdene. Organisasjonene har etterlyst en endret erstatningsregel for markaloven § 11, for at det skal bli enklere å verne områder med hjemmel i denne bestemmelsen.

3 Gjeldende rett

Ved vern som friluftslivsområde etter markaloven § 11 kan økonomisk tap kreves erstattet «i samsvar med alminnelige rettsgrunnsetninger». Dette er en henvisning til erstatningsregelen for rådighetsreguleringer som er utviklet gjennom rettspraksis. Terskelen for erstatning ligger høyt. Høyesteretts standpunkt har vært at enhver må finne seg i de rådighetsreguleringer som er nødvendige av samfunnshensyn, uten at man tilkjennes erstatning. Unntak gjøres bare for spesielle tilfeller der det vil være sterkt urimelig om erstatning ikke tilstår. Denne erstatningsregelen er hovedregelen om erstatning ved rådighetsreguleringer i norsk rett.

Ved vern av skog etter naturmangfoldloven har grunneier etter naturmangfoldloven § 50 et sterkere krav på erstatning fra staten enn det som gjelder etter den forannevnte hovedregelen ved rådighetsreguleringer. Hvis vernet medfører en vanskeliggjøring av igangværende bruk gis det

full erstatning fra staten, i samsvar med utmålingsreglene som gjelder for erstatning ved ekspropriasjon. Denne erstatningsregelen kom inn i den nå opphevede naturvernloven av 1970 etter en lovendring i 1985, ut fra det synspunkt at vern som naturreservat i praksis vil forhindre enhver økonomisk utnyttelse av området. Regelen ble videreført i naturmangfoldloven, og utvidet til å gjelde nasjonalparker og landskapsvernområder ut fra hensynet til likebehandling av sammenlignbare tilfeller, dvs. at erstatningsregelen tar utgangspunkt i restriksjoner på igangværende bruk og ikke skiller mellom vernekategorier.

Erstatningsbestemmelsen i naturmangfoldloven § 50 utgjør et særskilt unntak fra hovedregelen i norsk rett om erstatning ved rådighetsreguleringer.

4 Høringen

4.1 Høringsorganene og innkomne svar

Forslag til endringer i markaloven ble sendt på høring 20. oktober 2015 med frist for uttalelse 10. januar 2016 til følgende instanser og organisasjoner:

Departementene

Miljødirektoratet
Landbruksdirektoratet
Regjeringsadvokaten
Fylkesmennene

Akershus fylkeskommune
Buskerud fylkeskommune
Østfold fylkeskommune
Oppland fylkeskommune

Asker kommune
Bærum kommune
Enebakk kommune
Gjerdrum kommune
Hobøl kommune
Hole kommune
Jevnaker kommune
Lier kommune
Lunner kommune
Lørenskog kommune
Nannestad kommune
Nittedal kommune
Oppegård kommune
Oslo kommune
Ringerike kommune

Rælingen kommune
Røyken kommune
Skedsmo kommune
Ski kommune

Akershus Bondelag
Akershus idrettskrets
DNT Oslo og Omegn
Greenpeace
Kommunesektorens organisasjon
Kolsås klatreklubb
Landsorganisasjonen i Norge
Norges Bondelag
Norsk Bonde- og småbrukarlag
Norges Skogeierforbund
NORSKOG
Norsk allmenningsforbund
Naturvernforbundet
Naturvernforbundet i Oslo og Akershus
Norsk Organisasjon for Terrengsykling (NOTS)
Oslo og omegn
Norsk Friluftsliv
Norges Idrettsforbund
Norges Skiforbund
Norges Orienteringsforbund
Norges klatreforbund
Næringslivets Hovedorganisasjon
Nydalens Skiklubb
Oslo idrettskrets
Oslo og omland Friluftsråd
Skiforeningen
Statskog SF
Sabima
Østmarkas venner

Høringsbrevet ble også lagt ut på departementets nettside.

Følgende instanser og organisasjoner har hatt realitetsmerknader til forslaget:

Landbruks- og matdepartementet

Landbruksdirektoratet
Miljødirektoratet

Fylkesmannen i Buskerud
Fylkesmannen i Oslo og Akershus

Buskerud fylkeskommune
Akershus fylkeskommune
Oslo kommune

Akershus og Oslo orienteringskrets
Norges Bondelag
Norsk Bonde- og Småbrukarlag

Norges Skogeierforbund
NORSKOG
DNT Oslo og Omegn
Forum for natur og friluftsliv, Akershus
Naturvernforbundet Oslo og Akershus
Norsk Friluftsliv
Oslo og Omland Friluftsråd
Norges idrettsforbund
Norges Orienteringsforbund
Norges Skiforbund
NOTS - Norsk organisasjon for terrengsykling
Oslo Idrettskrets
Oslo skikrets
Skiforeningen

4.2 Høringsforslaget

Departementet foreslo i høringsnotatet at markaloven endres slik at rådighetsinnskrenkninger som følge av vern etter markaloven erstattes på lik linje med innskrenkninger i rådigheten over eiendom ved vern etter naturmangfoldloven. Departementet viste til at restriksjonsnivået for grunneier for et område som vernes som friluftslivsområde i praksis ofte vil bli sammenfallende med det som gjelder for eksempel for nasjonalparker eller naturreservater, og at både i friluftslivsområder og i naturreservater er drivverdig tømmer normalt den klart viktigste økonomiske ressursen som båndlegges. Likhetene gjør det vanskelig å forklare en forskjell i erstatningsnivå mellom disse vernebestemmelsene, og like erstatningsregler vil gjøre det enklere å velge den verneformen som passer best for et område. Departementet pekte på faren for smitteeffekt til andre samfunnsområder med krav om tilsvarende gunstige erstatningsregler der, men mente på grunn av likhetene i restriksjonsnivå og konsekvens at smitteeffekten vil være liten.

Departementet foreslo at bestemmelsen i markaloven § 11 om erstatning ved vern som friluftslivsområde blir lik som naturmangfoldlovens bestemmelse om erstatning ved områdevern, og at markaloven § 11 femte ledd erstattes med nytt femte og sjette ledd med slik ordlyd:

En eier eller rettighetshaver i eiendom som helt eller delvis blir vernet etter denne paragraf, har rett til erstatning fra staten for økonomisk tap når et vern medfører en vanskeliggjøring av igangværende bruk. For bruk som trenger tillatelse fra offentlig myndighet, gjelder retten til erstatning bare hvis tillatelse er gitt før det er foretatt kunngjøring etter naturmangfoldloven § 42.

Når vilkårene etter femte ledd er oppfylt, fastsettes erstatningen for tap i igangværende bruk i sam-

svar med utmålingsreglene i lov 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved oreigning av fast eiendom (ekspropriasjonserstatningslova). Ved anvendelsen av nevnte lov § 10 er det tidspunktet for vernevedtaket som skal legges til grunn.

4.3 Høringsinstansenes syn

Med unntak av *Norges Skogeierforbund* og *Naturvernforbundet i Oslo og Akershus* som foreslår alternative løsninger, støtter alle høringsinstansene som har uttalt seg departementets forslag om å likestille erstatningsordningene.

Norges Skogeierforbund mener at «vern som friluftslivsområde etter markaloven i praksis bare er ment brukt på skog som også oppfyller kriteriene for vern som naturreservat etter naturmangfoldloven, og at skogen i begge tilfeller normalt settes av urørt». *Skogeierforbundet* mener derfor primært at naturmangfoldloven bør endres slik at et områdes verdi for friluftsliv kan vektlegges ved opprettelse av naturreservater og ved utforming av vernebestemmelser, og at markaloven § 11 skal oppheves. Sekundært støtter *Skogeierforbundet* departementets forslag.

Naturvernforbundet i Oslo og Akershus (NOA) mener at områder som har naturlighet/uberørt-het som opplevelsesmessig hovedkriterium som regel også vil kunne vernes etter naturmangfoldloven med full erstatning, og at erstatning etter markaloven i så fall er uaktuelt. Områder i Marka som er verneverdige etter naturmangfoldloven, må etter NOAs syn vernes etter dette lovverket.

NOA mener erstatning etter markaloven bare bør være aktuelt for områder der bevaring av verneverdiene forutsetter reservatliknende restriksjoner uten at naturmangfoldloven gir hjemmel for vern, og verneverdiene er konsentrert på mindre eiendommer. I slike tilfeller vil vern etter markaloven uten erstatning kunne medføre en urimelig belastning på skogeier. NOA mener dette i praksis vil begrense seg til få områder.

I tilfelle der skogtilstanden har kvaliteter som ikke fordrer reservatliknende restriksjoner – dette gjelder ifølge NOA mange av områdene som organisasjonen foreslo fredet i 2010, men som ikke ble med i den videre prosessen – kan det være aktuelt med en viss skjøtsel, slik at områdets preg opprettholdes. I slike tilfeller mener NOA det ikke vil være riktig å utbetale erstatning som for reservater, men heller betale en form for tilskudd til vanskeliggjort drift, som f.eks. kan lovfestes slik: «Når vedtak etter denne paragraf volder økonomisk tap ved at eierens eller rettighetshaverens igangværende bruk blir vanskeliggjort, har vedkommende rett til en

rimelig kompensasjon for dette i form av tilskudd fra staten». NOA mener begrepet «tilskudd» minsker smittefaren til andre lovverk, og begrepet «rimelig kompensasjon» gir en indikasjon på størrelsen uten på binde den 100 prosent.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus støtter departementets forslag, men peker på faren for smitteeffekt og presedensvirkning: «Fylkesmannen er likevel i utgangspunktet skeptisk til å utvide unntakene fra hovedregelen om at offentlige rådhetsreguleringer ikke medfører erstatningsplikt. Dette kan, ved uheldig presedensvirkning, sterkt begrense lovgivers og andre offentlige myndigheters handlingsfrihet i praksis».

De øvrige høringsinstansene støtter departementets forslag.

Spesielt friluftslivs- og idrettsorganisasjonene mener endringen vil føre til bedre samsvar mellom verneformål og verneform.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus mener endringen «vil styrke gjennomføringskraften i fremtidige prosesser med vern av friluftslivsområder i Marka. Dette vil videre gjøre det enklere å verne aktuelle friluftslivsområder i etter markaloven § 11 der dette er den best egnede og riktige verneformen».

NORSKOG mener forslaget er helt nødvendig og at det «endrer den grove urettferdighet som kunne oppstå ved at erstatning ved vern av skog avhenger av hvilken lovbestemmelse som ble lagt til grunn». *NORSKOG* mener videre at endringen vil bidra til en klarere avgrensning mellom rådhetsinnskrenkninger, båndlegging ved vern eller ekspropriasjon: «Rådighetsinnskrenkninger dreier seg i hovedsak om å sette grenser for framtidig bruk ved vedtak etter plan- og bygningslov mm. Ved alle former for vern og erstatning er det derimot snakk om båndlegging av igangværende bruk. Vi mener derfor at dette forslaget bidrar til en klarere avgrensning av dette forholdet og vi anser det for lite sannsynlig at det vil få noen smitteeffekt til andre områder. Også ved vedtak etter plan- og bygningsloven er det vanlig å yte full erstatning når vedtak rammer igangværende bruk, f.eks. når godkjente reguleringsplaner av hyttefelt blir satt til side av nye planvedtak.»

Norsk Friluftsliv mener forslaget er en viktig anerkjennelse av friluftsliv og naturopplevelse som viktige samfunnsverdier. Norsk Friluftsliv påpeker at det er viktig å være bevisst hvilke områder som blir vernet etter hvilket lovverk, det vil si at markaloven skal brukes dersom hensynet til friluftsloven og opplevelsesverdiene er motivet for vern, og naturmangfoldloven dersom det er hensynet til naturmangfoldet. I begge tilfelle pre-

siserer Norsk Friluftsliv at det er viktig hvordan verneforskriftene utformes: «Er det vern etter markaloven, så er det viktig at verneforskriften utformes på en måte som fremmer friluftslivet og ikke hemmer det. Er det vern etter naturmangfoldloven, så er det viktig at forskriften tar vare på naturmangfoldet, men samtidig ikke lager unødige hindringer for friluftslivet».

Norsk organisasjon for terrengsykling (NOTS) mener at dersom det gis erstatning bør det kunne stilles betingelser om at allmennhetens friluftsinteresser og atkomst sikres, for eksempel «hvorvidt en grunneier kan motsette seg tilrettelegging samt nekte organisert bruk».

Mange av idrettsorganisasjonene uttrykker skepsis til vern etter naturmangfoldloven innenfor markalovens virkeområde. *Norges Skiforbund* legger til grunn at markaloven faktisk vil bli tatt i bruk som vernelov der vern etter markaloven er tilstrekkelig, og at «anvendelsen av naturmangfoldloven i Marka må begrenses til de tilfeller der det er åpenbart er faglig grunnlag for denne form for vern». *Skiforeningen* mener «det er viktig å fremme mangfoldet som markaloven legger opp til, dvs. «friluftsliv, naturopplevelse og idrett». Områder som på grunn av naturopplevelses verdier har særskilte kvaliteter for friluftslivet, bør vernes etter markaloven, ikke naturmangfoldloven». *Skiforeningen* mener videre at anvendelsen av naturmangfoldloven i Marka «bør begrenses til de tilfelle der hensynet til naturverdier påkrever strengere verneform». *Norges Skiforbund*, *Oslo idrettskrets* og *Oslo skikrets* mener at anvendelsen av naturmangfoldloven i Marka må begrenses til de tilfelle der det er åpenbart er faglig grunnlag for denne form for vern. *Norges idrettsforbund* og *Norges Orienteringsforbund* mener at vern innenfor markalovens virkeområde primært bør skje etter markaloven. Orienteringsforbundet uttaler: «Markaloven ble i utgangspunktet utarbeidet spesielt for å håndtere de særegne bruker- og eierinteressene i dette geografisk avgrensede området, og bør etter vårt syn benyttes i alle saker som omfatter Marka.

Norges Skiforbund, *Oslo idrettskrets* og *Oslo skikrets* ber departementet vurdere å endre hjemmelsgrunnlaget fra naturmangfoldloven til markaloven for de vernevedtak som allerede er fattet med hjemmel i naturmangfoldloven «og som skyldtes mangelfull erstatningsmulighet i markaloven».

Oslo kommune viser til at de fire vernede friluftslivsområdene Skjennungsåsen, Godbekken, Spinneren og Hauktjern utgjør et samlet areal på ca. 8840 dekar, og at normal erstatningsutbetaling for tilsvarende skogområder er 4 kr pr. m², dvs.

ca. 35 millioner kroner. Kommunen ber om at endringen av markalovens §11 gis tilbakevirkende kraft og at det utbetales erstatning til Oslo kommune for vernet av disse fire områdene.

Enkelte høringsinstanser kommenterer den fremtidige praktiseringen av erstatningsbestemmelsen, og påpeker at denne må samsvare med praksis ved erstatning etter naturmangfoldloven. For eksempel bemerker *Norges Bondelag* at forslaget følger opp prinsippene for erstatning i naturmangfoldloven, og forutsetter «at disse prinsippene også legges til grunn i anvendelsen av den foreslåtte erstatningsbestemmelsen i markaloven». Også *Norges Skogeierforbund* forutsetter at erstatningspraksis og etablerte ordninger ved vern, for eksempel hvordan prinsippet om igangværende bruk skal anvendes i skog, ordningen med mulighet for påslag i mindre saker og ordningen med rentekompensasjon fra det tidspunkt skogeier har tilbudt frivillig vern, må bli den samme etter markaloven som etter naturmangfoldloven. *Norges idrettsforbund*, *Oslo Idrettskrets* og *Oslo skikrets* viser til at departementets forslag til erstatningsbestemmelse har identisk ordlyd med naturmangfoldloven § 50, og «legger derfor til grunn at den praksis som foreligger knyttet til naturmangfoldloven, blir retningsgivende også for fortolkningen av tilsvarende erstatningsbestemmelse i markaloven».

En rekke av høringsinstansene påpeker at departementet i sitt forslag ikke har inntatt regler om fremgangsmåten ved fastsetting av erstatning, og oppfordrer departementet til å gi bestemmelsen i naturmangfoldloven § 51 tilsvarende anvendelse, eller ta inn en tilsvarende bestemmelse i markaloven (*Norges Bondelag*, *Norges idrettsforbund*, *Norges Orienteringsforbund*, *Norges Skiforbund*, *Norsk Friluftsliv*, *Oslo Idrettskrets*, *Oslo skikrets*). *Norges idrettsforbund* uttaler: «Skal lovendringen har den nødvendige effekten; å etablere like erstatningsregler i begge lover, må også fremgangsmåten være lik. Departementet bør derfor innta en tilsvarende bestemmelse som naturmangfoldloven § 51 også i markaloven.»

Oslo og Omland friluftsråd (OOF) støtter departementets forslag, men uttrykker en generell bekymring for at rause erstatningsregler overfor grunneierne vil kunne føre til at man får vernet færre viktige natur- og friluftsområder enn hva man ellers ville ha mulighet til og som er viktig å verne.

OOF mener det ikke bør gis erstatning der det er offentlige tilskudd som gjør det lønnsomt å drive skogen, og at lovendringen «ikke bør gjelde for administrativt fredete områder som en kommune – eventuelt staten – har satt av på grunn av natur- eller friluftslivsverdier». OOF bemerker

også at «Markaforskriften for skogbruk i Marka» (forskrift 2. april 1993 nr. 268) legger visse bånd på skogsdriften i Marka, uten at disse begrensningene gir rett til erstatning. OOF mener derfor at en rett til erstatning ved vern etter markalovens §11 bare skal gjelde for tap som skyldes de nye restriksjonene som vernet etter §11 medfører.

NORSKOG mener at det er en formell feil i departementets forslag til ny tekst i markaloven, idet det i departementets forslag til ny lovtekst er vist til kunngjøring etter naturmangfoldloven § 42 og ikke markaloven § 11.

5 Departementets vurdering

5.1 Erstatningsbestemmelsen

Vernebestemmelsen i markaloven § 11 retter seg i all hovedsak mot skogarealer, jf. Ot.prp. nr. 23 (2008–2009) kapittel 3.8: «Vernebestemmelsen er særlig nødvendig for å sikre begrensede arealer med spesielt viktige «eventyrskog»». I slike «eventyrskog» er det avgjørende at man kan oppleve et stabilt naturmiljø over tid. Opplevelseshverdien i denne type områder kan lett bli ødelagt av plutselige inngrep som for eksempel hogst.»

Med andre ord er det samme type arealer (skog) som båndlegges ved vern etter markaloven som ved vern av skog som naturreservat etter naturmangfoldloven.

Vern som friluftslivsområde etter markaloven innebærer ikke nødvendigvis at enhver økonomisk utnyttelse av området er utelukket. Hva som tillates vil reguleres av vernebestemmelsene som fastsettes for det enkelte område. I praksis er det likevel grunn til å tro at restriksjonsnivået for grunneier for et område som vernes som friluftslivsområde ofte vil bli sammenfallende med det som gjelder for eksempel for nasjonalparker eller naturreservater. Både i friluftslivsområder og i naturreservater er det drivverdige tømmeret normalt den klart viktigste økonomiske ressursen som båndlegges. Disse forholdene gjør det vanskelig å forklare en forskjell i erstatningsnivå mellom disse vernebestemmelsene, og taler for at erstatningsreglene bør være like.

Likebehandling av sammenlignbare tilfeller var et sentralt hensyn ved utformingen av erstatningsregelen i naturmangfoldloven. I lovproposisjonen heter det blant annet:

«For noen grunneiere vil båndleggelse gjennom områdevern uavhengig av vernekategori medføre så vidt store restriksjoner på næringsvirksomhet at det er rimelig at økonomisk tap blir

erstattet. Departementet foreslår derfor felles erstatningsregler som tar utgangspunkt i restriksjoner på igangværende bruk og skiller ikke mellom vernekategorier. En særskilt erstatningsordning på dette rettsområdet vil også være positivt for samarbeidet med berørte grunneiere og rettighetshavere i prosessen frem mot vernevedtak og i forvaltningen av etablerte verneområder.» (Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) Om lov om naturens mangfold (naturmangfoldloven) kapittel 12.7.2 side 256).

Med gjeldende erstatningsregler er vern av privateid skog etter markaloven § 11 svært konfliktfylt fordi grunneierne da i hovedsak ikke vil få erstatning. Til sammenligning gir skogvern etter naturmangfoldloven § 37 jf. § 50 erstatninger som i gjennomsnitt ligger på ca. 2–2,5 mill. kr. pr. kvadratkilometer produktiv skog, men variasjonen er stor og avhenger blant annet av tømmermengde, tømmerkvalitet og driftskostnader. Grunneierne oppfatter denne forskjellen som urimelig når restriksjonene er tilnærmet like i begge tilfeller. Dette har gjort det vanskelig å anvende denne vernformen i Oslomarka. Praksis er at skogvern på privat grunn i Norge i dag i all hovedsak skjer som frivillig skogvern gjennom avtale mellom skogeier og Staten.

I Marka har utfordringene med å få skogeierne til å akseptere vern uten erstatning etter § 11 medført at få områder har blitt vernet etter denne bestemmelsen. Fire områder ble vernet høsten 2013 (Skjenningsåsen, Godbekken, Hauktjern og Spinneren, alle i Oslo kommune). Samtidig har mange av områdene som i sin tid ble kartlagt som aktuelle for vern både som viktig friluftslivsområde og som naturreservat, blitt overført til en verneprosess etter naturmangfoldloven, for eventuelt vern som naturreservat (se nærmere om dette i kapittel 2 foran). Åtte av de 28 områdene som ble valgt ut til å inngå i kartleggingene av aktuelle områder for vern etter § 11, ble vernet 20. mars 2015 som naturreservater etter naturmangfoldloven § 37.

Det er ingen tvil om at områdene innehar naturkvaliteter som gjør at de tilfredsstiller kravene som gjelder for å kvalifisere for naturreservat etter naturmangfoldloven. Verneforskriftene for naturreservatene i Marka som ble vernet 20. mars 2015 viser også at naturmangfoldloven gir godt handlingsrom for å ivareta hensynet til idrett og friluftsliv, som i all hovedsak kan videreføres i de vernede naturreservatene som før og uten søknad. De vedtatte bestemmelsene var i stor grad i tråd med innspill til verneprosessen fra Oslo og omland Friluftsråd og som Markarådet stilte seg bak.

Formålet med vernet er likevel i utgangspunktet et annet enn formålet etter markaloven § 11. Under verneprosessen som endte med vernevedtaket 20. mars 2015 var idrettsorganisasjonene og til dels friluftslivsorganisasjonene kritiske til bruk av naturreservat som verneform for disse områdene. Departementet har etter vernevedtaket 20. mars 2015 ikke registrert vesentlige innvendinger fra disse organisasjonene til hvordan hensynet til idrett og friluftsliv er ivaretatt i de aktuelle verneforskriftene.

Departementet noterer seg at de aller fleste høringsinstansene støtter departementets forslag om å likestille bestemmelsen i markaloven § 11 om erstatning ved vern som friluftslivsområde med erstatningsbestemmelsen ved områdevern i naturmangfoldloven § 50.

En utvidelse av adgangen til erstatning for rådighetsinnskrenkninger på ett samfunnsområde vil kunne innebære en viss risiko for krav om tilsvarende gunstige erstatningsregler på andre samfunnsområder, jf. den bekymring Fylkesmannen i Oslo og Akershus gir uttrykk for. En endring vil også kunne medføre en rettslig smitteeffekt ved at det blir mindre tydelig hva som egentlig er den alminnelige regel («alminnelige rettsgrunnsetninger») ved rådighetsreguleringer. Dette kan få betydning for fremtidige rettssaker om erstatning, eksempelvis etter plan- og bygningsloven, samt saker om bygging av veier, kraftledninger mv. Desto flere unntak fra hovedregelen om at offentlige rådighetsreguleringer ikke medfører erstatningsplikt, jo mer usikkert blir det hvor grensen går for erstatning. Vurderinger av når det er urimelig at en rådighetsregel må tåles erstatningsfritt vil også kunne påvirkes av om reguleringer med tilsvarende virkning på andre områder vil kunne gi rett til erstatning. Det er viktig at Regjering og Storting kan styre samfunnsutviklingen og begrense hvordan fast eiendom kan utnyttes og fastlegge rammene for ulike former for næringsutøvelse, uten at dette annet enn unntaksvis medfører erstatningsplikt for det offentlige. Hvis ikke blir lovgivers og andre offentlige myndigheters handlingsfrihet i praksis sterkt begrenset.

Siden vernebestemmelsen i markaloven § 11 er svært lik vernebestemmelsene i naturmangfoldloven i restriksjonsnivå og konsekvens, og fordi drivverdig tømmer i begge tilfeller normalt er den klart viktigste økonomiske verdien som båndlegges, mener Klima- og miljødepartementet at det må legges til grunn at departementets lovforslag ikke vil ha rettslig smitteeffekt.

Norges Skogeierforbund mener at vern som friluftslivsområde etter markaloven i praksis bare

er ment brukt på skog som også oppfyller kriteriene for vern som naturreservat etter naturmangfoldloven. Departementet viser til at kartleggingen som ble gjennomført i 2011 (se kapittel 2 foran) viste at mange av områdene som skåret høyt på friluftslivsverdier også skåret høyt på naturmangfoldverdier, men det gjaldt ikke alle. For eksempel vurderes Godbekken, som er ett av de fire områdene som er vernet som friluftslivsområde etter markaloven § 11, å ha begrensede verdier for naturmangfold slik at området ut fra de dokumenterte kvalitetene ikke ville vært aktuelt å verne som naturreservat. Departementet støtter derfor ikke Skogeierforbundets forslag om å oppheve markaloven § 11 og i stedet endre naturmangfoldloven slik at et områdes verdi for friluftsliv kan vektlegges ved opprettelse av naturreservater og ved utforming av vernebestemmelser.

Departementet deler heller ikke Naturvernforbundet i Oslo og Akershus' (NOAs) syn om at områder i Marka som tilfredsstiller kravene for vern som naturreservat etter naturmangfoldloven, uansett skal vernes etter dette lovverket og ikke etter markaloven § 11. Oslomarka er svært mye brukt og er svært verdifullt som arena for idrett og rekreasjon for befolkningen i Oslo og omland. Å fremme idrett, friluftsliv og naturopplevelse – altså brukerinteresser – er hovedformålet med markaloven, samtidig som loven også skal bevare et rikt og variert landskap og Markas naturmiljø. De sterke brukerinteressene i Marka tilsier etter departementets syn at områder som på grunn av naturopplevelsverdier har særskilte kvaliteter for friluftsliv, etter en konkret avveining skal kunne vernes som friluftslivsområde selv om de også har viktige naturmangfoldverdier. Departementet er heller ikke ubetinget enig i uttalelsene til de høringsinstansene som mener vern innenfor markalovens virkeområde primært bør skje etter markaloven. Departementet mener det for hvert enkelt område må skje en konkret vurdering av behov og interesser slik at verneform og verneformål tilpasses hvert enkelt område på best mulig måte. Departementet viser også til at for de ni områdene som ble vernet som naturreservater 20. mars 2015 var det foretatt betydelige tilpasninger av vernebestemmelsene av hensyn til idrett og friluftsliv.

Departementet legger til grunn at vern av privateid skog etter markaloven § 11 i all hovedsak vil skje ved frivillig vern, med tilsvarende prosesser overfor grunneiere som ved vern at naturreservater etter naturmangfoldloven på privateid grunn.

Når det gjelder NOAs syn om at erstatning etter markaloven bare bør utbetales ved reservatliknende restriksjoner i områder der verneverdiene

er konsentrert på mindre eiendommer (og naturmangfoldloven ikke gir hjemmel for vern), vil departementet påpeke at dette i praksis innebærer at større skogeiere ikke vil få erstatning. Det vil for slike områder innebære at løsningen forblir slik den er i dag, med de ulemper det medfører.

Når det gjelder NOAs forslag om å betale tilskudd til vanskeliggjort drift («rimelig kompensasjon for dette i form av tilskudd fra staten») i stedet for erstatning for områder der skogtilstanden ikke fordrer reservatliknende restriksjoner, men hvor det er aktuelt med en viss skjøtsel, er det uklart for departementet om dette er ment å gjelde uansett størrelse på eiendommen. Forslaget kunne uansett innebære en forbedring for grunneier fremfor løsningen som gjelder i dag. Departementet mener likevel en slik løsning ikke vil være tilstrekkelig for å få til den fleksibiliteten som departementet mener er nødvendig for å kunne velge den verneformen som passer best for et område. Departementet vil i denne sammenheng også bemerke at reglene om erstatningsutmåling i naturmangfoldloven § 50 hensyntar eventuell fortsatt drift som følge av vernet – det vil si at i den grad skogeier fortsatt kan drifte noe av eiendommen, tas dette hensyn til i erstatningsutmålingen.

I denne sammenheng vil departementet igjen også vise til at dagens praksis ved skogvern på privat grunn er at dette skjer som frivillig vern der skogeier får erstatning for økonomisk tap som følge av vanskeliggjøring av den igangværende bruken av eiendommen. En av grunnene til å likestille erstatningsregelen i markaloven med erstatningsregelen i naturmangfoldloven er nettopp at den manglende erstatningsmuligheten etter markaloven har gjort det vanskelig å anvende vernebestemmelsen i markaloven § 11. Det er derfor liten grunn til å tro at en likestilling av erstatningsreglene vil føre til at det blir vernet færre viktige natur- og friluftsområder enn hva man ellers ville ha mulighet til, slik Oslo og Omland friluftsråds uttrykker bekymring for.

Etter departementets syn medfører båndlegging av skogarealer som hhv. naturreservat etter naturmangfoldloven og friluftslivsområde etter markaloven så like restriksjoner for grunneier at det fremstår som rimelig at erstatningsbestemmelsene er like. Departementet kan ikke se at det er sterke hensyn som gjør seg gjeldende mot en slik løsning. Departementet mener videre at en endring av erstatningsbestemmelsen i markaloven vil gjøre bestemmelsen om vern som friluftslivsområde mer anvendelig, og slik gjøre det enklere å tilpasse verneform og verneformål,

samt bestemmelser om aktiviteter og tiltak, til det som passer best for hvert enkelt område.

Departementet vil bemerke at det generelle utgangspunktet i norsk rett er at lover ikke gis tilbakevirkende kraft. Departementet ser ikke tungtveiende grunner til å gjøre unntak fra denne hovedregelen i dette tilfellet og støtter således ikke Oslo kommunes høringsuttalelse.

Når det gjelder de gjenværende områdene hvor det er meldt oppstart av vernearbeid etter markaloven § 11 og naturmangfoldloven § 37, jf. omtale av prosessen i kap. 2, avventer departementet en eventuell endring av erstatningshjemmelen knyttet til markaloven § 11. Når erstatningshjemmelen eventuelt er endret vil departementet vurdere hvilke av disse områdene som blant annet ut fra naturmangfoldverdier, friluftslivsverdier og brukerinteresser er egnet for vern etter henholdsvis markaloven § 11 og naturmangfoldloven § 37, før verneprosessen videreføres.

5.2 Saksbehandling og praksis

Departementet gikk i høringsforslaget ikke nærmere inn på reglene for fremgangsmåten ved fastsetting av erstatning. I naturmangfoldloven er fremgangsmåten ved fastsetting av erstatning særskilt regulert i § 51. Etter markaloven § 11 tredje ledd gjelder bestemmelsene om saksbehandling i naturmangfoldloven kapittel V for opprettelse av friluftslivsområder. Dette kapitlet omfatter også § 51. Departementet ser imidlertid at det er tvilsomt om markaloven tredje ledd etter sin ordlyd kan anses å omfatte naturmangfoldloven § 51.

For å tydeliggjøre at bestemmelsen i naturmangfoldloven § 51 skal gjelde for fremgangsmåten ved fastsetting av erstatning etter markaloven, foreslår departementet at dette presiseres i forslag til nytt fjerde ledd i § 11.

Enkelte høringsinstanser kommenterer den fremtidige praktiseringen av erstatningsbestemmelsen, og påpeker at denne må samsvare med praksis ved erstatning etter naturmangfoldloven. Departementet er enig i dette og legger til grunn at erstatningspraksis etter markaloven skal følge den praksis som er utviklet etter naturmangfoldloven § 51 når det gjelder skogvern. Eksempelvis vil det gis rentekompensasjon fra tidspunktet for inngått avtale om frivillig vern på privateid grunn, slik dette praktiseres ved frivillig skogvern etter naturmangfoldloven § 37.

Dette gjelder også vurderingen av hva som anses som igangværende bruk i kommunalt eller statlig eide områder som er administrativt fredet, jf. høringsuttalelsen fra Oslo og Omland friluftslivs-

råd (OOF). Når først erstatningsreglene gjøres likelydende med begrunnelse i likhet i restriksjonsnivå og verdier som båndlegges, kan ikke departementet se at det er gode grunner for å behandle spørsmålet om erstatning for administrativt fredete områder annerledes når de vernes etter markaloven enn etter naturmangfoldloven. Departementet vil derfor ikke foreslå en særbestemmelse i markaloven § 11 for administrativt fredete områder.

Når det gjelder NORSKOGs påpekning av at det må være feil når det i departementets forslag til ny lovtekst er vist til kunngjøring etter naturmangfoldloven § 42, vil departementet bemerke at idet markaloven § 11 ikke har noen egen kunngjøringsbestemmelse må henvisningen til naturmangfoldloven § 42 blir riktig, jf. henvisningen til naturmangfoldlovens saksbehandlingsregler i markaloven § 11 tredje ledd.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

I dag er det igangsatt verneprosess etter både naturmangfoldloven og markaloven for i underkant av ti områder i Marka. Disse områdene kvalifiserer for vern etter naturmangfoldloven og kan vernes etter denne loven dersom de ikke vernes etter markaloven. Vern av disse områdene etter markaloven vil derfor ikke medføre økte samlede kostnader for staten eller noen forskyvning i prioriteringen av nye skogvernarealer. På lang sikt vil politiske prioriteringer kunne medføre at vern av områder som kun kvalifiserer for vern etter markaloven går på bekostning av annet skogvern, gitt at disse konkurrerer om de samme midlene. Det vil imidlertid være snakk om få områder og et forholdsmessig lite beløp pr år, slik at konsekvensene for det samlede skogvernet vil bli marginale. I hvilken grad dette sam-

let sett gir økte utgifter til skogvern beror på om vern etter markaloven § 11 kommer istedenfor eller i tillegg til skogvern etter naturmangfoldloven. Dette må vurderes i de årlige budsjettprosessene.

7 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til endringen i markaloven § 11

Femte ledd innebærer at en grunneier har rett til erstatning for det økonomiske tapet han eller hun lider når vernet som friluftslivsområde medfører vanskeliggjøring av igangværende bruk. Bestemmelsen er tilnærmelsesvis identisk med bestemmelsen i naturmangfoldloven § 50 første ledd om rett til erstatning ved områdevern etter naturmangfoldloven. I tillegg presiseres at bestemmelsen om fremgangsmåten ved fastsetting av erstatning i naturmangfoldloven § 51 gjelder ved fastsetting av erstatning etter markaloven § 11. Se nærmere om dette i kapittel 5.2. Det innebærer at forarbeider, teori og praksis knyttet til naturmangfoldloven §§ 50 og 51 blir retningsgivende for anvendelsen av bestemmelsen i markaloven femte ledd. Det samme gjelder for *sjette ledd*, som praktisk talt er likelydende med naturmangfoldloven § 50 annet ledd. Det er gjort enkelte språklige endringer sammenlignet med naturmangfoldloven, men disse er ikke ment å innebære noen materiell forskjell.

Klima- og miljødepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i markaloven (rett til erstatning).

Vi HARALD, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i markaloven (rett til erstatning) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i markaloven (rett til erstatning)

I

I lov 6. mai 2009 nr. 35 om naturområder i Oslo og nærliggende kommuner skal § 11 femte ledd og nytt sjette ledd lyde:

En eier av eller rettighetshaver i eiendom som helt eller delvis blir vernet som friluftslivsområde, har rett til erstatning fra staten for økonomisk tap når et vern medfører en vanskeliggjøring av igangværende bruk. Dersom bruken trenger tillatelse fra offentlig myndighet, gjelder retten til erstatning bare når tillatelse er gitt før det er foretatt kunngjøring

etter naturmangfoldloven § 42. Naturmangfoldloven § 51 gjelder for fremgangsmåten ved fastsetting av erstatning etter bestemmelsen her.

Når vilkårene etter femte ledd er oppfylt, fastsettes erstatningen for tap som følge av vanskeliggjøring av igangværende bruk i samsvar med utmålingsreglene i ekspropriasjonserstatningslova. Ved anvendelsen av ekspropriasjonserstatningslova § 10 skal tidspunktet for vernevedtaket legges til grunn.

II

Loven trer i kraft straks.
