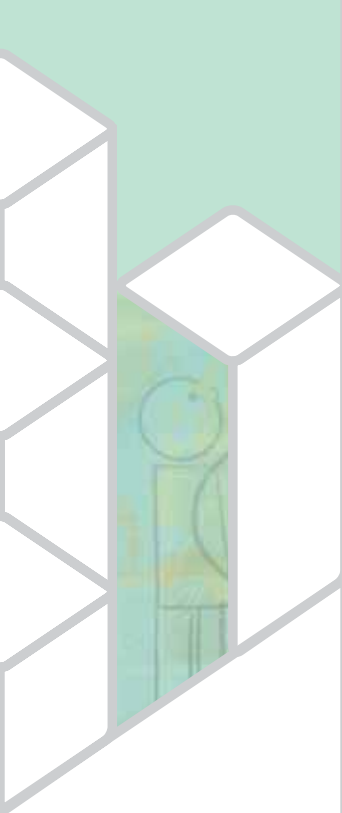




Terje Skjeggedal, Vegard Gundersen,
Kjell A. Harvold og Odd Inge Vistad

Frivillig vern av skog - evaluering av arbeidsform



Samarbeidsrapport
NIBR/NINA 2010

Frivillig vern av skog

Terje Skjeggedal, Vegard Gundersen,
Kjell A. Harvold og Odd Inge Vistad

Frivillig vern av skog

- evaluering av arbeidsformen

Samarbeidsrapport NIBR/NINA 2010

Tittel: **Frivillig vern av skog**
– evaluering av arbeidsformen

Forfattere: Terje Skjeggedal, Vegard
Gundersen, Kjell A. Harvold
og Odd Inge Vistad

Samarbeidsrapport: NIBR/NINA 2010
ISBN: 978-82-7071-830.6
Prosjektnummer: O-2820
Prosjektnavn: Skogvern
Oppdragsgiver: Direktoratet for naturforvaltning
Prosjektleder: Terje Skjeggedal

Referat: Siden 2003 er nesten alle nye prosesser for
vern av skog på privat grunn gjennomført som
frivillig vern ved at skogeier(e) tilbyr områder
for vern. Evalueringa viser at frivillig vern har
reduisert konfliktnivået i skogvern betydelig.
Prosesskostnadene er redusert, mens
erstatningene har økt noe.
Saksbehandlingstida er redusert.

Sammendrag: Norsk og Engelsk

Dato: April 2010

Antall sider: 160

Pris: Kr 300,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og
regionforskning
Gaustadalléen 21,
0349 OSLO

Vår hjemmeside: Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Trykkeri: Nordberg A.S.

Org. nr. NO 970205284
© NIBR 2010

Forord

Evaluering av arbeidsformen frivillig vern av skog er utført på oppdrag fra Direktoratet for naturforvaltning (DN) i løpet av høsten 2009.

Arbeidet har foregått i samarbeid mellom NIBR, som prosjektansvarlig, og Norsk institutt for naturforskning (NINA), Lillehammer. NINA har hatt ansvar for en spørreundersøkelse til samtlige grunneiere som er berørt av frivillig vern av skog, og som sammenlikningsgrunnlag, til skogeiere som ikke har deltatt i frivillig vern. Spørreundersøkelsen er presentert i kapittel 5 i rapporten. Dette kapitlet er skrevet av Vegard Gundersen i samarbeid med Odd Inge Vistad, begge fra NINA Lillehammer. En takk til Bjørn Petter Kaltenborn som kommenterte spørreskjemet og til Oddgeir Andersen som bisto i databehandlinga, begge fra NINA Lillehammer. Vegard Gundersen har også skrevet de delene av kapittel 2.5 og 4.4 som knytter seg til spørreundersøkelsen, og kapittel 3.4. De øvrige kapitlene i rapporten er skrevet av prosjektleder Terje Skjeggedal i samarbeid med Kjell A. Harvold, begge fra NIBR. Alle forskerne har deltatt i arbeidet med kapittel 7 og 8.

Underveis har vi hatt kontakt med NINA Oslo, v/Erik Framstad, som har hovedansvaret for naturfaglig evaluering av frivillig vern av skog, og som har foregått parallelt med denne evalueringa av arbeidsformen. Kontaktperson hos DN har vært Asbjørn Tingstad. Han har bidratt med informasjon og grunnlagsmateriale til arbeidet. Det samme har Svein M. Søgner i Norges Skogeierforbund.

Oslo april 2010

Berit Nordahl
Forskningssjef

Samarbeidsrapport NIBR/NINA 2010

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	4
Figuroversikt	5
Sammendrag	7
Summary	12
1 Bakgrunn og formål	17
2 Vern av skog i Norge	19
2.1 Tradisjonelt barskogvern	19
2.2 Frivillig vern av skog	20
2.3 Sammenlikning tradisjonelt vern – frivillig vern	23
2.4 Sertifisering av skogbruk	26
2.5 Erfaringer fra tidligere undersøkelser	28
3 Teoretiske perspektiver	31
3.1 Tolking grunnlag	31
3.2 Forvaltningsendringer	31
3.3 Konflikter og medvirkning	35
3.4 Skogeiere og skogvern	38
4 Metoder og datagrunnlag	40
4.1 Spørsmål	40
4.2 Modell	42
4.3 Aktører	42
4.4 Datagrunnlag	44
5 Skogeiere og skogvern	53
5.1 Noen generelle trekk	53
5.2 Vern av skog	55
5.3 Verneprosess og resultater	56
5.4 Framdrift, samarbeid og potensial	59
6 Frivillig vern av skog – beskrivelse og oppfatninger	66
6.1 Introduksjon	66

6.2	Eksempel: Kystgranskog.....	66
6.3	Eksempel: Skrim-Sauheradfjella naturreservat	73
6.4	Mål.....	76
6.5	Innsats.....	81
6.6	Aktivitet.....	82
6.6.1	Planlegging	82
6.6.2	Frivillig vern-prosessene	83
6.6.3	Deltakelse	86
6.6.4	Organisering.....	87
6.6.5	Regionale variasjoner.....	88
6.7	Resultater.....	92
6.7.1	Introduksjon	92
6.7.2	Verna områder.....	93
6.7.3	Oppfatninger om resultater	96
6.7.4	Konfliktnivå.....	101
6.7.5	Kostnadsnivå	103
6.7.6	Saksbehandlingstid.....	108
7	Våre vurderinger av frivillig vern av skog.....	111
7.1	Introduksjon	111
7.2	Resultater.....	111
7.3	Konfliktnivå.....	117
7.4	Kostnadsnivå	120
7.5	Saksbehandlingstid.....	121
7.6	Forbedringer	123
8	Konklusjoner.....	126
	Litteratur	132
Vedlegg 1	Spørreskjema. Til skogeiere som har deltatt i frivillig vern.....	138
Vedlegg 2	Spørreskjema. Spørreundersøkelse til utvalgte skogeiere 2009	139
Vedlegg 3	Intervjuguide.....	140
Vedlegg 4	Oversikt over aktører som er intervjuet på arbeidsstedet	142
Vedlegg 5	Oversikt over aktører som er intervjuet pr. telefon	144

Tabelloversikt

Tabell 4.1...	<i>Sannsynlighetsutvalg av skogeiendommer innafor den enkelte arealkategori fordelt på fylke.</i>	45
Tabell 4.2...	<i>T-test-verdier for 2 av 17 påstander i spørsmål 17 som ga signifikante utslag på 5 %-nivå.</i>	46
Tabell 4.3...	<i>Gir en oversikt over respondentene for utvalget SFrivillig og årsakene til at det faktiske utvalget er vesentlig lavere enn det teoretiske.</i>	47
Tabell 4.4...	<i>Oversikt over spørreundersøkelsene som ligger til grunn for analysene i denne rapporten. Det er to datasett som slås sammen til utvalget SGenerelt, og tre datasett som slås sammen til utvalget STvang. Når det gjelder SFrivillig, er dette framkommet fra en nasjonal undersøkelse av hele populasjonen av skogeiere som har gjennomført frivillig vern på sin eiendom.</i>	49
Tabell 5.1...	<i>Viser prosentverdier for registrerte bakgrunnsvariabler fra skogeierne i de tre utvalgene SGenerelt, SFrivillig og STvang.</i>	53
Tabell 5.2...	<i>Arealfordeling av skogeiendommene (produktivt skogareal).</i>	55
Tabell 5.3...	<i>Viser svarfordelingen på spørsmålet "Hvilken/hvilke organisasjoner hadde du kontakt med i løpet av verneprosessen fra det tidspunkt din eiendom ble aktuell for frivillig vern?", og "Hvilken tiltro har du til følgende organisasjoner når det gjelder gjennomføring av vern av skog og naturmangfold?" for SFrivillig. Likert-skala: 1 er "Svært liten tiltro" og 5 er "Svært stor tiltro".</i>	61
Tabell 6.1...	<i>Skogeiersamvirkets andelslag og virkeskjøp 2008.</i>	89
Tabell 6.2...	<i>Fordeling av frivillig vern-områder og deres areal på fylker.</i>	94
Tabell 6.3...	<i>Områder tilbudt fra skogeiere, men ennå ikke tilrådd Miljøverndepartementet.</i>	95
Tabell 6.4...	<i>Områder hvor det har vært arbeid i 2009 med sikte på tilbud om frivillig vern.</i>	96
Tabell 6.5...	<i>Bevilgninger til vern av barskog i perioden 2000–2009.</i>	104

Figuroversikt

Figur 3.1	<i>Illustrasjonen viser hvordan skogeier teoretisk sett tilpasser seg press fra offentlige interesser.</i>	39
Figur 5.1	<i>Viser svarfordelingen (i prosent) på spørsmålet "Hva er din mening om vern av skog i Norge slik situasjonen er nå?" for utvalgene SGenerelt, SFrivillig og STvang.</i>	56
Figur 5.2	<i>Viser svarfordelingen (i prosent) på spørsmålet "Hvor fornøyd er du med verneprosessen?" for utvalgene SFrivillig og STvang. Sum=100 prosent.</i>	57
Figur 5.3	<i>Viser svarfordelingen (i prosent) på spørsmålet "I hvilken grad hadde du innflytelse i verneprosessen?" for utvalget SFrivillig, og "Hvor mye fikk du delta i verneprosessen?" for utvalget STvang. Sum=100 prosent.</i>	58
Figur 5.4	<i>Viser svarfordelingen (i prosent) på spørsmålet "Hvordan mener du at denne verneprosessen påvirket din forståelse for naturvern?" for utvalget SFrivillig, og "Hvordan mener du at verneprosessen påvirket din sans for naturvern?" for utvalget STvang. Sum=100 prosent.</i>	59
Figur 5.5	<i>Viser svarfordelingen (i prosent) på spørsmålet "Hvordan føler du saksgangen har vært ved gjennomføring av frivillig vern?" for utvalget SFrivillig.</i>	60
Figur 5.6	<i>Viser fordelingen på spørsmålet "Kjenner du til ordninga om frivillig vern av skog?" for utvalget SGenerelt.</i>	62
Figur 5.7	<i>Viser hvordan skogeier vurderer spørsmålet "Hva tror du bruk av frivillig vern av skog vil resultere i?" for utvalgene SGenerelt og SFrivillig. Likert-skala: 1 er "Helt uenig" og 5 er "Helt enig".</i>	63
Figur 5.8	<i>Viser svarfordelingen på spørsmålet "Kan det være aktuelt med frivillig vern av skog på din eiendom?" for utvalget SGenerelt.</i>	63
Figur 5.9	<i>Viser relative fordeling på hva som vil være skogeiers "... viktigste motivasjon for å bli med å utrede frivillig vern av skog på din eiendom?". Likert-skala: 1 er "Svært lite viktig" og 5 er "Svært viktig".</i>	64

Figur 5.10... <i>Viser svarfordelingen (i prosent) på spørsmålet "I hvilken grad er du fornøyd med erstatningen du fikk for frivillig vern?" for utvalget SFrivillig.</i>	65
Figur 6.1 <i>Solum I naturreservat.</i>	70
Figur 6.2 <i>Solumsmoen naturreservat.</i>	71
Figur 6.3 <i>Skrim-Sauheradjella naturreservat.</i>	73
Figur 6.4 <i>Skogeierandelslagene.</i>	89

Sammendrag

Terje Skjeggedal, Vegard Gundersen, Kjell A. Harvold og Odd I. Vistad

Frivillig vern av skog – evaluering av arbeidsformen

Samarbeidsrapport NIBR/NINA 2010

Store konflikter og svake resultater i barskogvernet

Gjennomføring av barskogvernet på 1990-tallet førte til mange og til dels sterke konflikter mellom skogeiere og miljøvernmyndighetene. Det var en situasjon som verken skogeiersamvirket eller miljøvernmyndighetene kunne leve med. Ei naturfaglig evaluering av skogvernet i 2002 viste at verneområdene var skeivt fordelt i forhold til geografi, naturforhold og skogtyper. Om lag én prosent av produktiv skog var da verna, mens minst 4,6 prosent ble vurdert som nødvendig for å dekke vernebehovene.

Frivillig vern som alternativ

Konfliktene i skogvernet er også gjentatte ganger diskutert i Stortinget. Ordninga med frivillig vern som ble lansert av Norges Skogeierforbund i 2000, har fått brei politisk oppslutning. Siden 2003 er nesten alle nye prosesser for vern av skog på privat grunn gjennomført som frivillig vern og ikke som tradisjonelle verneplanprosesser. Det er likevel diskusjon om i hvor stor grad frivillig vern kan erstatte, eller bare supplere, tradisjonelt vern. Frivillig vern-prosesser skiller seg fra tradisjonelle verneprosesser først og fremst i oppstarten og de første fasene. Deretter følger frivillig vern den samme prosessen som tradisjonelt vern for naturreservater etter naturvernloven (etter 1. juli 2009 naturmangfoldsloven). Tradisjonelt vern starter med naturfaglige registreringer, vurdering av verneverdier og utforming av forslag til verneområder i regi av miljøvernmyndighetene. Erstatninger blir ikke vurdert før etter at verneplanen er endelig vedtatt. Frivillig

vern, derimot, starter formelt ved at skogeier(e) leverer et tilbud til Fylkesmannen om frivillig vern. Forut for dette har det vært en uformell og lukka prosess mellom skogeier(e), skogeiersamvirket, Fylkesmannens miljøvernavdeling og Direktoratet for naturforvaltning. Når Fylkesmannen melder oppstart av verneplanprosess, er ofte både avgrensing av området, verneforskrifter og også erstatninger allerede avtalt mellom skogeiere og fylkesmann.

Evaluerings metoder og datagrunnlag

Evalueringsa bygger på en spørreundersøkelse til samtlige skogeiere som har gjennomført frivillig vern. For sammenlikning er undersøkelsen også sendt til et tilfeldig utvalg skogeiere i fire fylker. Vi har også kunnet sammenlikne med tidligere liknende undersøkelser til skogeiere som var med i barskogvernet fase II. Dessuten har vi gjennomført intervjuer på nasjonalt nivå med Landbruksdepartementet, Miljøverndepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, Norges Skogeierforbund, NORSKOG og fem naturvern- og friluftslivsorganisasjoner. I fylkene Telemark og Nord-Trøndelag har vi gjennomført intervjuer hos Fylkesmannen og skogeierandelslag. I tillegg har vi pr. telefon intervjuet Fylkesmannens miljøvernavdeling i de andre fylkene, unntatt Finnmark, og de seks resterende skogeierandelslagene. Relevante dokumenter er også gjennomgått.

Mange nye verneområder med gode verneverdier

Gjennom frivillig vern er det hittil verna vel 500 km² skog, hvorav i underkant 200 km² er produktiv skog. Verneområdene har gjennomgående verneverdier på regionalt, ofte nasjonalt og også internasjonalt nivå (2-, 3- og 4 stjerners). I tillegg er vel 330 km² skog tilbudt av skogeiere og er nå inne i en formell verneprosess, og det arbeides med å avklare tilbud på om lag 100 km² skog. Verneområdene som tilbys er både tidligere kjente områder og nye og ukjente. Det er verna og satt i gang prosesser på vesentlig større områder enn Miljøverndepartementets målsettinger om pr. 2009 å starte opp frivillig vern-prosesser på vel 200 km² produktiv skog. Likevel kjenner ennå bare om lag halvparten av skogeierne til ordninga med frivillig vern

Skeiv fordeling, varierende arrondering og usikker framtid

Verneområdene er skeivt fordelt geografisk med konsentrasjon til Øst-Norge og Trøndelag. Ennå er ingen større områder på Vestlandet verna ved frivillig vern. Eiendomsgrensene får stor betydning for arrondering av verneområdene. Det kan gi dårlige naturfaglige løsninger, men nye grunneiere og eiendommer kan bli lagt til gjennom nye verneprosesser. Etter hvert finnes mange slike eksempler. Den største usikkerheten, og uenigheten, knytter seg til hva som vil skje framover. Vil områder som tilbys, ha høye nok verneverdier? Vil det komme tilbud på områdene med de høyeste verneverdiene? Skogeiersamvirket tviler ikke på at dette kan løses ved frivillig vern. Naturvernorganisasjonene er overbevist om at det vil bli behov for å supplere med tradisjonelt vern.

Miljøvernforvaltninga er skeptisk til at alt skal kunne løses gjennom frivillig vern, men er mer avventende og vil se hva som skjer de kommende årene.

Konfliktnivået er vesentlig redusert

Vår undersøkelse viser at bare om lag ti prosent av skogeierne som har gjennomført frivillig vern, er ganske eller veldig misfornøyde med prosessen, mens hele 75 prosent av skogeierne som har vært involvert i tradisjonelt vern, var ganske eller veldig misfornøyde med den prosessen. Det er betydelig vilje blant skogeiere til å tilby arealer for frivillig vern. Skogeire som har gjennomført frivillig vern, har stor forståelse for vern av skog og er stort sett fornøyde med resultatet. På den andre sida er naturvernorganisasjonene misfornøyde med at de ved frivillig vern først kommer inn i prosessene når det meste allerede er bestemt. De får ikke spilt inn sine ønsker og krav til nye områder som bør vernes.

Miljøvernmyndighetene deler langt på vei denne innvendinga til prosessen. De godtar den likevel fordi resultatene er så gode: Mange områder blir verna og konfliktene med skogeierne er vesentlig redusert. Gjennom frivillig vern-prosesser er det utvikla samarbeidsformer og gjensidige tillitsforhold mellom berørte parter i skogeiersamvirket og miljøvernforvaltninga. Samarbeidet er i liten grad formalisert, men erfaringsbasert og bygger på personlige kontakter. Samarbeidet er best i fylker der aktiviteten og kontakten er stor, og dårligst i fylker med få verneområder.

Redusert kostnadsnivå, men noe høyere erstatninger

Prosesskostnadene ved frivillig vern ser ut til å ligge på om lag 20 prosent av totalkostnadene, mens andelen ved tradisjonelt barskogvern er om lag 35 prosent. Årsakene er først og fremst mindre konflikter, raskere saksgang, reduserte kostnader til skogtakster og rimeligere erstatningsprosesser. Det betyr at større andel av midlene til skogvern kan brukes til erstatninger ved frivillig vern. Erstatningene utmåles etter samme skogfaglige prinsipper som ved tradisjonelt vern, men ser ut til å ha økt noe, som et gjennomsnitt i størrelsesorden ti prosent. Hovedårsakene er at erstatningene nå forhandles fram i prosessen, og ikke som ved tradisjonelt vern fastsettes etter at verneplanen formelt er vedtatt. Kostnadene ved arbeidet i forvaltninga er også betydelig redusert, både pga. langt færre konflikter og fordi mye av arbeidet tidlig i prosessen utføres av skogeiersamvirket.

Saksbehandlingstida er redusert

Mens saksbehandlingstida i barskogvernet på 1990-tallet kunne være fem år eller mer, gjennomføres om lag 30 prosent av frivillig vern-sakene på under to år fra tilbud blir gitt av skogeier til vernevedtak er fatta. Lengste saksbehandlingstid har vært fire år, korteste ni måneder. Manglende saksbehandlingskapasitet, både hos fylkesmennenes miljøvernavdelinger og hos skogeierandelslagene, er ei vesentlig hindring for å redusere saksbehandlingstida ytterligere. Den største hindringa er imidlertid bevilgningene til erstatninger. Ferdig behandla planer blir liggende i Miljøverndepartementet og vente på sluttvedtak, fordi det ikke er tilstrekkelig midler til å utbetale erstatninger.

Ny arbeidsform og nye utfordringer

Frivillig vern betyr at forvaltningspraksis blir endra i retning av større grad av nettverk og forhandlinger. Det gir utfordringer for alle involverte. Miljøvernmyndighetene har fortsatt styringa, men må i større grad forhandle om akseptable løsninger. Skogeiersamvirket må akseptere større grad av innsyn og vurdering av deres egne utførte oppgaver, som tidligere var å betrakte som interne. Naturvernorganisasjonene må finne fram til samarbeidsformer, mer enn konfrontasjon, ellers blir de lett satt på sidelinja. Det er behov for mer systematisert og tilgjengelig dokumentasjon av frivillig vern-områder. Etter hvert som nye

områder blir verna, vil også behovet for nye registreringer og mer spesifisert og systematisk planlegging øke. Her er det etter vårt syn mye å gå på uten å utfordre grensene for frivillighet. Det bør også være mulig innen frivillig vern å komme fram til rutiner som gjør at naturvernorganisasjonene kan delta mer aktivt før det meste i verneprosessen er bestemt.

Summary

*Terje Skjeggedal, Vegard Gundersen, Kjell A. Harvold
and Odd I. Vistad*

Voluntary forest conservation – Approach evaluation
Joint Report NIBR/NINA 2010

Intense disputes and poor results in coniferous forest conservation

Conservation of coniferous forest in the 1990s resulted in many, at times heated disputes between forest owners and environmental authorities. The situation was untenable in the view of both the Federation of Norwegian Forest Owners (skogeiersamvirket) and the environmental authorities. A 2002 natural science evaluation of forest conservation showed uneven distribution of conservation areas in respect of geography, natural conditions and type of forest. Productive forest under conservation at the time amounted to about 1 per cent of the total, while 4.6 per cent was deemed necessary to meet conservation needs.

Voluntary conservation as an alternative

Forest conservation conflicts have been discussed repeatedly by the Norwegian Parliament (Storting). The scheme involving voluntary conservation was launched by the Norwegian Forest Owners' Association (Norges Skogeierforbund) in 2000 and has enjoyed wide political support. Since 2003 nearly all new processes to conserve forest on private land have been in the form of voluntary conservation, not as traditional conservation planning processes. There is nonetheless a discussion concerning the degree to which voluntary conservation can replace, or simply complement traditional conservation. Voluntary conservation processes differ from traditional conservation processes first and

Samarbeidsrapport NIBR/NINA 2010

foremost in the start-up and early phases. From then on, voluntary conservation follows the same process as traditional conservation of nature reserves under the Nature Conservation Act (Nature Diversity Act since July 1 2009). Traditional conservation starts with the compiling of inventories, assessment of conservation values and drafting of proposals for conservation areas under the direction of the environmental authorities. Compensation cannot be considered before the conservation plan is finally approved. Voluntary conservation, on the other hand, begins formally by forest owners submitting a proposal of voluntary conservation to the County Governor. Prior to this there will have been a closed, informal process involving the forest owner(s), Federation of Norwegian Forest Owners, County Governor's environmental department and Directorate for Nature Management. When the County Governor announces the start of the conservation planning process, forest owners and County Governor will have agreed on the area's borders, conservation regulations and compensation.

Evaluation method and data

The evaluation is based on a questionnaire survey of all forest owners participating in voluntary conservation. For the purpose of comparison, the questionnaire was also sent to a random sample of forest owners in four counties. We were also able to make comparisons with earlier similar studies of forest owners involved in phase II of the coniferous forest conservation scheme. We conducted interviews at the national level with the Ministries of Agriculture and Environment, with the Directorate for Nature Management, Norwegian Forest Owners' Association, NORSKOG and with five nature conservation and outdoor recreation organisations. We conducted interviews in the counties of Telemark and Nord-Trøndelag at the County Governor's offices and forest owners' cooperative societies. In addition we interviewed the County Governor's environmental department in the other counties, apart from Finnmark, and the six remaining forest owners' cooperative societies. Relevant documents have also been reviewed.

Many new conservation areas with good conservation values

Under the voluntary conservation scheme an area of forest something in excess of 500 km² has been conserved, of which

slightly less than 200 km² is productive forest. The conservation values of the conservation areas are usually regional, often national and also international (2, 3 and 4 star ratings). In addition to this, in excess of 330 km² has been offered by forest owners and is currently undergoing a formal conservation process, and work is being done to clarify offers amounting to about 100 km² forest. The offered conservation areas include previously known and unknown areas. By 2009 the Ministry of Environment wanted voluntary conservation processes covering over 200 km² productive forest to have started; significantly larger expanses than this have already been conserved or are in the process of being conserved. Nevertheless, about half of the forest owners are still unaware of the voluntary conservation scheme.

Unequal distribution, inconsistent delimitation and uncertain future

The conservation areas are unequally distributed geographically, with concentrations in Eastern Norway and Trøndelag. There are still no large-scale areas of conservation in Western Norway. Property boundaries have a significant effect on the delimitation of conservation areas and may result in poor ecological solutions, but new property owners and properties can be added during the conservation processes, of which there are quite a few examples. The biggest uncertainty, and disagreement, relates to what will happen moving forward. Will the offered areas have sufficiently high conservation values? Will there be offers in areas with the highest conservation values? The Federation of Norwegian Forest Owners are in no doubt that this can be solved by voluntary conservation. The nature conservation organisations are convinced there will be a need to use traditional conservation methods as a supplement as well. The environmental administration doubts whether voluntary conservation can solve everything, but is biding its time and waiting to see how things evolve in the years ahead.

Conflict level reduced significantly

Our investigation shows that only about 10 per cent of forest owners involved in voluntary conservation are quite or very unhappy with the process, while as many as 75 per cent of forest owners involved in traditional conservation were quite or very unhappy with the process. Forest owners are very inclined to offer up areas for voluntary conservation. Forest owners with

experience of voluntary conservation have a great appreciation of forest conservation and are largely satisfied with the result. On the other hand, nature conservation organisations are unhappy about having to wait until everything is more or less decided before being drawn into the processes. They have no opportunity to make their wishes and demands known about new areas for conservation. The environmental authorities understand where the organisations are coming from but accept the process as it is because the results are so good. Many areas are conserved and disputes with forest owners have abated significantly. Through voluntary conservation processes, modes of cooperation have been developed and mutual trust built up between involved parties at the Federation of Norwegian Forest Owners and environmental administration. Cooperation is not particularly formalised but based on experience and personal connections. Cooperation works best in counties with high levels of activity and contacts, and worst in counties with few conservation areas.

Lower outlays but slightly higher compensation awards

The processing cost of voluntary conservation appears to lie at around 20 per cent of overall costs, while traditional conservation of coniferous forest comes out at around 35 per cent. The difference is mainly due to fewer conflicts, faster procedures, lower cost of forest valuations and cheaper compensation processes. More of the forest conservation budget can therefore be allotted to voluntary conservation compensation awards. The same principles inform compensation calculations as in traditional conservation, but the sums appear to have grown – on average by around 10 per cent. This is largely because compensation awards are negotiated during the process, not determined after the conservation plan is formally approved, which is the method under traditional conservation. The cost of the work by the administration is also significantly lower thanks to far fewer disputes and because much of it is done by the Federation of Norwegian Forest Owners in the early stages of the process.

Shorter procedure times

While processes under the coniferous forest conservation programme in the 1990s could last as long as five or more years, about 30 per cent of voluntary conservation cases are dealt with in less than two years from when the offer is made by the forest

owner to the approval of a conservation plan. The longest took four years, the shortest nine months. Too little clerical capacity at the County Governors' environmental departments and forest owners' cooperative societies is a significant obstacle to cutting process times even more. The biggest bottle neck, however, is the compensation budget. Completed plans lie in the Ministry of the Environment waiting for approval because there isn't the money to pay the compensation awards.

New approach and new challenges

Voluntary conservation necessitates a shift in administrative practices with more networking and negotiating. There are challenges here for all concerned. The environmental authorities remain in control, but must negotiate more often to find acceptable solutions. The Federation of Norwegian Forest Owners must bow to greater transparency and assessment of their own procedures, something which used to be considered an internal matter. Nature conservation organisations need to find different ways of working apart from confrontation, or risk being side-lined. There is a need to systematise documentation of voluntary conservation areas and make it more widely available. As more areas are conserved, there will be a greater need to compile inventories and conduct more specified and systematic planning. There is much that can be done here in our opinion without challenging the limits of volunteering. There should be an opportunity within voluntary conservation to agree on procedures which allow nature conservation organisations to participate more actively before most of the decisions in the conservation process are taken.

1 Bakgrunn og formål

Etter initiativ fra Norges Skogeierforbund ble det i 2003 satt i gang et pilotprosjekt mellom Norges Skogeierforbund og Direktoratet for naturforvaltning (DN) om frivillig vern av skog. Det som skiller frivillig vern-prosesser fra tradisjonelle prosesser for å verne skog som naturreservater etter naturvernloven, er først og fremst oppstarten og de første fasene av verneprosessen. Tradisjonelt vern starter med naturfaglige registreringer, vurdering av verneverdier og utforming av forslag til verneområder i regi av miljøvernmyndighetene. Frivillig vern, derimot, starter formelt ved at skogeiere i samarbeid med skogeiersamvirket tilbyr skogområder for vern. Etter naturfaglige vurderinger av vernemyndighetene og forhandlinger med skogeierne om områdeavgrensing, verneforskrifter og erstatning, settes en formell verneprosess etter naturvernloven i gang. På denne måten får skogeierne en helt annen posisjon i verneprosessen enn ved tradisjonelt vern. Målet er at frivillig vern på den måten skal redusere de mange konfliktene som har prega barskogvernet, samtidig som de naturfaglige kravene til verneområder blir tilfredsstilt.

Arbeidet med frivillig vern av skog er nå under evaluering. DN har delt evalueringsoppdraget i to deler. Del 1 er naturfaglig evaluering av arbeidet med frivillig vern så langt, og blir utført av NINA Oslo. Del 2 skal evaluere arbeidsformen frivillig vern, og det er del 2 vårt oppdrag dreier seg om. Det er åpenbart at de to delene av evalueringsoppdraget må ses i sammenheng. Arbeidsformen og planprosessene kan selvfølgelig til en viss grad vurderes isolert, men disse vurderingene blir lite interessante dersom de ikke ses i forhold til de naturfaglige vurderingene av verneområdene.

DN har formulert tre hovedspørsmål for evalueringsarbeidet (brev datert 15. mai 2009):

1. I hvor stor grad har arbeidsformen frivillig vern bidratt til å redusere konfliktnivået knyttet til skogvern?
2. Har kostnadsnivået knyttet til skogvern endret seg gjennom arbeidsformen frivillig vern sammenliknet med tradisjonelle verneprosesser i skogvernet, fordelt på hhv. erstatningsnivå og prosesskostnader?
3. Har arbeidsformen frivillig vern bidratt til å korte ned saksbehandlingstiden i skogvernarbeidet?

I tillegg skal evalueringa *"vurdere eventuelle behov og muligheter for forbedringer"*.

Et hovedperspektiv for evalueringa har vært å sammenlikne frivillig vern med tradisjonelt vern av naturreservater etter naturvernloven. Naturvernloven ble fra 1. juli 2009 avløst av den nye naturmangfoldsloven. Alle verneplanene som denne evalueringa dreier seg om, er imidlertid gjennomført etter naturvernloven. Derfor henviser vi i rapporten konsekvent til naturvernloven.

Om innholdet i rapporten

Videre følger i kapittel 2 en kort gjennomgang av vern av skog i Norge, ved tradisjonelt og frivillig vern etter naturvernloven, og også gjennom sertifisering av skogsdrift. I kapittel 3 presenteres de teoretiske perspektivene for evalueringa og i kapittel 4 evalueringas problemstillinger, modell, metode og datagrunnlag. I kapittel 5 starter presentasjonen av resultatene fra evalueringa med en spørreundersøkelse til samtlige grunneiere som har vært berørt av arbeidsformen frivillig vern av skog, som sammenliknes med skogeiere som har deltatt i tradisjonelle verneplanprosesser og skogeiere generelt. Kapittel 6 er en beskrivelse av frivillig vern av skog og oppfatninger om erfaringene. I kapittel 7 følger så våre vurderinger, og rapporten avsluttes med konklusjon i kapittel 8.

2 Vern av skog i Norge

2.1 Tradisjonelt barskogvern

De første offentlige vernevedtakene retta mot områder med skog kom i siste halvdel av 1800-tallet. Disse var i første rekke retta mot bevaring av bynære områder for rekreasjon. Etter at lov om naturfredning ble vedtatt i 1910, ble også utvalgte store og spesielle trær og noen mindre skogområder verna, men det var først på 1960-tallet i forbindelse med etablering av de første nasjonalparkene at betydelige arealer med skog ble verna. Med St.meld. nr. 68 (1980–81) ”Vern av norsk natur” kom et systematisk arbeid for å verne norsk skognatur i gang. I 1988 la Barskogutvalget fram rapporten: ”Forslag til retningslinjer for barskogvern” med målsettinger for verneplanen for barskog (Barskogutvalget 1988). Et landsomfattende utvalg av representative barskogtyper skulle vernes, og det var et selvstendig mål å etablere et antall større verneområder. Utvalget anbefalte å verne til sammen ca. 615 km² produktiv barskog, dvs. ca. én prosent av slik skog. Utvalget foreslo en landsdelsvis tilnærming i verneplanarbeidet (Østlandet, Vestlandet, Midt-Norge og Nord-Norge), og Direktoratet for naturforvaltning (DN) satte i gang arbeid med å identifisere, beskrive og kartfeste aktuelle områder for vern. Arbeidet er presentert i en rekke rapporter på fylkesbasis, med de viktigste vurderingene sammenfatta i regionvise rapporter. På bakgrunn av dette arbeidet ble en rekke barskogområder verna utover 1990-tallet (Framstad mfl. 2002).

Ei naturfaglig evaluering av første fase av barskogvernet i 1995 (Framstad mfl. 1995) viste en del mangler ved verneområdenes dekning av Barskogutvalgets anbefalinger. Det la grunnlag for vedtak om å utvide arealramma og sette i gang en ny fase av

barskogvernet (St.meld. nr. 40 (1994–95)). Nye registreringer av potensielle områder for barskogvern ble gjennomført mot slutten av 1990-tallet, og nye prosesser for vern av barskogområder ble satt i gang.

Ei ny naturfaglig evaluering av skogvernet ble gjennomført i 2002 (Framstad mfl. 2002). Det analyserte materialet omfatta over 800 verneområder med til sammen over 2 000 km² skog, hvorav knapt 750 km² var produktiv skog, dvs. om lag én prosent av produktiv skog i Norge. Evalueringa konkluderer med at vernet var skeivt fordelt i forhold til geografi og naturforhold, med relativ underdekning for verna skog i Øst-Norge og av lavereliggende skog i alle regioner. Om lag 85 prosent av verneområdene hadde mindre enn én km² produktiv barskog. Bare 11 områder med mer enn 10 km² produktiv skog var verna, hvorav 7 områder i Nord-Norge og de øvrige i Øst-Norge. Videre var det mangelfullt vern for edellauvskog, kalkskog, høgstaueskog, lågurtskog, rik sumpskog, kystbarskog, boreal lauvskog og gjenværende gammelskog med lang kontinuitet. Evalueringa anslår at minst 4,6 prosent av produktivt skogareal, dvs. ca. 3 360 km², inklusive allerede vedtatt verna skog, må vernes for å dekke vernebehovene.

Motstanden mot vern av barskog har vært sterk og er påpekt av skogeierne organisasjoner gjennom hele prosessen. Ifølge Natur og Ungdom (2002) var flere enn 2 700 skogeiere berørt av verneprosessen for vern av skog, enten ved at skog ble verna eller ved at skog var under vurdering for vern. Både skogeiere, skogeiersamvirket, landbruksmyndighetene, miljøvernmyndighetene og stortingspolitikerne var lite tilfredse med de mange og til dels sterke konfliktene knytta til et vern av barskog, og som alle var inneforstått med måtte gjennomføres i et visst omfang. Omfanget var det nok uenighet om, men uansett oppfatninger om vernebehov var det stort sett enighet om at en vesentlig større andel enn den ene prosenten av produktiv skog som var verna som naturreservater etter naturvernloven, burde vernes.

2.2 Frivillig vern av skog

Ordninga med frivillig vern av skog ble lansert av lederen i Norges Skogeierforbund på årsmøtet i 2000. Han mente at dersom

myndighetene satte opp kriterier for hva slags skog som bør fredes, så kunne Skogeierforbudet finne fram til egne arealer. Skogeierne burde ikke lenger framstå som prinsipielle motstandere mot enhver utvidelse av verneplanen for barskog, siden motstanden først og fremst skyldes måten vernearbeidet var lagt opp på. Årsmøtet i 2002 vedtok så en resolusjon om å prøve ut frivillig vern av skog, som ble fulgt opp med et brev til Miljøverndepartementet (MD) 5. september 2002 om pilotprosjektet *Frivillig vern av skog i Norge*.

MD ga 4. november 2002 DN i oppdrag å utarbeide forslag til framdriftsplan for pilotprosjektet, som DN la fram 14. januar 2003, og som MD ga klarsignal til 12. mars 2003. Målene for pilotprosjektet frivillig vern av skog var å klargjøre hvordan skogeiersamvirket kan legge forholdene til rette for skogeiere som ønsker å selge vern av skog som produkt til myndighetene, og å prøve ut hvordan miljøforvaltninga på ulike nivåer i samarbeid med skogeierne organisasjoner praktisk kan gjennomføre ”frivillig vern”. Prosjektet ble finansiert gjennom ordinær virksomhet hos DN og berørte fylkesmenn. MD bidro med delvis å dekke Norges Skogeierforbunds kostnader ved prosjektet.

Frivillig vern av skog er jevnlig debattert i Stortinget. Ved behandling av St.meld. nr. 42 (2001–2002) *Om biologisk mangfold. Sektoransvar og samordning* presiserte flertallet i energi- og miljøkomiteen (medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet) at:

I det videre vernearbeidet blir det viktig å redusere konfliktnivået samtidig som naturfaglige kriterier for vern etter naturvernloven opprettholdes (Innst. S. nr. 206 (2001–2002:14)).

Flertallet mente at innfor rammene av å dekke representative arealer bør det fortrinnsvis velges områder med lavest mulig konfliktnivå. For å redusere konfliktnivået burde myndighetene samarbeide med grunneierne. Opplegget som beskrives, er det samme som Norges Skogeierforbund har foreslått:

Barskogvern bør i større grad skje gjennom frivillig vern, der myndighetene definerer hva slag skog de ønsker å frede, og skogeierorganisasjonene påtar seg å finne arealer som tilfredsstiller disse kriteriene, og hvor

skogeier kan akseptere fredning gitt et raskt og tilfredsstillende oppgjør (ibid.)

Dette er seinere presisert ved flere stortingsbehandlinger av *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand* (Innst. S. nr. 46 (2003–2004), Innst. S. nr. 228 (2004–2005), Innst. S. nr. 132 (2007–2008)). Det ser ut til å være politisk enighet om at frivillig vern er en viktig strategi i vernearbeidet, men det kan være ulike syn på omfanget av frivillig vern. Medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti i energi- og miljøkomiteen i 2003 mente at det

... neppe er realistisk eller faglig forsvarlig å basere politikken for skogvern utelukkende på frivillig vern,

mens komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet,

... ønsker derfor i stor grad å basere utvidelsen av skogvernet på denne strategien (Inns. S. nr. 46 (2003–2004:11)).

Medlemmene i komiteen fra Fremskrittspartiet og Senterpartiet

... mener at vern av tidligere registrerte områder som nå er frigitt, bare må skje gjennom frivillig vern. Tradisjonell tvangsfredning og frivillig vern kan ikke brukes side om side innenfor samme område (ibid.:11).

Medlemmene fra Sosialistisk Venstreparti påpekte at begrepsparet ”frivillig vern” og ”tvangsvern” er uheldig som faglig tilnærming og åpen vurdering av forskjellige virkemidler, og foreslo heller å bruke ”næringsinitiert vern” og ”myndighetsstyrt vern” (ibid.:12).

I 2008 gjentok flertallet, som nå var medlemmene fra alle partiene, unntatt Fremskrittspartiet at

frivillig vern må være en viktig strategi for å redusere konfliktnivået i skogvernet. Gjennom frivillig vern kan en oppnå økt vern av verdifull skog og bevare biologisk mangfold, samtidig som konflikter med lokalsamfunn og berørte grunneiere minimeres (Innst. S. nr. 132 (2007–2008):27).

I *Politisk plattform* fra den gjenvalgte rødgrønne regjeringa høsten 2009 er de tre partiene Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstrepart og Senterpartiet (2009: 52) enige om å

øke skogvernet slik at naturmangfoldet ivaretas. Vern skal så langt som mulig baseres på frivillig vern.

Pilotprosjektet Frivillig vern av skog er ikke formelt avslutta og oppsummert, men har glidd gradvis over til å bli en permanent arbeidsform for vern av skog. Et utkast til evalueringsrapport ble utarbeida av DN og Norges Skogeierforbund i 2006, men er ikke publisert (DN/Norges Skogeierforbund 2006). Etter framdriftsplanen skulle områdene som ble med i pilotprosjektet, vernes samtidig, ved kongelig resolusjon i løpet av 2004. Prosessen tok lengre tid enn forutsatt, men i desember 2005 ble åtte områder, av de i alt 11 områdene som ble tilbudt for frivillig vern fra til sammen 36 grunneiere, verna som naturreservater ved kongelig resolusjon. Da hadde MD allerede ved brev av 17. februar 2004 bedt DN å:

Videreføre pilotprosjektet for frivillig vern i samarbeid med Norges Skogeierforbund

og presiserte at arbeidet må skje

på en langsiktig og systematisk måte

og at det forutsettes at arbeidsmåten i skogvernet

ivaretar kravet om effektiv bruk av statens midler.

2.3 Sammenlikning tradisjonelt vern – frivillig vern

Frivillig vern av skog må vurderes i forhold til et alternativ som jo ville vært en tradisjonell verneplanprosess som naturreservat etter naturvernloven. Det har ikke foregått noen slike verneplanprosesser for barskog parallelt med frivillig vern, bortsett fra avslutning av den konfliktfylte verneplanprosessen for Trillemarka. Dermed har vi ikke noe direkte sammenlikningsgrunnlag. Vi må ta utgangspunkt i de siste prosessene i tradisjonelt barskogvern, dvs. fase II.

Tradisjonelt vern – barskogvern fase II

Grunnlaget for barskogvern fase II ble lagt i St.meld. nr. 40 (1994–95) *Opptrapping av barskogvernet fram mot år 2000*. I verneplanarbeidet ble landet som nevnt delt i fire regioner. DN hadde ansvaret for å gjennomføre verneplanarbeidet, men planene ble fremma av fylkesmennene. I hver av de fire regionene ble det oppnevnt regionale barskogutvalg med representanter fra skogbruks- og miljøvernmyndighetene, Statskog og nærings- og naturvernorganisasjoner. Utvalgene var rådgivende for direktoratet og skulle på bakgrunn av vurdering av næringsinteresser og verneverdier komme med råd om hvilke områder som burde være med på høring. I tillegg ble det oppnevnt et sentralt barskogutvalg med representanter for Landbruksdepartementet, Miljøverndepartementet, Statskog, Direktoratet for naturvernforvaltning, Fellesforbundet, Kommunenes Sentralforbund, næringsorganisasjoner og naturvern- og friluftsansjoner. Utvalget skulle være konfliktløsende mellom de ulike interessene og være rådgivende ved direktoratets sluttbehandling av verneplanen (DN 1998).

Verneplanprosessen skisseres i fem hovedfaser (DN 1998:26):

- ***Registreringsfase***
Fylkesmennene får innspill fra fagfolk, privatpersoner, offentlige etater, skogbruksorganisasjoner og miljøvernorganisasjoner om skogområder med miljøverdier som bør undersøkes nærmere, direktoratet engasjerer fagpersoner til å kartlegge utvalgte områder som blir beskrevet og vurdert og sendt til aktuelle grunneiere, kommuner og organisasjoner.
- ***Informasjons- og vurderingsfase***
DN offentliggjør bruttoliste over aktuelle verneområder, Fylkesmannen lager grovavgrensning av områdene, og orienterer berørte, og det regionale barskogutvalget bidrar med innhenting av opplysninger om blant annet næringsinteresser i områdene og gir direktoratet råd om hvilke områder som bør være med i verneplanutkastet.
- ***Utarbeidelse av verneforslag***
Fylkesmennene lager beskrivelse og kart for de utvalgte

verneområdene og DN lager et samla verneplanutkast som legges fram for det regionale barskogutvalget.

- **Høringsfase**
DN justerer verneplanutkastet etter råd fra det regionale barskogutvalget, sender utkastet på lokal høring til alle berørte parter, fylkesmennene vurderer alle uttalelser og gir anbefaling til DN om hvilke områder som bør vernes, DN justerer og sender forslaget på sentral høring, det sentrale barskogutvalget gjennomgår resultatene fra sentral høring og gir DN råd om hvilke områder som bør vernes, og DN oppsummerer og gir anbefalinger til MD.
- **Vernevedtak**
MD gjennomgår direktoratets forslag og legger endelig forslag fram for regjeringa, som vedtar forslaget.

Som vi ser, regnes ikke erstatninger som en del av prosessen. Vurdering av erstatninger kommer etter at verneplanen er vedtatt og etter at grunneierne har fremma sine krav. Gjennom hele prosessen er grunneiere, skogeiersamvirket og naturvern- og friluftsansisasjonene høringsinstanser stort sett på samme nivå og på linje med en rekke andre berørte parter.

Frivillig vern av skog

Proessen for frivillig vern av skog skiller seg på vesentlige punkter fra tradisjonelt skogvern. Detaljene kommer vi tilbake til i kapittel 6, men de viktigste prinsipielle forskjellene er følgende:

- Den formelle prosessen for frivillig vern starter ved at det er skogeieren som leverer et tilbud til Fylkesmannen om frivillig vern av en skogeiendom, og ikke som ved tradisjonelt vern ved at naturvernmyndighetene starter registreringer med tanke på vern.
- Forut for den formelle prosessen har det som regel vært en uformell prosess mellom skogeier, skogeiersamvirket, fylkesmann og DN for å avklare om det aktuelle skogområdet, eventuelt også slått sammen med tilgrensende områder, tilfredsstiller kravene til et skogvernområde slik at oppstart av formell verneplanprosess etter naturvernloven kan varsles.

- Erstatninger for vern er et viktig tema både i den uformelle prosessen og i den formelle prosessen og skal være avtalt seinest når verneforslaget sendes til høring. I tradisjonelt vern starter arbeidet med erstatninger etter at verneplanen er vedtatt.
- Når høringsprosessen ved frivillig vern starter, er både avgrensing av området, verneforskrifter og erstatninger avtalt mellom skogeier(e) og Fylkesmannen. Dersom det gjennom høringa kommer forslag om endringer på avgrensing eller verneforskrift, må dette avklares med skogeier(e) og avtaler ev. reforhandles.
- Frivillig vern arbeides med og fremmes som enkeltområder, og ikke som samla ”pakker” for fire landsdeler, slik som det ble gjort i barskogvernet fase II.

2.4 Sertifisering av skogbruk

Vern av skog etter naturvernloven må nå ses i sammenheng med sertifisering av skogbruk. På dette området har det skjedd store endringer de siste 10–15 årene. Sertifisering innebærer å følge krav etter en viss standard. Disse kravene dreier seg blant annet om ulike former for miljøhensyn, inklusive å unnta spesielle skogtyper for hogst.

Grunnlaget for sertifiseringen av skogbruket i Norge ble lagt gjennom prosjektet Levende Skog, som ble gjennomført i perioden 1995–1998. Da ble aktører innen skogbruk og skogindustri, miljø- og friluftslivsorganisasjoner, fagbevegelse og forbrukerinteresser enige om standarder for bærekraftig forvaltning av skog. Levende Skog-standarden ble revidert i perioden 2003–2006. Ved revisjonen av Levende Skog-standarden trakk Norges Naturvernforbund seg fra samarbeidet etter vedtak i landstyret 6.–7. september 2003:

Norges Naturvernforbund sier nei til å delta i revisjonsarbeidet til Levende Skog. Norges Naturvernforbund prioriterer arbeidet med vern av skogvillmarkene. Norges Naturvernforbund vil ikke prioritere ”Levende Skog”-arbeidet blant annet fordi forventningene til resultatet er for dårlige.

Følgende organisasjoner er nå med i Levende Skog-samarbeidet: Fellesforbundet, FRIFO (Friluftslivets fellesorganisasjon), Friluftsrådernes Landsforbund, Norges Skogeierforbund, NORSKOG, SABIMA (Samarbeidsrådet for biologisk mangfold), Statskog SF, Treforedlingsindustriens Bransjeforening, Treindustrien og WWF Norge (World Wide Fund for Nature). Levende Skog har et fast råd som skal bidra til kommunikasjon og tillit mellom partene, avklare mulige uenigheter og overvåke målsettingene. Lederen i rådet er for tida fra FRIFO, og SABIMA har sekretariatet.

Levende Skog-standarden inneholder 25 kravpunkter som skal etterleves ved hogst og skogbehandling. Den kan brukes ved miljøsertifisering av skogbruk uavhengig av sertifiseringssystem. Punkt 4 i Levende Skog-standarden omhandler biologisk viktige områder og setter som krav at minst fem prosent av produktivt skogareal skal forvaltes som biologisk viktige områder. Dette forutsetter at nøkkelbiotoper på skogeiendommene blir registrert, enten etter metoden Miljøregistrering i skog (MiS) eller Siste Sjanse-metoden (SiS).

Sertifiseringsordningene i skogbruket ble evaluert i 2004. Det dominerende systemet for skogsertifisering i Norge, basert på ISO 14001 og med Levende Skog som miljøstandard, omfatta da omtrent 95 prosent av alt omsatt tømmer i Norge. Det Norske Veritas Certification og Nemko Certification er godkjent av Norsk Akkreditering, et forvaltningsorgan under Nærings- og handelsdepartementet, for å forestå skogsertifisering etter Levende Skog-standarden. Skogsertifisering er organisert som gruppesertifisering der tømmerkjøperne er sertifisert og stiller krav og kontrollerer at skogeier etterlever Levende Skog-standarden. I tillegg er noen eiendommer sertifisert under FSC-systemet gjennom Skogkonsult Gruppesertifikat og Viken Skog BA.

Evalueringa i 2004 konkluderte med at sertifiseringsordningene i det store og hele fungerer bra, men at det finnes utfordringer knytta til presiseringer, dokumentasjon, enhetlig praksis, informasjon og systemets virkemåte (Sverdrup-Thygeson, Framstad og Svarstad 2004).

2.5 Erfaringer fra tidligere undersøkelser

Det er gjennomført en god del undersøkelser og studier av skogvern og skogvernprosesser som vi har kunnet bygge videre på i arbeidet vårt.

En nasjonal studie av 500 tilfeldige personer i 2004 viser at 86 prosent av nordmenn mener skogvern er viktig eller meget viktig. Hele 60 prosent mener at skogvernet i eget land bør økes, mens 25 prosent er imot økt skogvern (WWF 2004). Den samme positive holdningen til bevaring av biologisk mangfold og vern generelt er funnet blant skogeiere (Næss 2003, Sines 2003, Eriksen 2004). Bildet nyanseres imidlertid noe i to tidligere studier (Haslestad og Leirset 1995, Follstad 1997).

Når det er snakk om vern av skog på egen eiendom, er det derimot påvist et flertall av negative holdninger i alle studiene, og langt mer negative holdninger hos norske skogeiere enn blant tilsvarende skogeiere i Sverige og Finland (Vatn, Framstad og Solberg 2005). Noe som indikerer at konflikten er langt høyere i Norge enn i de to andre landene. Misnøye med verneprosessen framstår som den klart viktigste grunnen til at skogeiere er negative til vern på egen eiendom. Mens et klart mindretall i Finland og Sverige, henholdsvis 15 og 26 prosent, er noe eller svært misfornøyd med verneprosessen, er den tilsvarende andelen i Norge 73 prosent. 2/3 av skogeierne som har vært involvert i verneplanprosessen, føler at de fikk ta liten eller ingen del i prosessen. Mens det i Finland og Sverige er slik at verneprosessen gir økt forståelse for vernet, er det klart motsatt i Norge. Dette kan ifølge Vatn, Framstad og Solberg (2005:12–13) tyde på at det er verneprosessen som også er skyld i den lavere generelle aksepten av vern som observeres i Norge. De norske skogeierne framhever særlig at de er for lite involvert og at prosessen bærer preg av tvang. De peker også på at for lite eller sein informasjon og inkompetanse hos vernemyndighetene ødelegger prosessen. Hva skogeierne legger i ordet ”inkompetanse”, er sammensatt, men dreier seg i første rekke om evnen til å utøve god kommunikasjon. Her er det forskjeller mellom landene. I Finland og Sverige er det i hovedsak skogmyndighetene som møter skogeierne i verneprosessen, mens det i Norge er miljøvernmyndighetene som driver prosessene. Aannerud (2006) viser i sin undersøkelse at skogeiere har langt mer positive holdninger til vern av skog på egen eiendom og

verneprosess ved frivillig vern, enn tilsvarende undersøkelser fra det tradisjonelle vernet som er vist over.

Kvalitative intervjuer og dokumentstudier kan gi en dypere innsikt i skogeiers forståelse av vern og verneprosess. Haugen (1999) fant gjennom sin sosialantropologiske tilnærming av omfattende konflikter i Holtefjell i Buskerud at det er grunnleggende forskjeller i erfaringer og opplevelse av landskap mellom skogeiere som ofte har en lokal tilknytning til området, og vernemyndigheter som ikke har direkte erfaringer med det konkrete landskapet som skal vernes. Aasetre (1999) viser gjennom sine dokumentstudier at vernemyndighetene forfekter det "urørte" ideal, som i sin tur kan virke fremmed for den lokale skogeier, som har en eiendom med lang tradisjon for bruk (jf. Haugen 1999). Kjellebold (1999) fant ved å sammenlikne en "ideell" verneprosess med den "faktiske", betydelige forskjeller når det gjelder faktorer som informasjonen som ble gitt til grunneier, samarbeid ved utarbeidelse av verneplan, løpende informasjon, konfliktløsning i fellesskap, unngå provoserende handlinger, raskt oppgjør, makeskifte og at omfang ikke bestemmes av bevilgninger. Berdahl (2006) har studert verneplanprosesser i to reservater som ble opprettet i barskogvern fase II, Trillemarka i Buskerud og Hemmeldalen i Hedmark. Det viste seg at det er ulike oppfatninger blant sentrale aktører om hva medvirkning er. Mens grunneiere og lokale aktører måler medvirkning ut ifra hvor stor innvirkning de har hatt på det ferdige resultat, mener Berdahl (2006) at vernemyndighetene vurderer dette ut ifra grad av informasjon og medvirkning i prosessen gjennom ulike kommunikasjonskanaler. Grunnleggende forskjeller i verdiforståelse av området som vernes, mellom vernemyndigheter og lokale aktører, vil kunne bidra til opplagte konflikter, der vernemyndighetene ikke tar i betraktning de lokale, uformelle og sosiokulturelle forholdene (jf. Haugen 1999).

Frivillig vern av skog foregår også i de andre nordiske landene. I Finland har det, som i Norge, vært forsøksordninger med frivillig vern siden begynnelsen av 2000-tallet. I begge land bygger frivillig vern på at miljøvernmyndighetene på forhånd angir hvilke skogtyper som skal vernes, og tilbudene om verneområder behandles i hovedsak etter samme rutiner som tradisjonelt vern. I Finland er det i tillegg til varig vern for visse naturtyper, mulig å inngå tidsavgrensa avtaler om vern for 10 eller 20 år. Dette samsvarer med en av de tradisjonelle verneformene i Sverige, hvor

det er mulig å inngå frivillige avtaler om vern for en 50-årsperiode. I Finland utgjør prinsippet om frivillig vern en vesentlig del av et program for å bevare biologisk mangfold i skog 2008–2016.

I Sverige foregår det også arbeid med å utvikle former for økt medvirkning av skogeiere ved vern av skogområder. I Danmark gir skogloven fra 2004 mulighet for å kartlegge verdifulle skogsmiljøer og opprette frivillige avtaler med skogeierne om bruk og skjøtsel. Et felles nordisk seminar om frivillig vern av skog i juli 2008 trakk opp følgende tema for utviklingsarbeid: ulike aspekter ved kommunikasjon, sikre et kontinuerlig tilbud av verneområder, frivillig vern og lokal samfunnsutvikling, samt kostnadseffektiviteten til frivillig vern (Storrank 2008:10–12). Dette er temaer som vi kommer nærmere tilbake til seinere i rapporten.

3 Teoretiske perspektiver

3.1 Tolking grunnlag

Evalueringsarbeidet av arbeidsformen frivillig vern av skog innebærer, som all annen forsknings-, utrednings- og forvaltningsaktivitet, tolking av ulike data basert på mer eller mindre bevisste og mer eller mindre klare perspektiver og forestillinger.

Vi vil trekke fram tre overordna perspektiver for evalueringsarbeidet. Dette gjelder for det første de endringene som har foregått innen offentlig forvaltning generelt de siste tiårene og også innen naturforvaltning. Endringene omtales ofte som overgang fra styring gjennom ”government”, til styring mer prega av ”governance” og ”samstyring”. I sammenheng med disse endringene foregår det også endringer i naturforståelsen, som kan variere mellom ulike deler av naturforvaltninga og påvirke observasjonene av natur. For det andre dreier frivillig vern av skog seg om samhandling, dialog og medvirkning for å håndtere ulike typer konflikter. Det tredje perspektivet dreier seg om forholdet mellom skogeier og skogvern.

3.2 Forvaltningsendringer

Erfaringene fra frivillig vern må vurderes i forhold til tradisjonelt vern, altså fortsettelse av barskogvernet fase II. Prosessene kan likevel ikke sammenliknes direkte fordi også tradisjonelt vern har endra seg på bakgrunn av erfaringer fra konfliktfylte planprosesser, og vil nå ha betydelig større grad av informasjon, åpenhet og dialog med berørte parter i planprosessen enn for 10–20 år siden.

Samstyring

Naturforvaltninga har en statlig styrt og klar hierarkisk struktur, med beslutninger basert på analyser og vurderinger av fageksperter og spesifiserte regler for planprosessen. Grunneiere og andre berørte parter har hatt en konsultativ rolle med muligheter for å komme med kommentarer og innspill i prosessen. Prosessen er prega av tvang, men likevel og i økende grad med åpenhet, informasjon og muligheter for innsyn. Denne top-down-orienterte forvaltningspraksisen har møtt betydelig motstand, med alvorlige konflikter, ikke bare innen barskogvern, men også knytta til nasjonalparker og landskapsvernområder. Verneplanprosessene ble da også på 1990-tallet gjentatte ganger skarpt kritisert av Stortinget. Et av tiltakene for å møte kritikken har vært forsøk med lokal forvaltning av verneområder, som for eksempel tilbud om delegering av forvaltning av verneområder (utenom nasjonalparker og våtmarksområder med internasjonal vernestatus) fra 1988, og forsøkene med lokal forvaltning av nasjonalparker og landskapsvernområder i fire områder fra 2001 (Falleth og Hovik 2008). Disse forsøkene videreføres fra 2010 ved at forvaltningsmyndigheten kan flyttes fra Fylkesmannen og legges til interkommunale politiske utvalg dersom kommunene ønsker det, og med sekretær(er) som er statlig ansatt. Et annet tiltak er forskjellige varianter av ”grønt partnerskap” basert på privatrettslige avtaler mellom naturforvaltningsmyndigheter og grunneiere som alternativ til tradisjonelt vern (Harvold, Hovik og Vindenes 2006, Hovik og Edvardsen 2006).

Endringene som har foregått, særlig det siste tiåret, innebærer at den sterke statlige hierarkiske styringa av naturforvaltning er blitt mer nettverksorientert med økt myndighet både til lavere nivåer innen forvaltninga, som kommunene, og også med mer samarbeid og mer myndighet til private aktører. Markedsbaserte løsninger og forhandlinger har også fått større plass. Alle disse endringene er typiske for ”governance”, eller ”samstyring”, som styringsform (Røiseland og Vabo 2008). Denne styringsformen forutsetter interesse for samarbeid og tillit mellom aktørene og et forvaltningsapparat som legger til rette for å utvikle samarbeidsløsninger (Hovik og Edvardsen 2006). Som vi ser er det lett å kjenne igjen arbeidsformen frivillig vern av skog som en del av disse endringene. Slike endringer gir selvfølgelig utfordringer til etablerte oppfatninger, rutiner og saksbehandlingsprosesser, som

må justeres for å kunne fungere tilfredsstillende i de nye arbeidsformene.

Private planer

Det er ikke noe nytt at private fremmer planforslag. Etter plan- og bygningsloven har det lenge vært mulig for private aktører å fremme private reguleringsplanforslag for sine eiendommer, som kommunen har plikt til å ta stilling til. Vel 80 prosent av alle reguleringsplaner som ble vedtatt i 2007, ble fremma som private reguleringsplaner. I fasen før kommunen mottar et formelt privat reguleringsplanforslag, er det eneste kravet til formalisert kontakt med kommunen et lukket møte, ”forhåndskonferanse” mellom utbygger og planmyndighet (Falleth og Hansen 2009:46). Private planforslag kan utfordre legitimiteten til planer fordi deltakelse i tidlig fase og det vi kan kalle oppstart-legitimitet, blir redusert til fordel for effektivitet og resultat-legitimitet (Hansen, Saglie and Falleth, in press).

Erfaringer

Erfaringer for verneplanprosesser og bedre prosesskompetanse hos miljøvernmyndighetene, først og fremst hos Fylkesmannens miljøvernavdeling, gjør at konfliktnivået innen naturvern generelt er lavere nå enn på 1990-tallet. Dersom det er riktig at konfliktene først og fremst er knytta til hvordan vernet gjennomføres, altså prosessen, og ikke til hva som skal vernes, forskrifter og erstatning, forsterkes dette poenget. Derfor er det sannsynlig at tradisjonelt barskogvern nå vil kunne gjennomføres med mindre konflikter enn i barskogvernet fase II. Eventuelt redusert konfliktnivå ved frivillig vern kan dermed ikke nødvendigvis forklares utelukkende ved annen arbeidsform. En annen viktig grunn til endringer i verneplanprosesser for skogvern kan være de store endringene som har skjedd innen skogbruket de siste 10–15 årene, med betydelig større vekt på økologiske hensyn, både basert på økt kompetanse innen skogøkologi, og ved spesifiserte krav til bærekraftig skogsdrift gjennom Levende skog-standarden og sertifiseringsordninger. Begrepet vern er ikke lenger et skjellsord blant skogeiere. Likevel sitter erfaringene fra konfliktfylte verneplanprosesser godt i minnet, og det skal lite til for å vekke til live tidligere motforestillinger. Dessuten har det betydning for verneplanprosesser at det nå er svært få som er yrkesaktive

skogbrukere. Dermed er det langt færre enn tidligere som er avhengig av arbeidsinntekt fra skogen.

Natursyn

Forståelsen av naturens beskaffenhet og av hvordan naturen kan benyttes og reagere, kan ikke ses uavhengig av hvem som observerer. Derfor er forvaltning av natur like mye forvaltning av samfunn som av natur. Natur kan oppfattes og forstås på ulike måter. Vi kan skille mellom et ”produksjonsorientert” og et ”rekreasjonsorientert” natursyn.

Etter et produksjonsorientert natursyn benyttes naturen for å tilfredsstille menneskers materielle behov ved utnytting av naturressurser. Også friluftslivet er da nyttebasert og nyttemotivert, sjøl om den næringsmessige betydningen av aktiviteter som jakt, fiske og fangst har avtatt. Synlige inngrep, som for eksempel en skogsbilvei, ødelegger ikke nødvendigvis naturopplevelsen, snarere tvert imot, den gjør for mange naturen mer tilgjengelig.

Etter et rekreasjonsorientert natursyn er formålet med naturbruken mosjon, avslapping og opplevelse. Basert på ennå dominerende forestillinger om det enkle, ofte kalt tradisjonelle, friluftslivet, knyttes opplevelsen i stor grad til natur uten synlige menneskelige inngrep, såkalt urørt natur. Dermed vil for eksempel en skogsbilvei kunne ødelegge naturopplevelsen.

Vi kan også finne et økologisk orientert natursyn, som kan gå på tvers av produksjons- og rekreasjonsorientert natursyn. Et økologisk natursyn bygger på økosystemtilnærming til forvaltning av naturen og integrert forvaltning av land, vann og levende ressurser, som stimulerer både vern og bærekraftig bruk. Det krever en form for tilpassende, adaptiv forvaltning som er kunnskaps- og læringsorientert og involverer mange aktører. I et økologiskorientert natursyn er mennesket en integrert del av naturen og menneskelige inngrep må vurderes i prinsippet på samme måte som andre ”naturlige” inngrep. Ulike natursyn kan gi ulike oppfatninger både om utfordringer og løsninger innen naturforvaltning, og det er aktørenes oppfatninger og verdier som gir grunnlag for valgene som blir tatt.

Maktkamp

Forvaltning av natur berører og involverer ulike interesser og verdier og kan ses på som en kamp om *diskursivt hegemoni*, hvor ulike aktører søker å få aksept for sine definisjoner av virkeligheten og dermed oppnå makt til å fremme sine interesser (Hajer 1995). Dermed blir også innhold og organisering av planprosesser viktig nettopp for å komme i posisjon til å fremme bestemte oppfatninger. Begrepsbruken i sammenheng med frivillig vern av skog kan være et eksempel på dette. Skogeiersamvirkets bruk av ”frivillig vern” har fått gjennomslag, og også langt på vei bruken av ”tvangsvern” om tradisjonelle verneplanprosesser etter naturloven. Likevel er jo ikke frivillig vern fullt ut frivillig, fordi det forutsettes at krav både til omfang og vernekvaliteter oppfylles, altså en form for ”frivillig tvang”. På den andre sida er ikke tvangsvern mer tvang enn det som foregår i alle planprosesser som blir starta opp, gjennomført og avgjort ved politiske vedtak. Når naturvernorganisasjonene bruker begrepet ”myndighetsstyrt vern”, som motsetning til frivillig vern, gjøres det vel vitende om at begge alternativene avsluttes med identiske prosesser etter naturvernloven og vedtak i statsråd.

3.3 Konflikter og medvirkning

Konflikter og medvirkning er et kjent og diskutert tema i planlegging og forvaltning. Vatn, Framstad og Solberg (2005) har knytta drøftingene direkte til vern av skog, og gir dermed interessant innspill til vår evaluering. De bruker den kjente inndeling av konflikter i fire typer:

- *Interessekonflikt*, hvor partene er enige om sak og verdi, men uenige om fordeling av kostnader og gevinster.
- *Verdikonflikt*, hvor partene er uenige om hvilke verdier som er involvert. For noen er for eksempel skogen først og fremst viktig som levested for arter, mens for andre er skogen en fornybar ressurs som bør høstes. Det er uenighet om innholdet. Uenigheten kan også dreie seg om hvem som er legitime parter i en sak, og hvordan partene bør behandles, altså uenighet om prosessen.

- *Saks- eller datakonflikt*, hvor partene er uenige om hvilke faglige sammenhenger som gjelder, for eksempel om utbredelse av arter og deres betydning for økosystemer.
- *Rettighetskonflikter*, hvor partene er uenige om hvilke rettigheter som gjelder, for eksempel når tidligere tiders legitime bruk av naturressurser blir problematisk.

Med bakgrunn i disse fire konflikttypene trekker så Vatn, Framstad og Solberg (2005) fram fem viktige årsaker til at konflikter ved vern av naturområder oppstår:

- *De økonomiske konsekvensene av vernet for grunneier*, som kan dreie seg både om ulike interesser og ulike verdier.
- *Ulik forståelse av verdiene i skogen*, fordi ulike grupper, som for eksempel skogeiere, turgåere og biologer, assosierer helt ulike egenskaper eller fenomener med et begrep som skog.
- *Ulik forståelse av hvilke rettigheter som gjelder eller bør gjelde*, som kan dreie seg om forholdet mellom samfunnets ansvar og grunneiers ansvar ved samfunnsmessig definert normal skogsdrift.
- *Betydningen av verneprosessens form*, som for eksempel at manglende inkludering av berørte interesser impliserer potensial for økt konflikt. Prosessen har betydning for utfallet. Det er viktig at partene kan snakke "samme språk". Oppfattes prosessen som legitim, kan også "taperne" godta resultatet.
- *Kompensasjonens betydning*, som dreier seg både om forholdet mellom rettigheter og kompensasjon: Hvem er det som har rettigheten, og om kompensasjonsnivået.

Hvordan er det mulig å redusere konfliktnivået? På bakgrunn av gjennomgangen av ulike konflikttyper skisserer Vatn, Framstad og Solberg (2005) to alternativer til et system med pålagt båndlegging med offentlig fastsatt kompensasjonsnivå, dvs. det vi i denne rapporten kaller tradisjonelt vern etter naturvernloven. Det ene alternativet er å etablere marked i form av en *auksjon for arealer til vern*. Konflikten kan fjernes ved å gå fra pålegg og over til frivillig handel. Skogeierne blir ikke fratatt noe som krever kompensasjon, men er engasjert i ordinært kjøp og salg. Auksjon vil dempe

konflikter, men kan gi andre problemer. Selger kan velge å gjøre noe annet med arealet enn det som er avtalt, og det er ikke gitt at selgere som av vernehensyn bør selge, er interessert i salg. Dersom ønsket om vern strekker seg over flere eiendommer, blir det problemer dersom ikke alle grunneierne er interessert i frivillig avtaler. Det kan også gi grunnlag for ulike former for sosialt press. Videre kan det ifølge Vatn, Framstad og Solberg (2005) reises prinsipielle innvendinger mot å lage markeder for fellesgoder.

Et annet alternativ til pålagt båndlegging er *deliberativ kommunikasjon*, som er en deltakende prosess med vekt på åpen vurdering av argumenter for og imot en bestemt handling eller løsning. Deliberasjon forutsetter at partene kan endre syn som følge av argumenter som vurderes. Slik har deliberasjon potensial til å redusere også verdikonflikter, både de innholdsmessige og prosessuelle. Prosessen både inkluderer og utfordrer partenes oppfatninger og skaper ei ramme for kommunikasjon om hvilke argumenter som er viktige. Særinteresser må vurderes i forhold til samfunnsmessig nytte. For eksempel kan vern over flere eiendommer bli mulig sjøl om ikke alle aktuelle eiere i utgangspunktet ser vern som aktuelt. Deliberative prosesser kan også være i stand til å håndtere fellesgoder uten å transformere fellesgodet til et markedsgode, men ved å fange opp et videre sett av interesser, som for eksempel miljøinteressene. Deliberative prosesser er imidlertid ressurskrevende, og partene kan ha ulike forutsetninger for å argumentere for sitt syn. Ulikheter i makt og ressurser må kunne kompenseres i prosessen (Vatn, Framstad og Solberg 2005).

Arbeidsformen frivillig vern av skog kombinerer de to alternativene. Det er både en form for auksjon og tilbud på et marked, og deliberativ kommunikasjon for å få til fellesløsninger.

Det er et velkjent krav ved alle medvirkningsprosesser at deltakelse må føre til en viss grad av innflytelse. Invitasjon til deltakelse vil ubønnhørlig skape forventninger til resultater, som må bli annerledes enn de hadde blitt uten deltakelse. Derfor vil det alltid knytte seg forpliktelser til å sette i gang medvirkningsprosesser (Miljøverndepartementet 1991). Det betyr at selve prosessen for å komme fram til akseptable løsninger blir helt avgjørende for suksess eller fiasko. Viktige elementer er informasjon og åpenhet, arenaer for deltakelse og dialog, gjensidig respekt og størst mulig

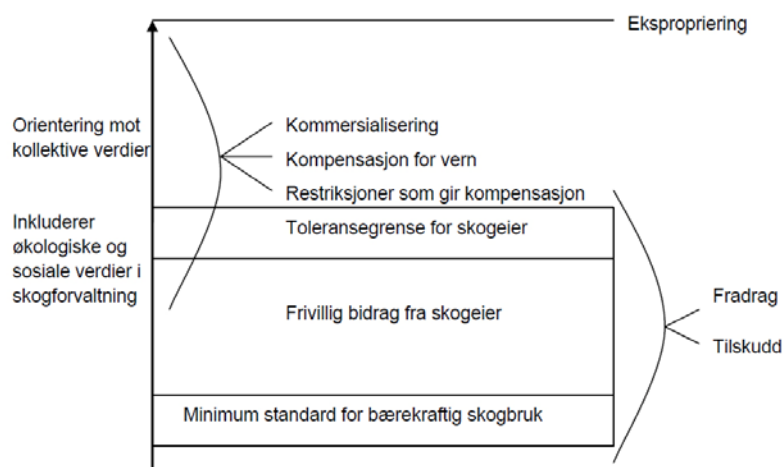
forutsigbarhet. Det er liten tvil om at mange av verneprosessene for områdevern etter naturvernloven som ble gjennomført på 1980- og 1990-tallet, i liten grad fulgte kravene som må stilles til vellykka planprosesser (Skjeggedal mfl. 2001). Ofte ble det også foretatt registreringer i terrenget uten at grunneierne var tilstrekkelig varslet på forhånd. Det skapte naturlig nok usikkerhet og skepsis. Etter hvert ble både naturvernloven og rundskrivene revidert, som for eksempel ved at saksbehandlingsreglene ble endret i 1989 og seinere presisert ved rundskriv i 1990 (T-4/90) og 1999 (T-3/99), slik at vernplanprosessene følger samme regler som medvirkning etter plan- og bygningsloven, og kan bygge på erfaringene fra reguleringsplan- og kommuneplanprosesser. Dette er også ført videre i den nye naturmangfoldsloven fra 1. juli 2009.

3.4 Skogeiere og skogvern

Av de fire konflikttypene som nevnes i kapittel 3.3, skal vi her bare påpeke at jo større innslag av verdi- og rettighetskonflikt det er i en sak, dess vanskeligere er det å unngå konflikt. Dype verdikonflikter har ofte ingen løsning dersom ikke partene er villige til å bevege sin posisjon og akseptere motpartens perspektiver som noe man er villig til å ta hensyn til.

I figur 3.1 har vi forsøkt å illustrere hvordan den gjennomsnittlige skogeieren tilpasser seg restriksjoner som følge av offentlige interesser og goder. Skogeieren må tilpasse seg minimum standard for forvaltning av skogen sin i henhold til bærekraftig skogbruk. Dette innebærer tilpasning til nasjonale og lokale lovverk, i tillegg til miljøstandarder utarbeidet av Levende Skog, ”*Forestry Stewardship Council*” (FSC) og andre. En landsdekkende miljøregistrering i skog (MiS) har kartlagt viktige elementer og biotoper i skoglandskapet, og som skogeier har man i henhold til Levende Skog-standarder et spesielt ansvar for å bevare slike arealer som et frivillig bidrag. I de tilfeller MiS-elementene blir for omfattende på eiendommen eller at restriksjonene på hogst blir for store, kan skogeier få tilskudd for å avstå fra hogst i ti år.

Figur 3.1 *Illustrasjonen viser hvordan skogeier teoretisk sett tilpasser seg press fra offentlige interesser.*



Restriksjoner gjelder i de fleste tilfeller bevaring av biologisk mangfold, men i enkelte tilfeller kan det være snakk om å ta andre viktige hensyn som for eksempel friluftsliv og landskap. Alt i alt har det vært en tendens til at det (totale) frivillige bidraget fra skogeier til å ivareta offentlige interesser og goder har økt de siste tiårene. Vi ser av figuren at i de tilfeller presset fra offentlige interesser overskrider grensen for frivillig bidrag, vil det være aktuelt med økonomisk kompensasjon, kommersialisering av offentlige goder, eller, i ekstreme tilfeller, ekspropriasjon. Spørsmål knyttet til forståelse for hvor de ulike grensene i den teoretiske figuren befinner seg i praksis, vil være grunnlag for tunge diskusjoner. Hvem som har størst ansvar for å dekke økonomisk tap ved bevaring av biologisk mangfold og vern, vil her være sentrale spørsmål. De som mener at staten/samfunnet har dette ansvaret, vil være mer kritisk til vern på egen eiendom, enn de som mener at skogeier også har betydelig ansvar. Dette handler om rettigheter og opplevelse av rettigheter, og innvirker direkte på den statusen skogeier har i verneprosessen.

4 Metoder og datagrunnlag

4.1 Spørsmål

Spørsmålene som denne evalueringa av arbeidsformen frivillig vern av skog skal gi svar på, er knytta til konfliktnivå, kostnader, saksbehandlingstid og forbedringer, jf. kapittel 1.

Resultater

Som grunnlag for å kunne vurdere konfliktnivå, kostnader, saksbehandlingstid og forbedringer er det nødvendig med noen overordna oppfatninger og vurderinger av arbeidet med frivillig vern av skog, altså i hvor stor grad resultatene samsvarer med målene. Målene for arbeidet med frivillig vern av skog dreier seg både om å verne skogområder med store naturverdier, og om å redusere konflikten ved verneplanprosesser. Vår evaluering dreier seg først og fremst om prosessene, men må likevel bygge på noen overordna oppfatninger av hvordan ulike aktører oppfatter resultatene fra arbeidet med frivillig vern.

Konfliktnivå

Konfliktnivået dreier seg om hvem som er involvert, og hvordan prosessene er organisert og foregår. De mest synlige konflikten i det tradisjonelle skogvernet har vært konflikten mellom skogeiere og miljøvernforvaltninga, først og fremst fylkesmennenes miljøvernavdelinger, og mellom skogeiere og naturvernorganisasjonene. Skogeiernes oppfatninger er helt avgjørende for hvordan skogvern kan fungere. Derfor har vi lagt mest vekt på å få innsikt i skogeiernes oppfatninger gjennom spørreundersøkelser som skal gi svar på hvilke oppfatninger skogeieren har om skogvern, verneplanprosesser, framdrift og erstatninger.

Konflikter mellom skogeiersamvirket og naturvernorganisasjoner blir også kartlagt. Viktige spørsmål blir: Hvem deltar i prosessene? Hvordan er prosessene organisert? Hva er det som foregår? Hvilke oppfatninger har de ulike aktørene av prosessene?

Kostnadsnivå

Kostnadene kan deles i to hovedgrupper: erstatninger og prosesskostnader. Etter naturvernlovens § 20 har rettighetshavere krav på full erstatning for økonomiske tap i forbindelse med fredning etter naturvernloven. Her skal det i prinsippet ikke være noen forskjeller mellom tradisjonelt vern og frivillig vern. Spørsmålet er om frivillig vern hvor erstatningene avtales som en del av verneplanprosessen, og ikke som en egen prosess etter vernevedtaket ved tradisjonelt vern, likevel fører til endringer. Direkte sammenlikning av tradisjonelt og frivillig vern er ikke mulig, både fordi det nå ikke foregår verneplanprosesser etter tradisjonelt vern bortsett fra noen områder, de såkalte meldepliktsområdene, etter barskogvernet fase II og verneplan for skog på Statskogs områder, og fordi det er store variasjoner i størrelse, bonitet og avgrensing fra område til område.

Prosesskostnadene er dels kostnader til naturfaglige registreringer, skogtakster, skogsakkyndige, juridisk bistand, skjønn, vederlagsrente, avsavnsrente, kjøp av verneområder, m.m., og dels tidsbruken til saksbehandling i miljøvernforvaltninga. Her er det heller ikke mulig å lage direkte sammenliknbare regnestykker mellom tradisjonelt vern og frivillig vern. Det vi må gjøre, er å finne fram til de viktigste prinsipielle forskjellene og diskutere og vurdere disse.

Saksbehandlingstid

Forskjeller i saksbehandlingstid mellom tradisjonelt vern og frivillig vern kan heller ikke sammenliknes direkte, blant annet fordi barskogvernet fase I og II foregikk som landsdelsvise planer, og frivillig vern blir behandla som enkeltområder, ev. parallelt for flere områder i samme fylke, og sluttbehandla i Miljøverndepartementet oppsamla vanligvis to ganger pr. år. Prosessene er også helt forskjellige. Ved frivillig vern er de viktigste spørsmålene avgjort allerede før den formelle prosessen etter naturvernloven starter. Også her blir opplegget å finne fram

til de prinsipielle forskjellene og diskutere og vurdere disse. Hva er flaskehalsene? Og hvordan kan disse fjernes?

Forbedringer

Spørsmålet om forbedringer henger naturligvis nært sammen med hvilke svar vi kommer fram til på de foregående spørsmålene.

4.2 Modell

Evalueringa tar utgangspunkt i en enkel modell hvor vi ser på forholdet mellom mål, innsats, aktiviteter og resultater. Disse elementene og sammenhengene dem imellom vurderes i lys av omgivelsene, eller konteksten, hvor arbeidsformen frivillig vern av skog foregår (etter Vislie 1987). Konteksten gir den institusjonelle ramma som arbeidet med frivillig vern av skog foregår innafor, og blir i stor grad definert gjennom de teoretiske perspektivene vi har diskutert i kapittel 3. En slik modell er ingen ren årsak-virkning-modell. Formålet med modellen er å få et analytisk rammeverktøy for å stille interessante spørsmål, både om de enkelte elementene i modellen og sammenhengene dem imellom. Følgende spørsmål er sentrale:

Mål: Hvilke mål er formulert? Er det sammenfall eller forskjell mellom ulike aktørers mål? Endrer målene seg underveis?

Innsats: Hva er satt inn av ressurser i frivillig vern? Hva er forskjellen mellom frivillig vern og tradisjonelt vern av skog?

Aktivitet: Hvordan er arbeidet med frivillig vern organisert? Hvem deltar i prosessen, og hvordan er deltakelsen? Hvilke arenaer for samarbeid finnes?

Resultater: Hvilke umiddelbare resultater er oppnådd i prosesser og verneområder? Hvilke langsiktige resultater, som endringer i holdninger til vern og mulige framtidige utvidelser av verneområder?

4.3 Aktører

De mest sentrale aktørene som er involvert i frivillig vern av skog, kan vi dele i tre hovedgrupper. Det er for det første skogeiere som

eier og driver de aktuelle skogområdene, og skogeiersamvirket som koordinerer aktiviteten på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. For det andre er det offentlig forvaltning innen miljøvern og landbruk, både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, som har ansvar og oppgaver knytta til skogområder og skogsdrift. På lokalt nivå spiller kommunene en rolle, særlig som planmyndighet. Den tredje hovedgruppa er frivillige organisasjoner med interesser innen naturvern og friluftsliv, først og fremst på nasjonalt og regionalt nivå.

Skogeiere og skogeiersamvirket

De aktuelle skogeierne er først og fremst skogeiere som har tilbudt arealer til frivillig vern, men også skogeiere som ikke har tilbudt arealer til frivillig vern og/eller har vært involvert i tradisjonelt vern, kan være aktuelle, som sammenlikningsgrunnlag. På nasjonalt nivå har vi Norges Skogeierforbund som overbygning for åtte skogeierandelslag (tidligere skogeierforeninger) og 342 lokale skogeierlag. Skogeierforbundet organiserer 39 000 skogeiere over hele landet, som samla står for ca. 80 prosent av skogproduksjonen (www.skog.no, 1.10.2009). Dessuten er 230 skogeiere, de fleste med store skogeiendommer, organisert i NORSKOG, som også er en medlemsorganisasjon for skogeiere (www.skoginfo.no, 1.10.09).

Offentlig forvaltning

På nasjonalt nivå dreier dette seg om to departementer: Miljøverndepartementet (MD), avdeling for naturforvaltning og Landbruksdepartementet, avdeling for skog og ressurspolitikk, og ett av MDs direktorater, Direktoratet for naturforvaltning. På regionalt nivå har vi fylkesmennene, ved miljøvernavdelingene og landbruksavdelingene. På lokalt nivå kommer kommunene inn som forvaltningsmyndighet.

Frivillige organisasjoner

På nasjonalt nivå er det først og fremst Norges Naturvernforbund, Natur og Ungdom, SABIMA (Samarbeidsrådet for biologisk mangfold), og WWF-Norge (World Wide Fund for Nature) som har engasjert seg i forbindelse med frivillig vern av skog, også i noen grad enkelte av organisasjonene som er medlem av FRIFO (Friluftslivets fellesorganisasjon). På regionalt nivå er FNF (Forum for natur og friluftsliv), som er et samarbeidsnettverk mellom

natur- og friluftslivsorganisasjonene på fylkesnivå, og fylkeslag av Norges Naturvernforbund, de mest aktuelle.

4.4 Datagrunnlag

Spørreundersøkelse

Spørreundersøkelsene omfatter tre ulike utvalg av skogeiere: SGenerelt, SFrivillig og STvang. Materialet fra STvang er hentet fra tre undersøkelser som ble gjennomført som en evaluering av barskogvernfasen II (Sines 2003, Næss 2003, Eriksen 2004).

Datamaterialet fra SFrivillig og SGenerelt er samlet inn fra to postsendte spørreundersøkelser som ble gjennomført i november-desember 2009. Spørreskjemaene er vedlagt (Vedlegg 1, Vedlegg 2). Vi har valgt en metodikk som i stor grad tar utgangspunkt i spørsmål og svaralternativer som er gitt i de tre tidligere nevnte undersøkelsene, og som er oppsummert på nordisk nivå i Vatn, Framstad og Solberg (2005). Aannerud (2006) ga i tillegg noen ideer til spørsmålsformuleringer for utvalget SFrivillig.

Vi benytter oss av hovedsakelig deskriptiv statistikk inkludert figurer (histogram, linjer) og tabeller på svarfordelinger og gjennomsnittsverdier. Forskjeller for svaralternativer langs Likert-skala 1 "helt uenig" til 5 "helt enig" er testet med uavhengige t-tester og variansanalyser i SPSS.

Utvalg SGenerelt

Alle eiere av skogeiendommer større enn 250 daa fra to sentrale skogregioner (fire fylker) i Norge: Buskerud/Telemark og Sør-/Nord-Trøndelag. Denne målpopulasjonen har vi benevnt med Skogeiere Generelt (egne data, januar 2010). Liste fra Landbruksregisteret 1. november 2009.

Vi har for dette utvalget gjennomført et stratifisert tilfældighetsutvalg på skogareal for alle skogeiere i de fire fylkene. I tabell 4.1 har vi oppsummert totalt antall skogeiere fordelt på forhåndsdefinerte arealkategorier i vedkommende fylke (Landbruksregisteret, pr. 1. november 2009). Skogeiendommer i den minste arealkategorien (i alt 19 895 teiger) er ikke med i undersøkelsen. Argumentet for å utelate dette segmentet er at disse skogeiendommene vil ha liten innflytelse på framtidig verneareal

innafor en frivillig verneform, og likeledes mindre betydning for utforming av skogpolitikken generelt.

På basis av prosentfordelingen fra alle skogeiere i Landbruksregisteret for vedkommende fylker, beregnet vi antall skogeiere som skal trekkes ut tilfeldig fra hver enkelt arealkategori. Hver n'te skogeier innafor hver kategori trekkes ut ($n = \text{totalt antall skogeiere innafor vedkommende arealkategori} / \text{antall respondenter som ønskes}$), totalt 1400 respondenter.

For å kunne beregne en svarprosent må vi ta utgangspunkt i de som vi så langt som mulig vet er i stand til å svare, det faktiske utvalget. Dette er i praksis enda lavere enn det vi har kontroll på, da vi har basert våre tall på returnerte skjemaer av diverse årsaker, og respondenter som har rapportert via telefon eller e-post at de ikke er i stand til å svare. Antall respondenter for de to utvalgene, Buskerud/Telemark og Nord-Trøndelag/Sør-Trøndelag ble henholdsvis 628 og 636, som pr. 1. januar 2010 gir en svarprosent på 48 prosent for begge utvalgene.

Tabell 4.1 *Sannsynlighetsutvalg av skogeiendommer innafor den enkelte arealkategori fordelt på fylke.*

Teoretisk populasjon	Fylker	Faktisk populasjon	Teoretisk utvalg	Faktisk utvalg	Respondenter	Svarprosent
Tilnærmet lik faktisk populasjon	Telemark/Buskerud	7 401	700	628 ¹	302 ²	48
	Nord-Trøndelag/Sør-Trøndelag	6 731	700	636 ¹	308 ²	48

¹Diverse årsaker til at skjemaet ble sendt i retur: feil adresse, flyttet, død, alderdom, sykdom, etc.

² pr. 1. januar 2010

Siden SFrivillig og STvang har nasjonal skala, var det også meningen at resultatene som framkommer fra spørreundersøkelsen i de sentrale barskogfylkene Telemark, Buskerud, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag, skal kunne overføres til en større skogregion. Vi mente det var tilrådelig å overføre resultatene hvis det viser seg at det sammenslåtte materialet Telemark/Buskerud og Sør-/Nord-Trøndelag er like med hensyn til skogeiers holdninger og eiendomsstruktur.

Eiendomsstrukturen hadde lik fordeling. Vi testet i tillegg forskjeller mellom utvalgene BU/TE (n=302) og NT/ST (n=308) for holdningene i spørsmålsbatteriet 17a til 17q, og resultatene viste meget få forskjeller mellom utvalgene. Med uavhengig t-test identifiserte vi forskjeller for kun 2 av 17 påstander på 5 prosent-nivå (tabell 4.2). Med disse resultatene mener vi at resultatene fra de fire fylkene Telemark, Buskerud, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag er så like at de er overførbare til barskogområder østafjells og nord til Saltfjellet. På grunn av for store forskjeller i landskap, skogforhold og eiendomsstruktur mener vi dessverre at datamaterialet fra SGenerelt ikke er overførbart til Vestlandsfylkene og områdene nord for Saltfjellet.

Tabell 4.2 *T-test-verdier for 2 av 17 påstander i spørsmål 17 som ga signifikante utslag på 5 %-nivå.*

		N	Middel	F	P
17a. Det biologiske mangfoldet skal vernes fordi det kan få en framtidig økonomisk verdi.	Nord- og Sør-Trøndelag	299	2,97	8,82	0,0001
	Telemark og Buskerud	285	2,59		
17e. Det er viktig å bevare det biologiske mangfoldet for kommende generasjoner.	Nord- og Sør-Trøndelag	300	4,02	17,36	0,024
	Telemark og Buskerud	294	3,82		

Utvalg SFrivillig

Alle eiere av skogeiendommer der det er gjennomført frivillig vern-prosess initiert fra skogsektoren og der resultat foreligger. Denne gruppen er benevnt som Skogeiere Frivillig vern (egne data, januar 2010). Liste fra Norges Skogeierforbund oversendt 1. november 2009.

Dette utvalget tar utgangspunkt i en komplett adresseliste for alle som hadde gjennomført frivillig vern pr. 1. juli 2009, som ble oversendt fra Norges Skogeierforbund v/Svein Søggen. Denne listen utgjorde da målpopulasjonen for dem som har gjennomført frivillig vern, og det teoretiske utvalget var på 269 adresser. I denne listen var det mange forskjellige eieformer, men det ble likevel

valgt å sende skjema til alle adressene og heller la respondenten selv avgjøre om vedkommende følte seg kompetent til å svare eller ikke. I sameier, allmenninger, selskaper og ulike former for offentlig eierskap var det en del som følte at de ikke kunne svare på skjemaet. Mange av respondentene i dette utvalget ble ringt opp direkte, og vi har dermed bedre kunnskap om årsakene til at de ikke har svart på skjemaet. Det faktiske utvalget endte opp på 232 respondenter, men i praksis er det også her lavere (fordi alle ikke ble kontaktet). Årsakene til at folk ikke svarte på skjemaet, er gitt i tabell 4.3. Med i alt 122 respondenter kan vi dermed beregne en svarprosent på 53 prosent. En viktig årsak til en såpass lav svarprosent var at 101 av skogeierne i utvalget hadde svart på en tilsvarende undersøkelse i 2006 (Aannerud 2006).

Tabell 4.3 *Gir en oversikt over respondentene for utvalget SFrivillig og årsakene til at det faktiske utvalget er vesentlig lavere enn det teoretiske.*

	Teoretisk utvalg	Faktisk utvalg	Respondenter	Svarprosent
Frivillig vern	269	232 ¹	122 ²	53

¹Ikke fått skjema pga.: død (2), ufullstendig adresse eller flytting (5). Fått skjema, men ikke relevant eller i stand til å svare: solgt eller overdratt eiendommen og ny eier kjenner ikke forholdene (7), alderdom eller sykdomsforhold (3), kjenner ikke forholdene på eiendommen (1), fikk to skjemaer (5), ikke relevant pga. f.eks. kun båtfeste (2), ikke relevant pga. firma eller forvaltningsinstitusjon (fylkeskommune, Opplysningsfondet, Vifor AS etc.) (11), påstår ikke å ha vært med på frivillig vern (1)

² pr. 1. januar 2010

Utvalg STvang

Alle skogeiere i vedkommende fylker som ble berørt av barskogvern fase II, styrt av myndighetene. Denne gruppen har vi for enkelhets skyld benevnt med Skogeiere Tvangsvern (se tabell 4.4, Næss 2003, Sines 2003, Eriksen 2004).

Dette utvalget tar utgangspunkt i alle skogeiere i vedkommende fylker (se tabell 4.4) som ble berørt av barskogvern fase II. Datamaterialet er samlet inn og bearbeidet i tre mastergradsoppgaver ved UMB (Næss 2003, Sines 2003, Eriksen

2004) og tidligere publisert i en Nordisk rapport (Delprosjekt 3 Bergseng mfl. 2005 i TemaNord, Vatn mfl. 2005). Vi fikk tilgang til datamaterialet fra Even Bergseng, INA-UMB 5. januar 2010. For inngående spesifisering av metodikk, utvalg og svarprosent henvises til Vatn mfl. (2005).

Tabell 4.4 *Oversikt over spørreundersøkelsene som ligger til grunn for analysene i denne rapporten. Det er to datasett som slås sammen til utvalget SGenerelt, og tre datasett som slås sammen til utvalget STvang. Når det gjelder SFrivillig, er dette framkommet fra en nasjonal undersøkelse av hele populasjonen av skogeiere som har gjennomført frivillig vern på sin eiendom.*

Betegnelse	Kilde	Svar / % svar	Område	Utvalg	Vernefor m	Type undersøkelse / kommentar
SFrivillig	Egne data 2010	122/ 53 %	Hele landet	Alle (269) gjennom ført frivillig vern på landsbasis	Frivillig vern gjennom- ført av skogsek- toren (Natur- reservat 100 %)	Utsendt brev og skjema. 2 purringer på å sende inn skjema via brev. Purring på å sende inn skjema via telefon for et utvalg.
SGenerelt	Egne data 2010	308/ 48 %	Nord- Trønde- lag / Sør- Trønde- lag	Tilfeldig- hetsutvalg på 700 fra alle skogeien- dommer > 250 daa. produktiv skog. Stratifisert i arealklasser.	-	Utsendt brev og skjema. 2 purringer på å sende inn skjema via brev.
Fortsetter neste side						

SGenerelt	Egne data 2010	302/ 48 %	Buskerud /Tele- mark	Tilfeldighet sutvalg på 700 fra alle skogeien- dommer > 250 daa. produktiv skog. Stratifisert i arealklasser.	-	Utsendt brev og skjema. 2 purringer på å sende inn skjema via brev.
STvang I	Sines (2004)	33/ 62 %	Østfold, Oppland og Aust- Agder fylke	Alle (53) berørt av fase II (fra 2002) i de respektive fylker	Myndig- hetsstyrt barskog- vern fase II (Natur- reservat 100 %)	Utsendt brev og skjema. Purring på å sende inn skjema via telefon. 7 skogeiere ville ikke svare.
STvang II	Eriksen (2004)	56/ 57 %	Telemark og Buskerud fylke	Alle (98) berørt av fase II (fra 2002) i Telemark og Buskerud (unntatt Trille- marka)	Myndig- hetsstyrt barskog- vern fase II (Natur- reservat 100 %)	Utsendt brev med spørre- skjema, oppsøkende intervju og telefonintervju. Flere skogeiere pr. eiendom.
STvang III	Næss (2003)	53/ 76 %	Buskerud fylke	Alle skogeierne (70) berørt av fase I (fra 1993) eller fase II (2002) i Grøn- knuten, Finnemarka og Trille- marka	Barskog- vern fase I og II (Natur- reservat 100 %)	Utsendt brev med spørreskjema som forberedelse på telefonintervju.

Intervjuer

I tilbudet vårt for evaluering av frivillig vern hadde vi lagt opp til stort sett gruppeintervjuer både på nasjonalt og regionalt nivå. Det viste seg snart at dette ble vanskelig å gjennomføre, dels av praktiske grunner og problemer med å finne felles tidspunkter, men dels også fordi flere av aktørene mener at motsetningene, særlig mellom skogeiersamvirket og naturvernorganisasjonene, er såpass store at det ville kunne hindre at alle relevante synspunkter ville komme fram ved gruppeintervju. Derfor er de fleste intervjuene gjennomført med den enkelte organisasjon. Bare SABIMA og WWF og miljøvernavdelingene og landbruksavdelingene hos henholdsvis Fylkesmannen i Telemark og i Nord-Trøndelag er intervjuet sammen.

Vi har gjennomført intervjuer på nasjonalt nivå med representanter for Landbruksdepartementet, Miljøverndepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, Norges Skogeierforbund, NORSKOG, Norges Naturvernforbund, Natur og Ungdom, WWF Norge, SABIMA og FRIFO.

På regionalt nivå, i utgangspunktet knytta til de to eksempelstudiene, men også mer generelt om ordninga frivillig vern av skog, har vi intervjuet landbruksavdelinga og miljøvernavdelinga hos Fylkesmannen i henholdsvis Telemark og Nord-Trøndelag og AT Skog og Allskog. Vi hadde i utgangspunktet lagt opp til å intervjuere representanter for naturvernorganisasjoner lokalt og i kommuner, men fant etter hvert ut at deres synspunkter er tilstrekkelig belyst gjennom dokumenter og intervjuer på nasjonalt nivå.

Alle de intervjuede organisasjonene har sjøl pekt ut hvem i organisasjonene som skulle intervjues. Intervjuene ble gjennomført som ustrukturerte samtaler etter en intervjuguide. De fleste intervjuene ble gjennomført i løpet av 60–90 minutter. Intervjuguide og oversikt over intervjuede organisasjoner og personer finnes i vedlegg 3 og 4.

I tillegg har vi supplert intervjuene på fylkes-/regionnivå i Telemark og Nord-Trøndelag med korte telefonintervju med ansatte ved Fylkesmannens miljøvernavdeling, som arbeider med frivillig vern av skog i alle de andre fylkene (bortsett fra Finnmark), og tilsvarende i de seks andre skogandelslagene. Liste over aktuelle

personer fikk vi fra henholdsvis Direktoratet for naturforvaltning og Norges Skogeierforbund, se vedlegg 5.

Dokumentgjennomgang

Vi har gått gjennom aktuelle dokumenter som omhandler vern av skog generelt og frivillig vern, slik som stortingsmeldinger og innstillinger til Stortinget, verneplaner og tilhørende saksdokumenter, med særlig vekt på to utvalgte eksempler på frivillig vern av skog. Oppfatninger fra aktører som ikke nås gjennom spørreundersøkelser og intervjuer, slik som kommuner og regionale og lokale organisasjoner, dekkes gjennom dokumentstudier.

Eksempler

Vi har valgt ut to eksempler som sammen med dokumentgjennomgang, intervjuer og spørreundersøkelsen skal bidra til å belyse arbeidsformen frivillig vern av skog ytterligere. Eksempelene er verken representative eller gjennomsnittlige, men mer det Flyvbjerg (1991:150:) kaller ”ekstreme case”, som velges fordi de inneholder særlig tydelige og karakteristiske elementer for saken som skal belyses. Vi har valgt et tematisk eksempel, nemlig kystgranskog, først og fremst i Nord-Trøndelag fylke. Her kan vi se nærmere på hvordan frivillig vern har fungert som ordning for å verne en spesiell og utsatt skogtype, som i tidligere faser av barskogvernet var svært konfliktfylt. Det andre eksemplet er vern av Skrim-Sauheradjfjell, som er det største området, med flest grunneiere involvert, som er verna gjennom frivillig vern og dermed egna til å få fram og belyse mange ulike sider ved frivillig vern. Her har vi valgt å se mest på den delen av området som ligger i Telemark, både fordi denne delen omfatter store, nye verneområder med mange grunneiere (store deler av Skrimfjella, i alt vesentlig i Buskerud, var allerede verna som landskapsvernområder og naturreservat), og fordi Telemark fylke ellers har betydelig erfaring med frivillig vern av skog. Begge de to eksemplene er altfor komplekse til at vi innafor rammene av evalueringsprosjektet har kunnet gjennomføre grundige studier av hvert enkelt eksempel. Det er altså ingen egen evaluering av de to eksemplene vi presenterer, men mer illustrasjoner som supplerer øvrige data for å belyse arbeidsformen frivillig vern av skog.

5 Skogeiere og skogvern

5.1 Noen generelle trekk

Dette underkapitlet har som formål å beskrive hvem skogeieren er, både som et bakteppe for resultatene som presenteres under, og som grunnlag for å vurdere representativiteten i materialet. Parametrene er tenkt å inngå som forklaringsvariabler i mer inngående analyser for å beskrive nærmere skogeiers holdninger og disposisjoner i forhold til skogbruk, BM og vern. Slike analyser er planlagt publisert i vitenskapelig tidsskrift i løpet av 2010.

Tabell 5.1 *Viser prosentverdier for registrerte bakgrunnsvariabler fra skogeierne i de tre utvalgene SGenerelt, SFrivillig og STvang.*

Variabel	Kategorier	SGenerelt	SFrivillig	STvang
Kjønn	Kvinner	13	18	23
	Menn	87	82	77
Alder	16–19	0	0	0
	20–34	4	1	0
	35–54	45	50	27
	55+	51	49	73
Utdannelse	Grunnskole	13	7	22
	Videregående	40	32	42
	Høgskole inntil 4 år	21	31	35 ¹
	Universitet/høgskole mer enn 4 år	17	18	
	Annet	9	10	

Fortsetter neste side

Oppvekst	På eiendommen	66	53	42
	Annet sted	34	47	58
Bosted	På eiendommen	84	65	38
	Annet sted	16	35	62
Overdragelse ²	Kjøp	50	46	49
	Arv	61	68	42
	Gave	2	1	1
Jakter du selv på eiendommen?	Ja	61	64	³
	Nei	39	36	³

¹Bare spurt om høyskole/universitet uten å angi varighet

²Kombinasjoner mulig, sum større enn 100

³ Mangler data

Tabell 5.1 viser noen viktige trekk ved respondentene i det enkelte utvalg. Kvinneandelen er generelt lav blant skogeiere, og varierer i utvalgene fra 13 prosent ved SGenerelt opp til 23 prosent blant STvang. Skogeierne i utvalgene domineres av eldre menn. Når det gjelder utdanning, har SFrivillig et høyere utdanningsnivå enn både SGenerelt og STvang. Det er også viktig å merke seg at en stor andel av respondentene er oppvokst og bor på eiendommen, i de fleste tilfeller gardsbruk som kombinerer jordbruk og skogbruk. For utvalgene SGenerelt og SFrivillig ser vi at en stor andel av respondentene jakter selv på egen eiendom (hhv. 61 prosent og 64 prosent).

Eiendommene til skogeierne som er med i denne undersøkelsen, varierer i størrelse, fra helt ned mot ti dekar og opp til flere tusen dekar (tabell 5.2). Ser vi på representativiteten for SGenerelt, finner vi at det er en viss overvekt av respondentene med de største skogeiendommer (18 prosent mot forventet 11 prosent). I enda større grad ser vi at SFrivillig innehar en overvekt av de største skogeiendommene (40 prosent mot forventet 12 prosent, n=49). Alt i alt viser materialet en overrepresentasjon av skogeiere med de største eiendommene og tilsvarende underrepresentasjon av de minste. Materialet viser klart at det er de største skogeiendommene (>2250 daa) som har hatt størst relevans for på frivillig vern.

Tabell 5.2 *Arealfordeling av skogeiendommene (produktivt skogareal).*

	0–749	750–1 249	1 250– 1 749	1 750– 2 249	>2 250	Totalt
SGenerelt	44 (54) ¹	20 (20)	12 (9)	6 (6)	18 (11)	(100)
SFrivillig	29 (56)	14 (19)	10 (8)	7 (5)	40 (12)	(100)
STvang	69 (56)	8 (19)	8 (8)	4 (5)	11 (12)	(100)

Prosenttallene i parentes er hentet fra Landbruksregisteret for utvalget SGenerelt og fra Statistisk sentralbyrå 2008 på nasjonalt nivå for utvalget SFrivillig og STvang.

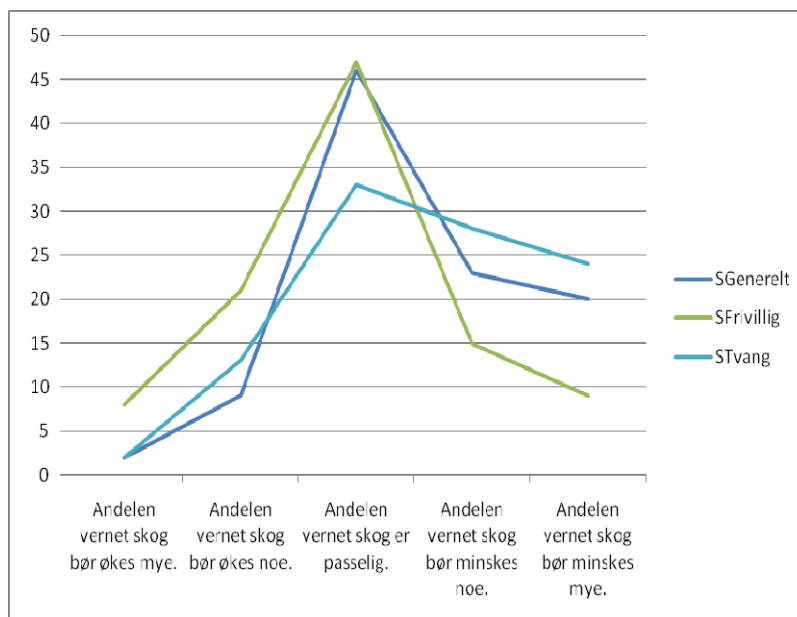
¹Kategorien er her 250–749 daa, dvs. ingen eiendommer mindre enn 250 daa er med i utvalget SGenerelt.

For henholdsvis 72 prosent og 87 prosent av respondentene i SGenerelt og STvang utgjør inntektene fra skogbruket på eiendommen mindre enn 20 prosent av husholdningsinntekten. For SFrivillig, som har stor andel store skogeiendommer og dermed større potensial for inntekter, utgjør tilsvarende andel 55 prosent. Det viser seg at omtrent halvparten av respondentene i SGenerelt, SFrivillig og STvang selv eller deres familiemedlemmer utfører mindre enn 20 prosent av arbeidsinnsatsen på eiendommen (hhv. 47 prosent, 56 prosent og 52 prosent).

5.2 Vern av skog

Det framgår av figur 5.1 at de fleste skogeiere, uansett utvalg, mener at andel vernet skog i Norge er passe. For alternativet ”andelen vernet skog er passelig” ser vi at det er like mange blant SFrivillig og SGenerelt som har krysset av for dette (47 prosent), mens STvang har en vesentlig lavere andel (33 prosent). SFrivillig er vesentlig mer positive enn både SGenerelt og STvang til å øke omfanget vern. I alt 24 prosent og 20 prosent har krysset av for alternativet ”andelen vernet skog bør reduseres mye” blant respondentene i STvang og SGenerelt, mens tilsvarende tall for SFrivillig er ni prosent.

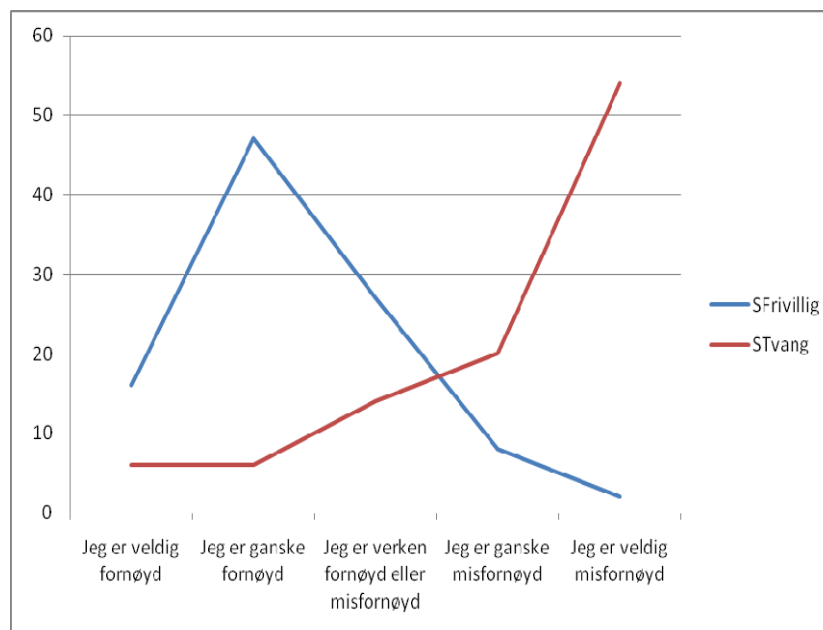
Figur 5.1 Viser svarfordelingen (i prosent) på spørsmålet "Hva er din mening om vern av skog i Norge slik situasjonen er nå?" for utvalgene SGenerelt, SFrivillig og STvang.



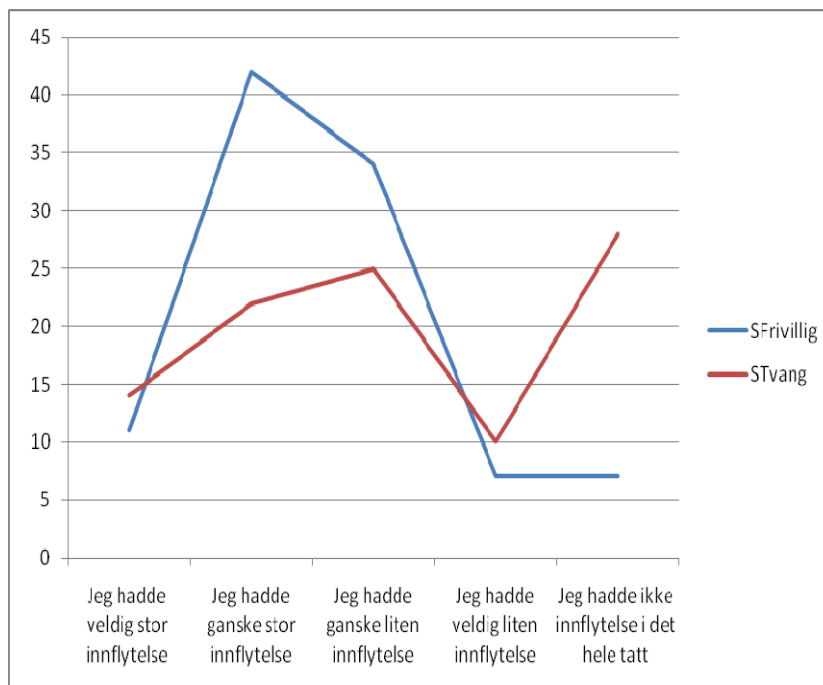
5.3 Verneprosess og resultater

Dette underkapitlet beskriver hvordan de skogeiere som har gjennomført frivillig vern på sin eiendom (SFrivillig), opplever verneprosess og resultat. På det sentrale spørsmålet i undersøkelsen "Hvor fornøyd er du med verneprosessen?", viser utvalgene SFrivillig og STvang helt motsatte svarfordelinger, der SFrivillig er klart mer fornøyd med verneprosessen (figur 5.2). Hele 47 prosent blant respondentene i SFrivillig var ganske fornøyd med verneprosessen, og tar vi med de 13 prosent som var veldig fornøyd, kan vi si at om lag 2/3 av dem som har gjennomført vern, er fornøyd.

Figur 5.2 Viser svarfordelingen (i prosent) på spørsmålet "Hvor fornøyd er du med verneprosessen?" for utvalgene SFrivillig og STvang. Sum=100 prosent.

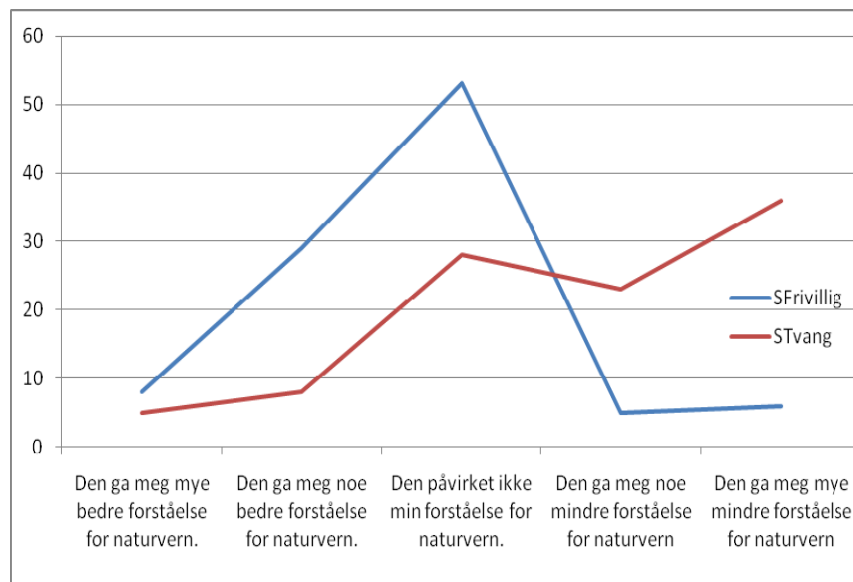


Figur 5.3 Viser svarfordelingen (i prosent) på spørsmålet "I hvilken grad hadde du innflytelse i verneprosessen?" for utvalget SFrivillig, og "Hvor mye fikk du delta i verneprosessen?" for utvalget STvang. Sum=100 prosent.



På spørsmålet om i hvilken grad respondentene deltok eller hadde innflytelse på verneprosessen (figur 5.3), ser vi at utvalget SFrivillig mener de hadde større innflytelse enn utvalget STvang. Likevel er det om lag samme prosentandel i begge utvalgene som hadde veldig stor innflytelse (11 prosent og 14 prosent). Andelen av dem som mente de ikke hadde noen innflytelse i det hele tatt, var vesentlig større i utvalget STvang (28 prosent mot 7 prosent).

Figur 5.4 Viser svarfordelingen (i prosent) på spørsmålet "Hvordan mener du at denne verneprosessen påvirket din forståelse for naturvern?" for utvalget SFrivillig, og "Hvordan mener du at verneprosessen påvirket din sans for naturvern?" for utvalget STvang. Sum=100 prosent.



Vi spurte også skogeierne om "Hvordan mener du at denne verneprosessen påvirket din forståelse for naturvern?", og mønstret her følger mye av det samme som i forgående spørsmål (figur 5.4). Respondentene i utvalget SFrivillig mente de hadde fått langt større forståelse for naturvern i løpet av verneprosessen i forhold til STvang.

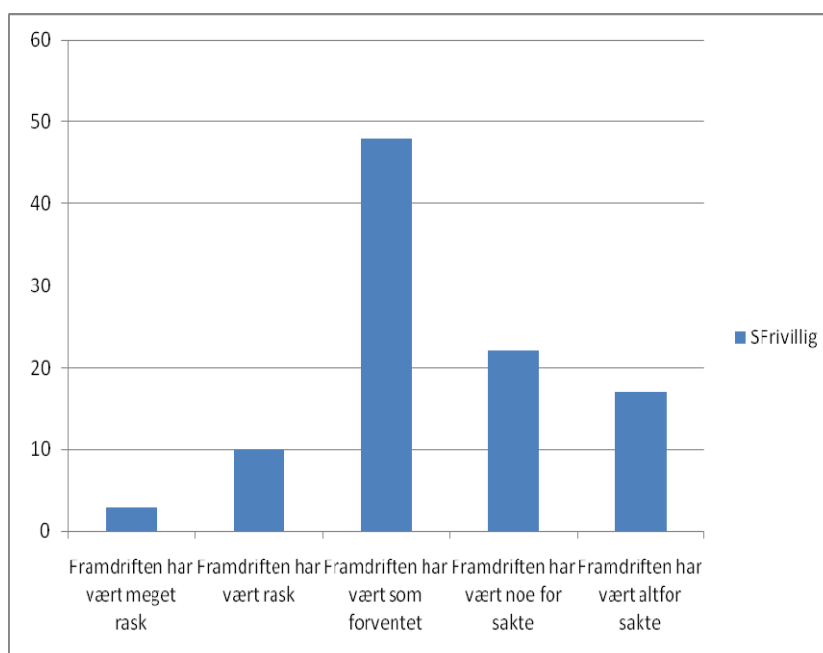
5.4 Framdrift, samarbeid og potensial

Foregående underkapitel viste at en stor andel av respondentene i SFrivillig var fornøyd med verneprosessen, hadde stor innflytelse og fikk en enda større forståelse for vern av skog i løpet av prosessen, og disse trendene var spesielt tydelige når vi sammenliknet med utvalget STvang.

Når det gjelder framdriften, ser vi av figur 5.5 at nesten halvparten av respondentene mente at den hadde vært som forventet. Likevel

er det en overvekt av dem som synes framdriften har vært noe for sakte eller altfor sakte (39 prosent), i forhold til dem som mener prosessen har vært rask eller meget rask (13 prosent). Det viste seg også at hele 69 prosent av skogeierne i SFrivillig hadde hatt kontakt med naboer i løpet av verneprosessen, og 97 prosent av disse hadde diskutert noe, mye eller veldig mye (data ikke vist).

Figur 5.5 *Viser svarfordelingen (i prosent) på spørsmålet "Hvordan føler du saksgangen har vært ved gjennomføring av frivillig vern?" for utvalget SFrivillig.*

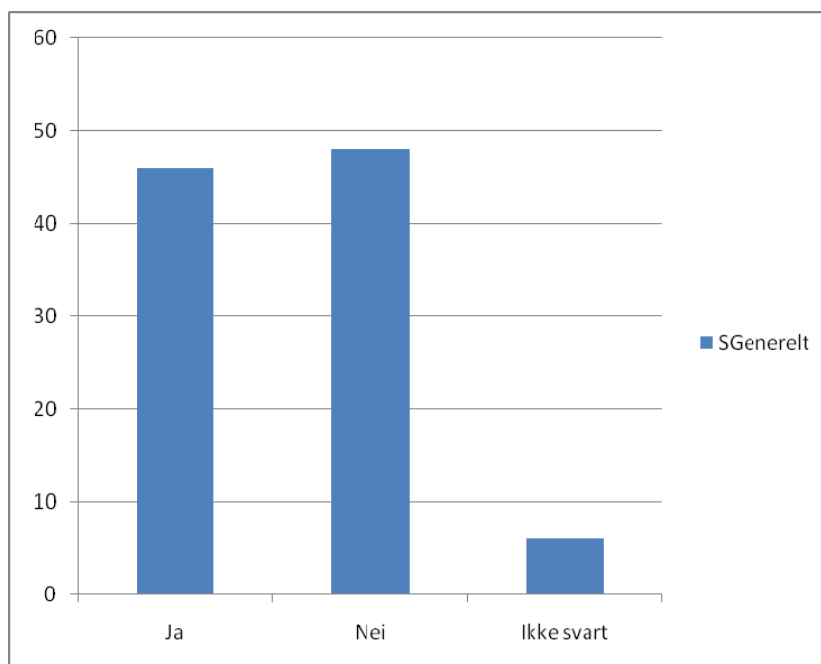


Hele 76 prosent av skogeierne hadde hatt mest kontakt med Norges Skogeierforbund med tilhørende Skogeierandelslagene, og det var også denne organisasjonen som hadde størst tiltro til gjennomføring av vern i skog i Norge (middelerdi 4,08) (tabell 5.3). Mange hadde også hatt kontakt med DN eller MD, men disse hadde en lavere tiltro.

Tabell 5.3 *Viser svarfordelingen på spørsmålet "Hvilken/hvilke organisasjoner hadde du kontakt med i løpet av verneprosessen fra det tidspunktet din eiendom ble aktuell for frivillig vern?", og "Hvilken tiltro har du til følgende organisasjoner når det gjelder gjennomføring av vern av skog og naturmangfold?" for SFrivillig. Likert-skala: 1 er "Svært liten tiltro" og 5 er "Svært stor tiltro".*

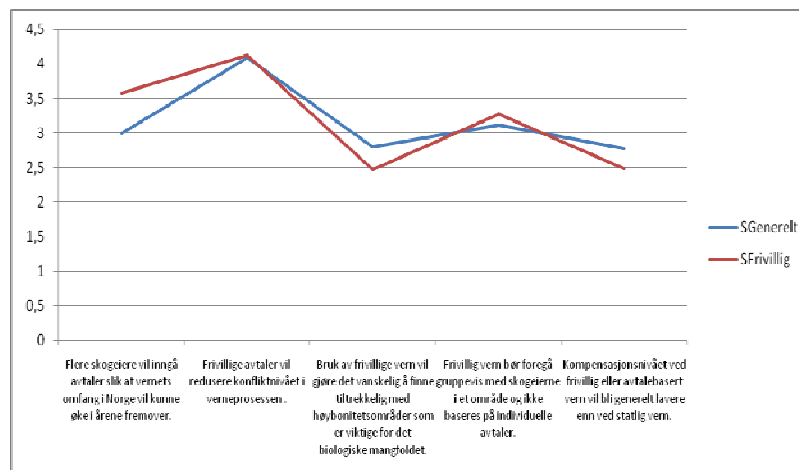
	Hadde kontakt med (i prosent)	Tiltro til organisasjon
Norges Skogeierforbund/Skogeierandelslagene	76	4,08
Direktoratet for naturforvaltning (DN)/ Miljøverndepartementet (MD)	50	2,82 for DN 2,57 for MD
Fylkesmannens miljøvernavdeling	45	2,82
Kommunen	26	2,78
NORSKOG	10	3,71
Miljøvernorganisasjoner	6	1,98
Fylkesmannens landbruksavdeling	5	3,14
Norges Bondelag og/eller Norsk Bonde- og Småbrukarlag	3	3,25

Figur 5.6 *Viser fordelingen på spørsmålet "Kjenner du til ordninga om frivillig vern av skog?" for utvalget SGenerelt.*

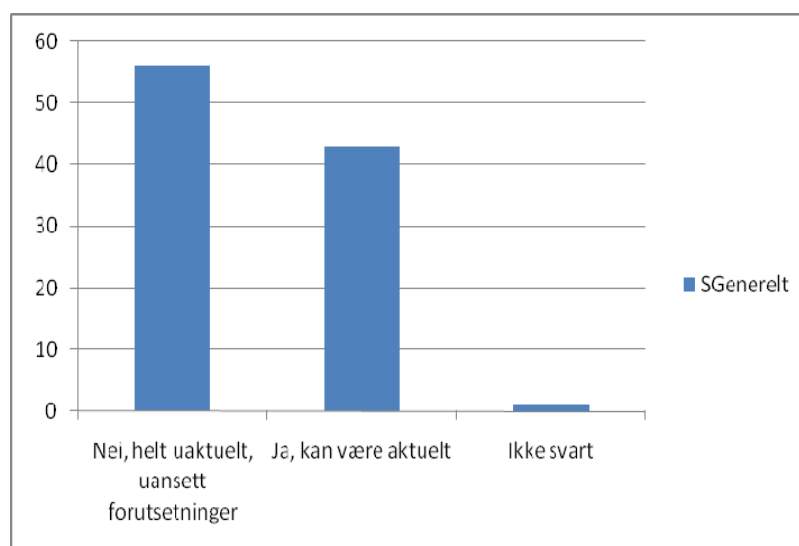


Nesten halvparten (48 prosent) av skogeierne i Norge kjenner ikke til ordninga om frivillig vern (figur 5.6). Det ble i spørreskjemaet gitt en liten forklaring på hva frivillig vern er, for dem som ikke hadde hørt om det, og man skulle deretter vurdere hva man mente mer bruk av frivillig vern ville føre til. Vi ser at skogeiere mener at frivillige avtaler vil redusere konfliktnivået i verneprosessen (figur 5.7). SGenerelt og SFrivillig vurderer dette og de andre spørsmålene likt, med unntak av påstand 1. SFrivillig har større tro på at "flere skogeiere vil inngå avtaler slik at vernets omfang i Norge vil kunne øke i årene framover" enn SGenerelt ($p < 0.005$). Dette tyder på at SFrivillig er fornøyd med ordninga frivillig vern og at de også har tro på denne verneformen framover. Legg også merke til at skogeiere (begge utvalg) ikke har like stor tro på at verneformen frivillig vern vil "finne tilstrekkelig med høybonitetsområder som er viktige for det biologiske mangfoldet".

Figur 5.7 Viser hvordan skogeier vurderer spørsmålet "Hva tror du bruk av frivillig vern av skog vil resultere i?" for utvalgene SGenerelt og SFrivillig. Likert-skala: 1 er "Helt uenig" og 5 er "Helt enig".



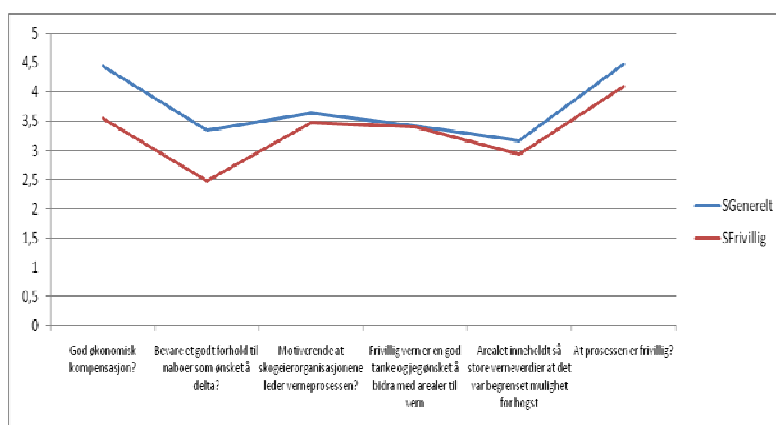
Figur 5.8 Viser svarfordelingen på spørsmålet "Kan det være aktuelt med frivillig vern av skog på din eiendom?" for utvalget SGenerelt.



Hele 43 prosent av SGenerelt svarte at det kunne være aktuelt med frivillig vern på egen eiendom (figur 5.8). Figur 5.9 viser viktigste

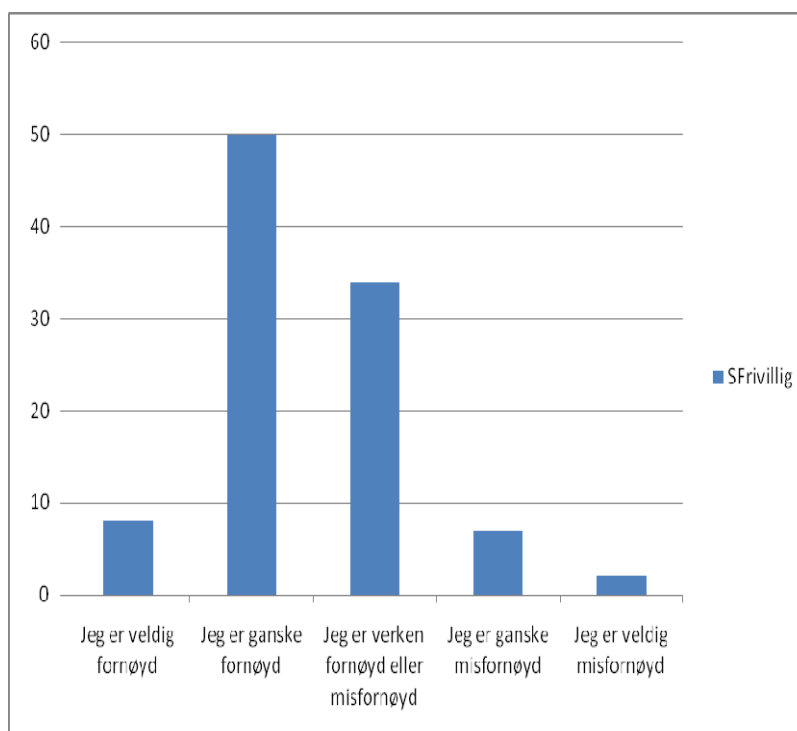
motivasjon for dem som svarte ja på foregående spørsmål. SGenerelt har et generelt høyere vurderingsnivå enn SFrivillig for alle faktorene som beskriver viktigste motivasjon for å være med på en frivillig vern-prosess. For SGenerelt vil nettopp det at prosessen er frivillig og god økonomisk kompensasjon være den viktigste motivasjonen for å være med på vern av eget skogareal (gjennomsnitt 4,50), mens de øvrige fire faktorene vurderes noe lavere (gjennomsnitt 3,50).

Figur 5.9 *Viser relative fordeling på hva som vil være skogeiers "... viktigste motivasjon for å bli med å utrede frivillig vern av skog på din eiendom?". Likert-skala: 1 er "Svært lite viktig" og 5 er "Svært viktig".*



Det viser seg at de fleste som har gjennomført frivillig vern, er fornøyd med erstatningen, og i alt 58 prosent av respondentene i SFrivillig er ganske fornøyd eller veldig fornøyd (figur 5.10). Tilsvarende er bare sju prosent ganske misfornøyd og kun to prosent veldig misfornøyd.

Figur 5.10 Viser svarfordelingen (i prosent) på spørsmålet "I hvilken grad er du fornøyd med erstatningen du fikk for frivillig vern?" for utvalget SFrivillig.



6 Frivillig vern av skog – beskrivelse og oppfatninger

6.1 Introduksjon

Kapitlet inneholder i hovedsak en presentasjon av datagrunnlaget vi har samla inn som grunnlag for våre vurderinger, og som vi kommer tilbake til i de neste kapitlene. Her er det aktørenes egne oppfatninger slik de kommer fram gjennom dokumenter, intervjuer og spørreundersøkelsen, som blir gjengitt. Først i dette kapitlet følger en presentasjon av de to eksempelstudiene: kystgranskog og Skrim-Sauheradjella. Vi vil presisere at dette ikke er noen egen evaluering av de to eksemplene. Eksemplene er med mer som en illustrasjon av hva frivillig vern kan innebære. Deretter følger presentasjonen av hovedpunktene i evalueringsmodellen: ”mål”, ”innsats”, ”aktivitet” og ”resultater”. ”Konteksten”, som er den tolkningsramma som vi betrakter frivillig vern innafor, er i hovedsak presentert gjennom våre teoretiske perspektiver for evalueringsoppdraget i kapittel 3. Den er vår egen, og ikke definert av aktørene.

6.2 Eksempel: Kystgranskog

Dette eksemplet illustrerer hvordan frivillig vern er brukt for å få gjennomført verneplanprosesser for kystgranskog. Kystgranskogen er en skogtype med internasjonal verneverdi, som det var store konflikter knytta til i barskogvern fase II.

Barkskogvern fase II

I verneplan for barskog fase II for Midt-Norge blir granskogen som vokser på marine avsetninger i oseaniske kyststrøk, trukket fram som en egenarta skogtype som internasjonalt er svært sjelden og trua. Skogtypen blir i verneplanen kalt "boreal regnskog", men nå omtales denne skogtypen oftest som kystgranskog, se for eksempel Direktoratet for naturforvaltnings veiledning i kartlegging av naturtyper (DN 2006). Det samme gjør Holien og Prestø (2008) i sin undersøkelse av forvaltning av kystgranskog, og sier at boreal regnskog og kystgranskog *"kan oppfattes som synonyme begreper"* (Holien og Prestø 2008:11). I verneplanen fase II for Midt-Norge blir det påpekt at forskerne de siste 50 årene har kartlagt områder med boreal regnskog, og funnet at mange av områdene er ødelagt av flatehogst og inngrep (DN 1998:18). I perioden 1994–97 ble det som ledd i arbeidet med verneplan for barskog fase II gjennomført nye registreringer av boreal regnskog. I alt 20 000 daa fordelt på 212 lokaliteter ble kartlagt (DN 1997).

Kystgranskogen gir også utfordringer utafor verneområdene, spesielt fordi lokalitetene ligger i lavereliggende lettdrevne områder på god bonitet, ofte nær gårdsbruket. En undersøkelse av kystgranskogen viser at det i perioden 1993–2006 er dokumentert hogst i minst 30 prosent av de registrerte lokalitetene. En del hogst er gjennomført i tråd med retningslinjene for drift i kystgranskog, men avvik forekommer. Ifølge Holien og Prestø (2008:57) tilsier dette at

bevaring av artsmangfoldet på landskapsnivå i et langsiktig perspektiv er svært usikkert med nåværende hogstregime.

I verneplan for barskog fase II finnes ingen redegjørelse for verneplanprosessen, bortsett fra en generell gjennomgang av den formelle saksgangen og en kommentar i forordet om at:

Fylkesmennene har holdt møter og befaringer hvor en har hatt kontakt med grunneier, organisasjoner, landbruksmyndigheter og kommuner. Dette har gitt nyttige opplysninger til arbeidet (DN 1998:5).

Det står ingenting om de mange og sterke konfliktene i forbindelse med verneplanarbeidet. Saksbehandleren hos Fylkesmannen i Nord-Trøndelag sier at:

Verneplanen fase II var til dels prega av meget markert og eskalert konflikt, med flere områder underlagt midlertidig vern og et konfliktnivå som verken miljøforvaltning, grunneiere eller miljøpolitikken er tjent med (intervju 05.11.09).

56 lokaliteter med et totalareal på 178 km², hvorav 72 km² produktiv skog, ble sendt på lokal høring av fylkesmennene. 37 av disse lokalitetene inneholdt boreal regnskog. På bakgrunn av befaringer, lokal høring og råd fra det regionale barskogutvalget tok direktoratet ut 25 av områdene før planen ble sendt på sentral høring. Etter sentral høring ble ytterligere tre områder tatt ut av planen.

Gjennom hele prosessen er det gjennomført ”konfliktreduserende tiltak” ved at områder er tatt ut og andre er blitt grensejustert. Det er også gjort tilpasninger i fredningsforskriftene for å imøtekomme ulike brukerinteresser. Flere av områdene som er tatt ut,

er vurdert som områder med høy verneverdi (trestjerners områder), og ble tatt ut på bakgrunn av en konfliktvurdering (kongelig resolusjon 31.08.2001:4).

Høringsuttalelsene

Av høringsuttalelsene til Verneplan for barskog Midt-Norge går det fram at mange grunneiere er mot fredning eller ønsker spesielle grensejusteringer og spesielle tilpasninger i fredningsforskriften av hensyn til drifta. Skogeierforeninga Nord er uenig i at så stor del av arealkvoten produktiv barskog i fase II går til Midt-Norge, og protesterer mot at ungskog/plantefelt er tatt med innafor avgrensinga av en del områder. Norges Skogeierforbund mener også at Midt-Norge ble overrepresentert i verneplan barskog og hevder at vernebehovet primært bør dekkes av eierkategoriene stat, kommune, stiftelse, bruksskoger og allmenninger.

Naturvernforbundet i Nord-Trøndelag mener derimot at arealrammene for vern av barskog er for små, og Norges Naturvernforbund mener det er feil av forvaltningsmyndighetene å ta ut områder med boreal regnskog, som har hatt mer enn 95 prosent tilbakegang i forhold til typens naturlige utbredelse, før sentral høring. WWF mener at ei opptrapping av barskogvernet er positivt, men er bekymra for alle de biologisk viktige områdene som faller utafor verneplanen, og at en utvidelse av barskogvernet

på 40 km² er altfor lite. FRIFO støtter gjennomføring av verneplan for barskog i Midt-Norge, men mener ut fra faglige vurderinger at verneomfanget er altfor lite til å sikre det biologiske mangfoldet. Sametinget registrerer at reindrifas interesser ikke er nevnt i DN-rapporten og viser til at vern av barskog kan bidra med å beskytte beiteressursene mot inngrep, men også virke innskrenkende på reindrifas interesser. Landbruksdepartementet viser til at det for en stor del fortsatt er områder med betydelige næringsmessige konflikter, og foreslår at de mest konfliktfylte områdene tas ut av planen.

Ved vedtaket av verneplanen ble 28 naturreservater i Midt-Norge med et totalt areal på 118,4 km², hvorav 40,7 km² produktiv barskog, verna. 21 av disse områdene inneholdt boreal regnskog (kongelig resolusjon 31.8.2001:5–10).

Frivillig vern

Både før, under og etter arbeidet med verneplanen har det vært alvorlige konflikter knytta til kystgranskogen. Allerede i 1995 ble det med hjemmel i skogbruksloven innført meldeplikt for hogst av kystgranskog. I 2003 ble det stor medieoppmerksomhet da miljøsjefen i det tyske Axel Springer Verlag på oppfordring fra naturvernorganisasjoner kom til Namdalen for å se nærmere på om avisapiret som konsernet kjøpte, kom fra hogst i verneverdig kystgranskog. Etter dette besøket innførte Norske Skog innkjøpsstopp for tømmer hogd i områder med boreal regnskog. I diskusjonene rundt dette besøket ble frivillig vern av skogeiersamvirket trukket fram som et aktuelt alternativ. Naturvernforbundet og Natur og Ungdom var da, som nå, svært skeptiske til dette.

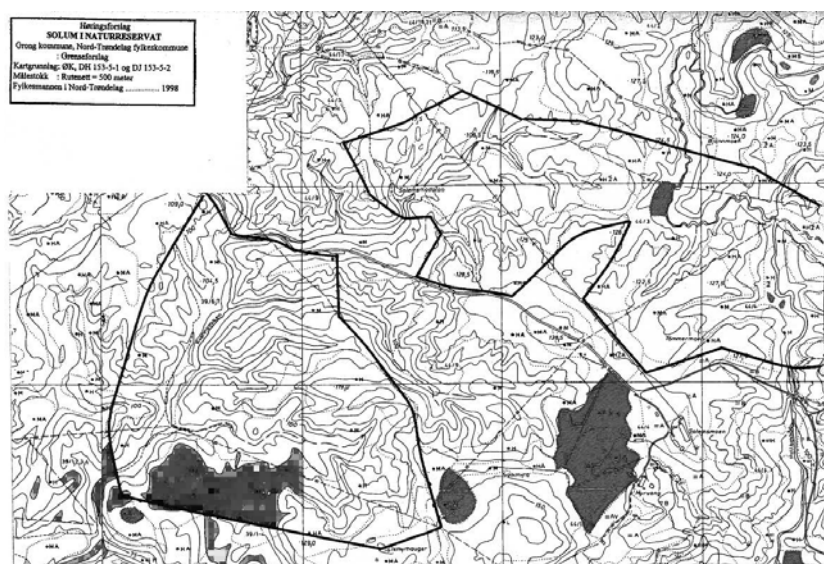
På grunn av de store verneverdiene og de alvorlige konfliktene ble videreføring av arbeidet med vern av kystgranskogen den første spesifiserte skogtypen for frivillig vern, jf. Miljøverndepartementets brev til DN 17.2.2004 om arbeid for økt skogvern i 2004, som oppfølging av Stortingets behandling av St.meld. nr. 25 (2002–2003) *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*.

Solem naturreservat

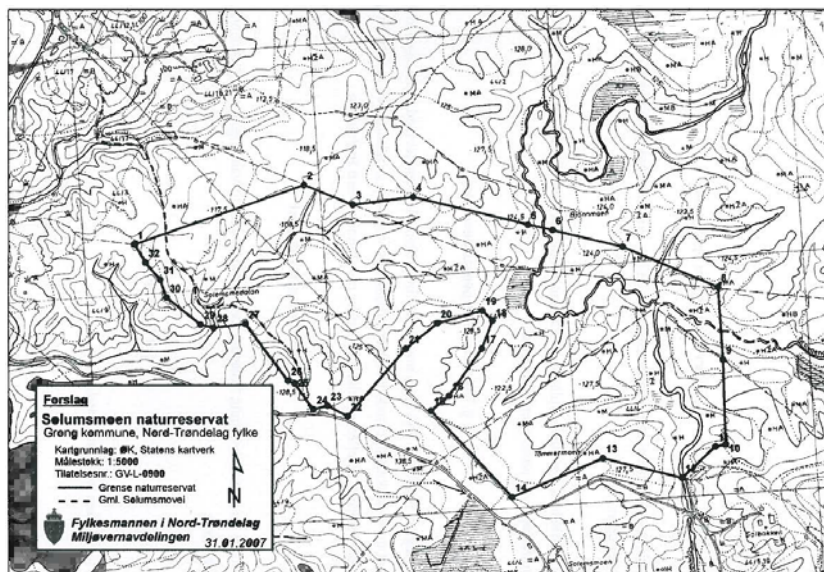
Ett av områdene som kom med i sentral høring av barskogvern fase II, var Solem naturreservat i Grong kommune i Nord-

Trøndelag, se figur 6.1. Solem er delt i to områder på hver side av en gårdsvei og er til sammen 950 daa med nasjonal (3-stjerners) vernekategori. Alle grunneierne var mot fredning og viste til de negative konsekvensene et eventuelt vern ville ha for eiendommene. Grunneierne ville ta den nordlige delen ut av verneforslaget og fikk støtte fra Grong kommune. Naturvernforbundet i Nord-Trøndelag mente at Solem har internasjonal verneverdi og absolutt må vernes. Fylkesmannen tok hensyn til de betydelige grunneierinteressene i området og tok med tanke på konfliktdemping ut den nordre delen før sentral høring, slik at verneområdet ble redusert til ca. 489 daa. Dette var Norges Naturvernforbund imot. Naturvernforbundet vurderte dette området som et av de mest verdifulle i hele planen. Både DN og MD slutta seg til Fylkesmannens vurderinger og verna den søndre delen av Solem (kongelig resolusjon 31.08.2001, s. 24–25).

Figur 6.1 *Solum I naturreservat.*



Kilde: Direktoratet for naturforvaltning (1998): Barskog i Midt-Norge. Utkast til verneplan fase II, DN-rapport 1998-3, s. 97. (Ikke målestokkriktig gjengitt)

Figur 6.2 *Solumsmoen naturreservat.*

Kilde: Fylkesmannen i Nord-Trøndelag (2007): Verneforslag for Fiskumfoss, Solumsmoen og Øvermoen naturreservat – Fylkesmannens vurdering og tilrådning, s. 26. (Ikke målestokkriktig gjengitt)

Sommeren 2006 ble det etter samarbeid mellom grunneierne og Allskog undertegnet avtale om tilbud på frivillig vern for den nordre delen av Solumsmoen, et område på ca. 476 daa, som ble tatt ut underveis i behandlinga av verneplan barskog fase II, se figur 6.2. Oppstart av verneplanarbeidet ble så annonsert av Fylkesmannen 10. august 2006, og planutkast sendt på høring 1. oktober 2006. Fylkesmannen ga sin tilrådning 31. januar 2007, og 2. november 2007 ble verneplanen vedtatt ved kongelig resolusjon. Planarbeidet foregikk parallelt for tre naturreservater i Grong kommune. Ved vedtaket som kongelig resolusjon ble disse tre verneplanene behandla sammen med tre andre naturreservater, beliggende i Åfjord, Nore og Uvdal og Nes kommune.

Av saksdokumentene ser vi at Grong kommune stiller seg positiv til etablering av naturreservatet og berømmer grunneierne for å ha tilbudt betydelige areal og partene for en god og ekspeditiv prosess. SABIMA støtter opprettelsen og peker på at dette er regnskoger med særegent artsmangfold i sterk tilbakegang på grunn av flatehogst (Fylkesmannen i Nord-Trøndelag 2007).

DN går også inn for planen, og presiserer

... at de områdene som her tilrås vernet, ikke er en del av en samlet verneplan, men er områder som er kommet fram gjennom ordningen med frivillig vern. Det betyr at det er større forskjeller på forskriftene enn det som er vanlig gjennom en helhetlig plan. Direktoratet vil likevel påpeke at restriksjonsnivået ikke er vesensforskjellig mellom de ulike ordningene, men da verneforskriftene for områder framkommer gjennom forhandlinger mellom de respektive fylkesmennene og grunneierne, vil det måtte aksepteres at det blir enkelte forskjeller i utformingen av forskriftene (kongelig resolusjon 02.11.07).

Allskog sier at de i frivillig vern-arbeidet bevisst starta opp med de vanskeligste områdene for å få disse på plass, i dialog med fylkesmennenes landbruks- og miljøvernavdelinger.

Med bakgrunn i de store konfliktene knyttet til tidligere skogvern, sitter mange grunneiere fortsatt med stor irritasjon og sinne rettet mot myndighetene. Skogeiersamvirket måtte derfor gjøre noe for å komme i dialog med grunneierne om skogvern, noe som fylkesmennenes miljøvernavdelinger vanskelig ville ha fått til etter det som hadde skjedd tidligere (intervju 04.11.09).

Status vern av kystgranskog

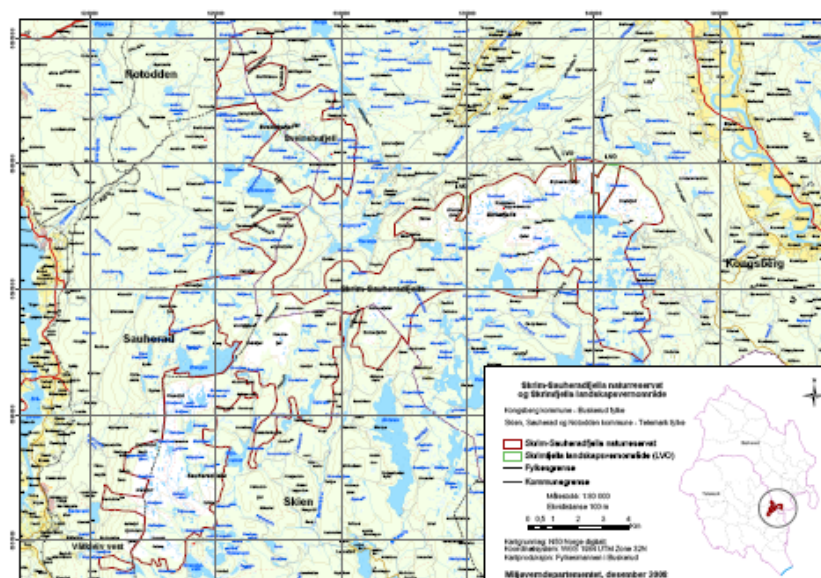
Som tidligere nevnt ble til sammen 21 områder med kystgranskog med et samla areal på ca. 93 000 daa verna gjennom verneplan for barskog i Midt-Norge fase II i 2001. Gjennom frivillig vern er det nå fatta vedtak om vern for ni områder med et samla areal på 8 900 daa. Fire områder med et samla areal på 6 300 daa ligger i MD for klargjøring til vernevedtak. I tillegg arbeides det med ti områder med et samla areal på ca. 23 000 daa som er tilbudt av skogeier. Dersom det blir enighet om betingelsene, kan disse områdene vernes i løpet av de nærmeste årene. Da vil det gjennom frivillig vern være verna over 20 lokaliteter med kystgranskog med et samla areal på ca. 40 000 daa. Dette er langt på vei det arealet DN så for seg burde vernes da arbeidet med frivillig vern av kystgranskoglokaliteter starta opp i 2004.

6.3 Eksempel: Skrim-Sauheradjella naturreservat

Dette eksemplet viser hvordan frivillig vern er brukt for å få til vern av et stort, sammenhengende område, med mange private grunneiere involvert.

Skrim-Sauheradjella naturreservat ligger på grensa mellom Buskerud og Telemark fylke, og har et samla areal på 123 351 daa, hvorav 44 769 daa er produktiv skog, se figur 6.3. I området inngår tidligere naturreservater og landskapsvernområder, slik at nytt verneareal omfatter ca. 61 500 daa (Fylkesmannen i Buskerud/Fylkesmannen i Telemark 2008a, b, kongelig resolusjon 19.12.2008).

Figur 6.3 *Skrim-Sauheradjella naturreservat.*



Kilde: http://www.regjeringen.no/upload/MD/Vedlegg/Naturmangfold/vernepakke191208/vernekart_skrim_sauheradjella.pdf, 18.01.10.

Den formelle prosessen starta ved at Norges Skogeierforbund i samarbeid med NORSKOG på vegne av grunneierne i området leverte tilbud om frivillig vern til Fylkesmannen i Buskerud og Fylkesmannen i Telemark i juni 2004. Området som ble tilbudt, var først og fremst omgjøring av Skrim Landskapsvernområde til naturreservat og nye skogarealer i tilknytning til to eksisterende

naturreservater. Samla ville de tilbudte arealene utgjøre et verneområde på om lag 110 000 daa.

Det ble oppretta ei prosjektgruppe som har bistått fylkesmennene i prosessen, med representanter fra to store grunneiere i området, AT Skog BA og Viken Skog BA, Norges Skogeierforbund og de to fylkesmennene. Pro Natura og Foran AS gjennomførte naturfaglige registreringer i området i 2004 som vurderte området til å være av nasjonal verdi (3-stjerners). I november 2005 meldte fylkesmennene oppstart av planarbeidet med brev til berørte parter og kunngjøring i avisene. I meldingsfasen var verneområdet et stort sammenhengende område hvor bortimot 80 eiendommer var berørt. Gjennom forhandlinger har mange av grunneierne i Sauherad kommune i Telemark trukket seg ut, slik at verneområdet nå omfatter i alt 55 eiendommer. Området er ikke lenger sammenhengende, men delt i tre deler med Sveinbufjellet som et delområde i nord og Våtkleiv vest som et lite delområde i sørvest. I perioden mai 2006 til mai 2008 har det vært forhandlinger om erstatninger med Regjeringsadvokatens skogsakkyndige representant. Det har også vært forhandlinger om verneforskrift, og det er utarbeida forslag til sti- og løypeplan. Forhandlingene trakk i langdrag, både fordi erfaringene med frivillig vern-prosesser ennå var beskjedne, og fordi mange grunneiere var involvert. Konfliktene i forbindelse med verneplanen for Trillemarka i Buskerud som foregikk samtidig, og spørsmål om næringsfond, spilte nok også inn.

Et annet tema som har vært mye diskutert, og skapt sterke reaksjoner, er mulige koplinger mellom et planlagt større hyttefelt på Løvenskiold-Fossums eiendom i Skien kommune utenfor verneområdet, og forhandlinger med samme grunneier om selve verneområdet. Dette fikk betydning også for hvordan andre grunneiere forholdt seg til muligheter for hyttebygging og verneplanen.

Høringsuttalelsene

I høringsuttalelsene til verneplanforslaget er naturvern- og friluftslivsorganisasjonene i hovedsak positive til verneplanen, men påpeker en del mangler, særlig knytta til arrondering.

FRIFO støtter forslaget og mener verneforslaget vil være den beste måten å sikre de store natur- og friluftslivsinteressene i området.

FRIFO har forståelse for at arronderinga ikke har blitt ideell, men mener at både forvaltningsmyndighetene og skogeiersida bør arbeide videre for å få til bedre arrondering. Den Norske Turistforening støtter verneforslaget, men mener arronderinga er uheldig, spesielt det at området ikke er sammenhengende. Forum for Natur og Friluftsliv i Telemark uttrykker tilfredshet med planen og mener den er viktig med tanke på å sikre urørt natur. Naturvernforbundet i Kongsberg hadde ønska seg et sammenhengende område, men ser at det må bli en del kompromisser når det skal gjennomføres som et frivillig vern. Naturvernforbundet i Telemark mener det er bra å få etablert formaliserte verneområder, men stiller spørsmål ved om naturreservat er den rette verneformen for et område som også skal kunne brukes aktivt til friluftsliv, jakt og fiske, og om ikke nasjonalpark eller landskapsvernområde hadde vært bedre og kanskje også kunne gitt mulighet for et større verneområde.

Styret i Saude og Nes skogeierlag mener at prosessen med frivillig vern har vært verdifull for grunneierne og gitt dem bedre innblikk i egen skogeiendom og miljøverdiene som finnes, og målsettinga med vern. De håper frivillig vern som arbeidsform fortsetter på bekostning av tvangsvern for framtidige verneområder. Styret trekker fram flere grunner til at skogeiere likevel sier nei til vern. Det har vært lite økonomi å hente for mange mindre skogeiere, og noen grunneiere har hatt tanker rundt framtidig hyttebygging og annen utnytting av eiendommen. Styret mener også at det burde knyttes forvaltningsmidler i form av et fond til verneområdet.

Kommunene er også positive til verneplanforslaget, men påpeker også mangler ved arronderinga. Skien kommune mener det er positivt at dette viktige naturområdet blir sikra for framtida gjennom frivillig vern etter naturvernloven, og at det legges opp til at tradisjonelle aktiviteter også i framtida i størst mulig grad kan opprettholdes. Sauherad kommune sier at verneplanforslaget i liten grad kommer i konflikt med formål i kommuneplanens arealdel, bortsett fra en liten del av et område som er lagt ut som LNF-område, med mulighet for spredt hyttebygging. Kommunen mener det er beklagelig at noen av områdene med størst verneverdi i Sauherad helt eller delvis er utelatt fra verneplanen, og vernearealet ikke framstår som ett helhetlig område. Kongsberg kommune gir sin tilslutning til verneplanforslaget, men påpeker at det ville styrke verneforslaget om hele reservatet hadde vært sammenhengende.

Begge fylkeskommunene (Telemark og Buskerud) gir sin tilslutning til verneplanforslaget, og fylkesmennene tilrår at området blir freda som naturreservat.

DN deler synspunktene om at avgrensinga av verneområdet ikke er ideell, men mener som fylkesmennene at det er viktig å få fullført vernesaken slik den nå står, av hensyn til dem som har gitt tilbud om frivillig vern.

MD slutter seg til DNs vurderinger av verneplanforslaget og sier i kongelig resolusjon 19. desember 2008 (s. 29) at:

... arronderingen av verneområdet på flere steder ikke er gunstig, samt at nærliggende skogarealer med viktige nasjonale verneverdier ikke er fanget opp av verneforslaget. Det er følgelig klart ønskelig at man på sikt kan arbeide videre med sikte på utvidelser av naturreservatet, slik at viktige verneverdier fanges opp og arronderingen av området bedres.

6.4 Mål

Målene for arbeidsformen frivillig vern er formulert på overordna nivå, og er lite spesifiserte. Aktørene har til dels ulike oppfatninger av hva som skal prioriteres og oppnås. Det alle er enige om, riktignok med noe varierende begrunnelser, er at omfanget av barskogvernet må økes vesentlig. Om kravet til nødvendig verneareal kan eller bør spesifiseres til 4,6 prosent av arealet av produktiv skog eller mer, er det ulike oppfatninger om. Uansett er det med de om lag 1,7 prosent som pr. i dag er verna, langt igjen til at det framtidige målet er nådd. Derfor er de fleste enige om at det nå er bedre å bruke energien til å gjennomføre verneplanprosesser enn å krangle om det endelige målet.

Bakgrunnen for framveksten av frivillig vern er de tidligere til dels voldsomme konfliktene i barskogvernet. Konfliktene var selvfølgelig problematiske i seg sjøl. Dessuten førte de også til at mange områder med store verneverdier ble tatt ut i løpet av verneplanprosessene, og dermed ikke er sikra gjennom vern.

Med bakgrunn i dokumentgjennomgang og intervjuer kan vi skille mellom tre typer måloppfatninger. Alle har som overordna mål

både å redusere konflikter og å opprettholde naturfaglige kriterier for vern, men har har ulik vektlegging av disse to målene. Dette gir seg utslag i ulike syn på hvordan verneplanprosessene skal legges opp.

Skogeiersamvirket

For skogeiersamvirket er det viktigste å få redusert konfliktene med skogeierne, samtidig som det blir lagt fram arealer for vern som tilfredsstiller kravene både til kvalitet og omfang. Det er prosessen og hensynet til grunneierne og skogeiersamvirket som prioriteres, nettopp ved at det er frivillighet som er arbeidsformens kjerne. Skogeiersamvirket er overbevist om at denne vernepraksisen, sammen med skogbrukets sertifiseringsordninger, både vil sikre vern av naturfaglig verdifulle områder og sikre at slike verdifulle områder som ikke blir verna i første omgang, likevel ikke blir hogd. I tillegg til verneverdi er også "trusselbildet" et viktig prioriteringsgrunnlag for skogeiersamvirket. Truslene er ikke først og fremst akutte situasjoner hvor hogstmaskina "står klar" og må stoppes. Det dreier seg mer om områder, særlig med regionale verneverdier (2-stjerners), som er aktuelle for hogst, men som likevel bør vurderes for vern. Disse områdene vil i visse tilfelle kunne hogges innafor Levende Skog-standarden, mens områder med antatt nasjonale verdier (3-stjerners) vanligvis har miljøkvaliteter som gjør at lite eller ingenting kan hogges i samsvar med Levende Skog-standarden. Dermed kan det i gitte situasjoner være strategisk fornuftig å starte frivillig vern-prosesser i områder med middels verneverdier og heller avvente i områder med høyere verneverdier.

Mange innen skogsamvirket mener at tradisjonelt barskogvern lett kan føre til at *"det beste blir det godes fiende"* ved at for mye ressurser blir brukt for å få fram de aller beste områdene, noe som også skaper unødige mange og alvorlige konflikter. Frivillig vern av skog blir sett på som den eneste muligheten for å få til vern av et visst omfang, og forutsetter at tradisjonelt vern bare helt unntaksvis tas i bruk.

Naturvernorganisasjonene

På den andre sida står naturvernorganisasjonene som mener at det klart viktigste er å få verna områdene med de største naturverdiene først, slik at disse ikke står i fare for å gå tapt mens det foregår

verneplanprosesser for områder med lavere naturverdier. Naturvernorganisasjonene har liten tillit til at Levende skog-standard og sertifiseringsordninger gir tiltrekkelig sikkerhet for at områder med store vernekvaliteter ikke blir hogd dersom de ikke blir verna. Mange er også skeptiske til om MiS-registreringene i tilstrekkelig grad fanger opp de biologiske verdiene. Det er heller ikke nødvendigvis sammenheng mellom avgrensing av MiS-figurer og verdifulle naturområder. For naturvernorganisasjonene er det de naturfaglige vurderingene som er de klart viktigste. Konfliktene i samfunnet som vernet kan føre med seg, bør reduseres så mye som mulig, men konflikter er likevel noe en må regne med når verneplaner skal gjennomføres. Målet for skogvernet forutsetter etter naturvernorganisasjonenes oppfatning grundig kartlegging av verneverdige områder, og ei klar prioriteringsliste for hvordan verneplanarbeidet legges opp. Dette er klart uttrykt i Norges Naturvernforbunds forord til rapporten *Unike skoger – forslag til vern*:

Men et sterkt fokus på frivillighet bryter med det viktige prinsippet i naturvernet at man skal arbeide systematisk fra toppen av, og prioritere arbeidet med de faglig mest verneverdige områdene (Holtan (red.) 2006:4).

Felles interesser

Sjøl om det er uenighet mellom Norges Skogeierforbund og naturvernorganisasjonene om ordninga med frivillig vern av skog, er alle enige om at bevilgningene over statsbudsjettet til skogvern er altfor små. Da statsbudsjettet for 2010 ble lagt fram i oktober 2009, sendte Norges Skogeierforbund og SABIMA ut felles pressemelding: *"Hvor er pengene til skogvern?"*, som påpekte at bevilgninga på 135 mill. kroner, det samme nivået som året før, betyr at det vil mangle omtrent 100 mill. kroner for å kunne treffe vernevedtak og utbetale erstatninger for områder som allerede er tilbudt av skogeierne:

SABIMA og Skogeierforbundet mener dette er å føre norske skogeiere bak lyset, og gjør det vanskelig å nå myndighetenes mål for skogvernet. Når skogeierne stiller opp med tilbud om frivillig vern, må det være en forutsetning at staten følger opp med de midler som er nødvendig. Regjeringen svikter dermed sine løfter om

økt skogvern og satsingen på frivillig vern som arbeidsmåte, sier adm. direktør Gudbrand Kvaal i Skogeierforbundet og daglig leder Rune Aanderaa i SABIMA (Pressemelding NSF/SABIMA 13.10.2009).

Før statsbudsjettet for 2010 ble lagt fram, møtte Natur og Ungdom de rødgrønnes miljøpolitikere og la fram krav om 300 mill. kroner som "startpakke" for å få verna 14 prioriterte skogområder (http://www.nu.no/saker/naturvern/skog/art-091015krevde_skogvernenger_i_statsbudsjettet.html, des. 2009).

Miljøvernforvaltninga

I en posisjon "mellom" skogeiersamvirket og naturvernorganisasjonene finner vi miljøvernforvaltninga, som søker å ta hensyn til både natur og samfunn. Mange i forvaltninga ser på frivillig vern som "*det muliges kunst*". De husker godt konfliktene i det tradisjonelle barskogvernet og aksepterer at skogeierne og skogeiersamvirket nå avgjør hvilke områder som blir tilbudt for vern og dermed også langt på vei avgjør prioritering og avgrensing av verneområdene. Likevel er det fylkesmennene og DN som avgjør om områdene som tilbys, tilfredsstillende krav til verneverdier, og om tilbudet skal aksepteres eller avslås. Fylkesmennene deltar også ofte i drøftinger om avgrensing av områder. Utfordringa er ifølge miljøvernforvaltninga først og fremst at man får tak i tilstrekkelig med gode nok og mange nok områder, og at de mest verneverdige områdene blir tilbudt for vern. Dersom verneverdige områder som ikke blir verna i første omgang, heller ikke blir hogd, er behovet for tradisjonelt vern i liten grad til stede.

I oppdragsbrev til DN har Miljøverndepartementet i 2004, 2005 og 2006 gitt en del presiseringer av arbeidet for økt skogvern, inkludert frivillig vern. I 2004 blir det presisert at samarbeidet mellom skogeierorganisasjonene og miljøvernmyndighetene om frivillig vern må skje "*på en langsiktig og systematisk måte*" og at DN i det videre arbeid må håndtere:

1. Systematisk arbeid med frivillig vern-prosesser som suksessivt rettes mot ulike prioriterte skogtyper, og eventuelt også mot geografiske områder (fylker).
2. Prioriterte innspill og akuttsaker som involverer store verneverdier og risiko for hogst/inngrep.

DN blir også bedt om å starte nytt arbeid med vern av kystgranskog i Midt-Norge.

I 2005 er en av overskriftene i oppdragsbrevet:

Kombinasjon av faglig kvalitet og konfliktdemping i skogvernet

og det blir påpekt at

det er en forutsetning av vernearbeidet fanger opp de områdene som har høyest verneverdi,

og at det for å oppnå dette må gjennomføres kartlegging av verneverdier i skogtyper som er spesielt viktige for å bevare det biologiske mangfoldet, eller som Norge har et særlig internasjonalt ansvar for. Det blir også sagt at:

Ordinære verneprosesser kan startes opp i tilfeller hvor det er nødvendig å sikre nasjonalt eller internasjonalt viktige verneverdier.

Det blir også kommentert at det ennå ikke har kommet tilbud om frivillig vern av lokaliteter av boreal regnskog (som den nå blir kalt), til tross for det sterke fokuset på skogtypen, og det ble uttrykt bekymring for både inngrep i boreal regnskog og for framdrifta i vernearbeidet (Miljøverndepartementet, brev datert 2. februar 2005).

De samme målsettingene blir videreført i 2006 og det blir presisert at:

Det er fortsatt en forutsetning at skogvernarbeidet fanger opp de viktigste verneverdige områdene og at verneområdene får en faglig forsvarlig avgrensing ... Det er viktig at det i vernearbeidet praktiseres åpenhet om miljøopplysninger som er relevante for saksbehandlingen, jf. bl.a. miljøinformasjonsloven (Miljøverndepartementet, brev datert 27. februar 2006).

I tillegg til den prioriterte skogtypen kystgranskog, som både er registrert og også langt på vei verna i planlagt omfang, er det

gjennom fylkesmennene gjennomført registrering av bekkekjøfter, i et samarbeid mellom DN og Norges vassdrags- og energidirektorat. Arbeidet er støtta av Norges Skogeierforbund under forutsetning av at eventuelt vern av slike områder gjennomføres som frivillig vern. Arbeid med registrering av skogtypen edellauvskog er også i gang og gjennomføres under samme forutsetninger om verneprosess.

I de seinere årene er ikke arbeidet med skogvern presisert i eget brev, som vel må bety at etablert praksis skal videreføres. I de årlige tildelingsbrevene fra departementet til direktoratet er det hvert år siden 2005 fastsatt hvor store arealer som det kan startes opp frivillig vern-prosesser på. I 2005 og 2006 var det hvert år 30 km² produktiv skog, i 2007 og 2008 ble dette økt til 40 km², i 2009 til 60 km² og i 2010 blir arealet sannsynligvis redusert til 30 km² igjen pga. mangel på midler til erstatninger. Det betyr at det i perioden 2005–2009 er ”bestilt” frivillig vern av skog på til sammen 200 km² produktiv skog. I tillegg kommer ”bestillinga” fra 2004 med oppstart av vern på områder med kystgranskog og ”enkeltutspill og akuttsaker”, som ikke var fastsatt til et bestemt areal. Til sammenlikning er ca 530 km² produktiv skog verna gjennom verneplan for barskog I og II, inkludert meldepliktområdene.

6.5 Innsats

Det som prinsipielt og praktisk skiller frivillig vern av skog fra tradisjonelt vern, jf. ”innsatsen” i evalueringsmodellen, er i første rekke endringene i prosessen for verneområder. Ved frivillig vern er det skogeiere og skogeiersamvirket som fremmer tilbud om områder for vern. Deretter blir områdene vurdert av Fylkesmannen og DN, som avgjør om områdene tilfredsstillende naturfaglige kriterier for vern og ligger innafor de kravene MD har formulert for skogvernet. Dette er en uformell prosess som skogeiersamvirket leder, fram til tilbud blir gitt fra grunneiere til Fylkesmannen. I tradisjonelt vern er det vernemyndighetene som starter opp verneplanprosessene på grunnlag av tidligere registreringer og prioriteringer av hvilke områder som skal vernes.

En annen viktig forskjell mellom frivillig vern og tradisjonelt vern er at erstatningene i en frivillig vern-prosess er en viktig del i både

den lukka og i den formelle prosessen. I tradisjonelt vern kommer ikke diskusjonen om erstatninger inn før etter at vedtak om vern er fatta.

I praksis innebærer frivillig vern at skogeiersamvirket utfører vesentlige deler av planprosessen. MD dekker en stor del av skogeiersamvirkets kostnader til dette arbeidet.

6.6 Aktivitet

6.6.1 Planlegging

De overordna rammene for frivillig vern gis gjennom MDs bestillinger til DN, som dreier seg om omfang i km² verneareal og prioriterte skogtyper. Så blir det opp til DN i samarbeid med fylkesmennene og Norges Skogeierforbund å finne fram til aktuelle områder. Opplegget skiller seg altså klart fra en tradisjonell planprosess, som ville følge opp målformuleringer med registreringer, vurderinger av konsekvenser og så prioritering og gjennomføring.

Særlig naturvernorganisasjonene peker på mangel på plan for skogvernarbeidet. De mener at mange områder med store vernekvaliteter ikke blir fanga opp, at de mest verneverdige områdene ikke nødvendigvis prioriteres først, og at store, sammenhengende områder mangler. Hvordan prioriteres innsatsen? De mener at registreringer av prioriterte skogtyper ikke er tilstrekkelig. Naturvernorganisasjonene er også skeptiske til om MiS-registreringene og vurderingene av nøkkelbiotoper som gjøres av skogbruket, gir godt nok grunnlag for å vurdere verneområder, og dermed også til den nære koplinga mellom MiS-registreringer og frivillig vern. SABIMA påpeker at frivillig vern representerer en svært dårlig form for arealplanlegging, som ikke tar utgangspunkt i tilstrekkelig store arealer i forhold til berørte interessegrupper, vurderer konsekvenser og involverer interessegruppene i prosessen (e-post SABIMA 20.10.2009).

Også miljøvernforvaltninga påpeker mangelen på mulighet for planlegging ved frivillig vern-ordninga. DN viser til at frivillig vern ikke gir mulighet for registrering av store områder og så prioritering. Nå avhenger framdrifta av skogeiersamvirket, og

direktoratet vet ikke hva som skjer i områder hvor det ikke kommer tilbud. Flere av fylkesmennene påpeker i intervju at frivillig vern gir et mindre planmessig vern, hvor miljøvernmyndighetene har mista styringa.

6.6.2 Frivillig vern-prosessene

Prosessene for frivillig vern av skog varierer og tilpasses situasjonen i hver enkelt sak. Likevel er det visse hovedpunkter som går igjen. Med basis i et notat fra Allskog (2007) kan vi dele prosessen i følgende faser: De to første fasene, ”informasjonsfase” og ”tilretteleggingsfase”, er uformelle faser, som avsluttes ved at grunneier(e) skriver under et ”Tilbudsbrev” til Fylkesmannen, som er et offentlig brev og gjør offentlig kjent at det foregår arbeid med frivillig vern. Den formelle delen starter med en ”tilbudsfase”, hvor det blir avgjort om området egner seg for vern. I noen tilfeller varsler da Fylkesmannen oppstart av verneplanarbeid etter naturvernloven. I andre tilfeller varsles ikke oppstart før etter en ”forhandlingsfase” og avtale mellom grunneier(e) og staten der avgrensing, verneforskrifter og erstatning er underskrevet. Så kommer en ”vedtaksfase” som følger reglene i naturvernloven.

Uformell fase

Informasjonsfase

Utgangspunktet er som regel skogeiere med skogeiendommer som tidligere er registrert og oppført på bruttolister for skogvern, tidligere er vurdert for vern, eller har registrerte eller kjente naturverdier. Det kan også være skogeiere som har gjennomført MiS-registreringer som viser store områder med nøkkelbiotoper, slik at muligheten for hogst blir vesentlig redusert. Skogeiere kan også spille inn områder for vern som tidligere ikke er kartlagte eller registrerte. Årsaken til at spørsmålet om frivillig vern kommer opp, er ofte at det pga. sertifisering ikke vil være mulig å få solgt tømmer fra området, eller at det ikke er regningssvarende å hogge fra området.

Av de 69 områdene som hittil er vedtatt verna ved frivillig vern, var det i 40 av områdene, altså i knapt 60 prosent av områdene, skogeiersamvirket som tok kontakt med skogeierne for å undersøke interessen for vern. I 20 av disse områdene var grunnlaget MiS-registreringer, 9 av områdene var tidligere registrert

som kystgranskog, og de andre 11 hadde også kjente miljøverdier som for eksempel områder utsatt for skogbrann. I de 29 områdene hvor initiativet til vern har kommet fra skogeierne, er bakgrunnen sannsynligvis MiS-registreringer, samtaler med skogbruksfunksjonærer eller tidligere utredninger for vern. I tillegg var 20 av de 69 områdene utvidelser av tidligere verna områder eller vern sammen med Statskog/statsallmenninger (Norges Skogeierforbund, notat 23.11.09).

I denne fasen gis skogeieren informasjon om mulighetene som ligger i ordninga med frivillig vern av skog, og om prosessen videre. Gjennom presentasjon av eksempler og erfaringer fra gjennomførte prosesser og oppnådde betingelser og erstatninger, samtaler og dialog, skapes et grunnlag for at skogeierne kan vurdere om det er aktuelt å gå videre med frivillig vern. Kontakten kan skje både med skogeiere enkeltvis og gjennom informasjonsmøter dersom mange skogeiere er involvert. Dette er en prosess i hovedsak mellom skogeier(e) og skogeiersamvirket, som ender enten med at skogeierne bestemmer seg for å avslutte prosessen, eller for å fortsette. I Allskog formaliseres dette ved at grunneieren leverer et skjema til Allskog for "Bestilling" av bistand til frivillig vern-prosess.

Tilretteleggingsfase

I denne fasen samarbeider skogsamvirket med skogeieren eller kontaktpersoner for skogeierne dersom mange skogeiere er involvert, om fornuftig avgrensing av området og verneforskrifter. Det er også som regel uformell kontakt med Fylkesmannens miljøvernavdeling for å avklare om området er interessant for vern. Dersom skogeier(ne) velger å gå videre, skjer det ved at skogeier skriver under et "Tilbudsbrev" for frivillig vern av området.

Formell fase

Tilbudsfase

Tilbudsfasen starter med at tilbudsbrevet sendes Fylkesmannen, med kopi til DN. Tilbudsbrevet er offentlig brev, slik at det gjennom tilbudsbrevet blir offentlig kjent at det foregår arbeid med frivillig vern i det aktuelle området. Fylkesmannen og DN vurderer om det finnes tilstrekkelig med naturfaglige registreringer i området. Hvis ikke, bestilles nødvendige registreringer, og Fylkesmannen og DN vurderer om området tilfredsstillende

naturfaglige krav til verneområder, og om området bidrar til å dekke opp mangler ved skogvernet.

I utgangspunktet foregår registreringene innafor grensene til områder som er innmeldt fra skogeier(e). Dersom det viser seg at områder utenfor de avtalte grensene også har interessante verneverdier, må utviding av registreringsområdet avtales med grunneier. Viser det seg at områder på naboeiendommer også har interessante verneverdier, kan disse ikke uten videre tas med i registreringene. Det forutsetter at skogeiersamvirket først tar kontakt med skogeier og avklarer om det er interesse for å gå videre med dette. Dersom det er interesse, kan det føre til utvidelse av verneområdet.

Viser registreringene at området egner seg som vernområde, kan Fylkesmannen annonsere formell oppstart av verneplanarbeid etter naturvernlovens § 18. Dette gjøres i en del tilfeller, blant annet for å spare tid, men ofte skjer ikke annonsering av oppstart før forhandlingene med grunneier er avslutta med avtale om mulig avgrensing, forskriftsutforming og erstatning er underskrevet (se neste punkt).

Forhandlingsfase

Forhandlingene dreier seg dels om avgrensing av verneområdet og verneforskrifter, som diskuteres og avklares med Fylkesmannen, og dels om økonomisk erstatning som diskuteres og avklares med skogsakkyndig hos Regjeringsadvokaten. Dersom det blir enighet om avgrensing, verneforskrifter og økonomisk erstatning, underskrives avtale om frivillig vern mellom skogeier(ne) og DN. Fra avtaletidspunktet og fram til vernevedtak og utbetaling av erstatning gjelder en vederlagsordning.

Vedtaksfase

Dersom oppstart av verneplanarbeidet er varslet tidligere og fristen for å melde fra om interesse er gått ut, kan verneplanforslaget etter at forhandlingene er avslutta, sendes på høring. Hvis oppstart ikke er varslet tidligere, må oppstart varsles, og så følges opp med høring. Videre saksbehandling følger reglene i naturvernloven. I frivillig vern-sakene blir lokal/regional høring og sentral høring slått sammen slik at de to høringsrundene foregår samtidig. Fylkesmannen behandler de innkomne merknadene og gir sin

tilråding til DN, som så gir sin vurdering av forslaget og sender det videre til Miljøverndepartementet, som sluttbehandler forslaget og legger det fram for regjeringa som kongelig resolusjon.

6.6.3 Deltakelse

Det er en vesentlig forskjell mellom prosessen for frivillig vern av skog og tradisjonelle verneplanprosesser etter naturvernloven. Forskjellen er at frivillig vern av skog foregår i en uformell og lukka prosess mellom skogeier(e) og skogeiersamvirket, og av og til også med involvering av Fylkesmannen og DN, før prosessen blir offentlig og formell ved at tilbudsbrevet blir sendt fra skogeier(e) til Fylkesmannen. I en tradisjonell verneprosess blir alle berørte parter invitert til å komme med innspill i starten av prosessen. I en frivillig vern-prosess er det skogeier(e) og skogeiersamvirket som starter prosessen, og i praksis også langt på vei avgjør grensene for verneområdet.

Skogeiersamvirket er selvfølgelig oppmerksom på dette, det ligger jo i selve ordninga med frivillig vern. Det setter skogeierne og skogeiersamvirket i posisjon til langt på vei å avgjøre hvilke områder som skal vernes, hvordan grensene skal trekkes, og hvilke forskrifter som skal gjelde. De ser heller ikke noen vesentlige problemer ved dette, så lenge fylkesmennene og DN kontrollerer at områdene tilfredsstiller kravene til vern, og at prosessen er offentlig i det øyeblikk Fylkesmannen mottar tilbudsbrev fra skogeier(ne).

Fylkesmennene, DN, Landbruksdepartementet og Miljøverndepartementet ser også klart at frivillig vern-prosessen gir skogeier(ne) og skogeiersamvirket en klar forrang i forhold til andre aktører sammenlikna med en tradisjonell prosess. Likevel mener de aller fleste innen miljøvernforvaltninga at fordelene ved frivillig vern ser ut til å være så store at ulempene med en lukka prosess i forkant av den formelle prosessen må kunne aksepteres, så lenge de juridiske kravene til informasjon og medvirkning i den formelle prosessen blir tilfredsstilt etter naturvernloven. Alle har registrert at frivillig vern av skog gir nye verneområder, med betydelig reduserte konflikter i forhold til tradisjonelt vern, og antakelig med tilfredsstillende naturfaglige kvaliteter. Denne positive oppfatninga bygger imidlertid på en avgjørende forutsetning, nemlig at områdene med de største verneverdiene

etter hvert blir tilbudt for vern. Hvis slike områder ikke blir tilbudt, eller det tar for lang tid før tilbud kommer, er miljøvernforvaltninga innstilt på at tradisjonelt vern tas i bruk.

Naturvernorganisasjonene, derimot, er svært skeptiske til prosessen ved frivillig vern. Både Norges Naturvernforbund, Natur og Ungdom, WWF Norge og SABIMA mener at den uformelle og lukka prosessen i forkant fører til at premissene er lagt, og at det meste er fastlagt før den formelle prosessen starter. Dermed får organisasjonene i liten grad deltatt med innspill til hvilke områder som bør vernes, og i diskusjonen om avgrensning av områder slik at alle naturfaglig verdifulle områder blir med i verneforslaget. Organisasjonene var aktivt med i barskogvernet, men nå er dette endra. De mener også at det nå i altfor stor grad er eiendomsstruktur og eiendomsgrenser, og ikke naturfaglige vurderinger, som ligger til grunn for avgrensning av verneområdene.

6.6.4 Organisering

Frivillig vern av skog har få faste etablerte rutiner og møteplasser. Praksisen har utvikla seg gradvis og er i stor grad basert på erfaring og gode samarbeidsrelasjoner mellom ulike aktører. I 2004, 2005 og 2006 spesifiserte Miljøverndepartementet hvert år i februar oppdrag for arbeidet med frivillig vern til DN. På samme måte rapporterer DN til departementet om status og framdrift i arbeidet med frivillig vern av skog hvert år i februar. Rapportene inneholder en tabell hvor aktuelle verneområder er lagt inn, og det er angitt hvor i prosessen områdene befinner seg. Det blir også knytta noen kommentarer til tabellen som stort sett dreier seg om antall og areal for gitte tilbud, noe om områder på ulike stadier i prosessen og om vernevedtak. All informasjon er samla for hele landet. Direktoratet oppfordrer også fylkesmennene i sine årlige oppdragsbrev om å ta initiativ og spille inn aktuelle verneområder til skogeiersamvirket.

I Norges Skogeierforbund har Svein M. Søgner hatt ansvaret for arbeidet med frivillig vern av skog helt fra starten av. Tilsvarende ansvar har Asbjørn Tingstad hatt i DN. Disse to har utvikla gode samarbeidsrelasjoner og deltar også mer eller mindre i alle verneplanprosessene, og er i kontakt også med fylkesmennene og skogeierandelslagene.

Fylkesmennene og skogeierandelslagene/Norges Skogeierforbund har også mye kontakt og godt utvikla samarbeidsrelasjon der arbeidet med frivillig vern har kommet godt i gang. Dette stort sett uformelle og saksbaserte kontaktmønstret forutsetter imidlertid at det er aktivitet og aktuelle saker for informasjon og drøfting.

De to første årene med frivillig vern av skog hadde DN møter med representanter fra naturvernorganisasjonene for å diskutere erfaringer og videre arbeid. Disse møtene kom det antakelig lite ut av, og de er ikke fulgt opp i de seinere årene.

6.6.5 Regionale variasjoner

Frivillig vern-prosessene foregår i et samspill mellom skogeiere, skogeiersamvirket, Fylkesmannen og DN, og i siste instans også MD. Aktiviteten er helt avhengig av at det finnes skogeiere som er interessert i å tilby områder for vern. Det er beskrevet noen overordna retningslinjer for hvordan prosessene skal foregå, jf. omtale i kapittel 6.6.2. Likevel er sakene og situasjonene så forskjellige at samspillet mellom de ulike aktørene er helt avgjørende både for oppstart og utfall. Da frivillig vern-prosesser starta opp i 2003, var dette nytt for alle parter, slik at det har vært prøving og feiling for å finne fram til praksiser som fungerer. Særlig er de første prosessene som gjennomføres, krevende. Det viser seg også at gjennomførte prosesser stimulerer ny aktivitet både pga. erfaringer hos dem som driver prosessene, og ved at resultatene blir kjent og spredt blant skogeierne. Vi ser at gjennomførte frivillig vern-prosesser genererer nye prosesser i nærområdene. Kontakten og samarbeidet mellom Fylkesmannen og skogeiersamvirket ved skogeierandelslaget og/eller Norges Skogeierforbund er særlig avgjørende for arbeidet.

Spørsmålet er om arbeidsformen frivillig vern av skog fører til regionale variasjoner i vernearbeidet som er større enn variasjonene i skogarealer og verneverdier skulle tilsi. NORSKOG, som organiserer mange av de største skogeierne, til sammen om lag 230, har kontor i Oslo. De bistår sine medlemmer i verneprosesser når det trengs, og har ikke så stor mulighet for å påvirke regional fordeling av verneområder. Situasjonen er annerledes for Norges Skogeierforbund. Det er likevel store forskjeller mellom de åtte skogeierandelslagene, som figur 6.4 og tabell 6.1 tydelig viser.

Figur 6.4 *Skogeierandelslagene.*

Kilde: www.skog.no, 18.12.2009.

Tabell 6.1 *Skogeiersamvirkets andelslag og virkeskjøp 2008.*

Andelslag	Ant. lag	Antall eiere	Ant. med leveranse	Virkeskjøp	
				1000 kbm	1000 kr
Havass Skog BA	9	1 090	463	234	79 317
Glommen Skog BA	20	2 609	1 575	1 052	486 000
Mjøsen Skog BA	27	3 974	1 646	940	363 742
Viken Skog BA	78	12 493	4 213	2 205	834 261
AT Skog BA	54	7 878	2 648	984	318 744

Fortsetter neste side

Vestskog BA	28	1 628	487	132	35 678
S. og Fj. Skog-eigarlag BA	21	1 159	369	46	14 214
ALLSKOG BA	103	8 183	2 382	889	300 006
Sum	340	39 013	13 783	6 482	2 431 962

Kilde: www.skog.no,18.12.2009.

Som resultatene av den naturfaglige vurderinga viser, jf. kapitel 6.7.1, ligger hovedtyngden av de vedtatte frivillig vern-områdene i Øst-Norge og Trøndelag, med et arealmessig tyngdepunkt i fylkene Hedmark, Oppland, Buskerud, Telemark, Aust-Agder og Sør- og Nord-Trøndelag. Dette gjenspeiler seg også i aktivitetene hos fylkesmennene og de regionale skogeierandelslagene. Både Glommen Skog, Mjøsen Skog, Viken Skog og AT Skog i Øst-Norge og Allskog i Trøndelag har stor aktivitet og samarbeider godt med Norges Skogeierforbund om frivillig vern av skog. Disse andelslagene samarbeider også godt med de aktuelle fylkesmennenes miljøvernavdelinger. Det er gjennomgående en god dialog og gjensidig tillitsforhold som har blitt utvikla gjennom årene med frivillig vern. Fylkesmennenes miljøvernavdelinger oppfatter også samarbeidet med andelslagene som positivt. Samarbeidet har gått seg til etter hvert som rutiner er etablert. Norges Skogeierforbund v/Svein M. Søgne er også aktive på lokalt og regionalt plan. Dette blir sett på som positivt, men kan av og til føre til uklarheter i kommunikasjonen mellom fylkesmennene og skogeierandelslag/Norges Skogeierforbund.

Hos fylkesmennene er det miljøvernavdelingene som driver frivillig vern-prosessene, i mer eller mindre tett samarbeid med landbruksavdelingene. Det vanligste er at landbruksavdelingene blir informert og konsultert og deltar på befaringer, men ellers har en passiv rolle. Samarbeidet blir stort sett vurdert som greit. Det er generelt liten uenighet om frivillig vern-sakene, men det kan forekomme i enkeltsaker.

Det varierer i hvor stor grad andelslagene går aktivt ut til grunneiere for å få inn tilbud på verneområder. Det samme gjelder

fylkesmennene. Fylkesmennene oppfatter seg også i større eller mindre grad bundet av at det er skogeierne som skal fremme tilbud. Dermed kan for aktiv innsats fra fylkesmennene og detaljerte ønskelister vekke til live oppfatninger og dårlige erfaringer fra tidligere tradisjonelle verneplanprosesser. Slike situasjoner er det en viss fare for at kan oppstå oftere framover, både fordi en del fylker nå begynner å få verna nok områder av visse skogtyper, og fordi registreringa av prioriterte skogtyper, bekkekløfter og edellauvskog som hittil er utført/foregår, gir et betydelig press for å få inn tilbud på slike områder for å fylle manglene i skogvernet. Det kan bety av fylkesmennene i større grad enn tidligere må ta aktive grep for å få i gang verneprosesser knytta til slike områder.

I Øst-Norge skiller Havass Skog seg klart ut som det minste andelslaget, og har lite ressurser til å drive med frivillig vern. De støtter seg delvis på Viken Skog og Svein M. Søgner fra Norges Skogeierforbund. I Østfold er Fylkesmannen aktiv for å få inn tilbud. Det kan gi utfordringer, men ifølge Havass Skog opptrer Fylkesmannen ryddig og har ikke tøyd grensene for arbeidsformen frivillig vern (intervju 17.12.09).

I Trøndelag og videre nordover er det Allskog som organiserer skogeierne i Skogeierforbundet. Allskog har i tillegg ansvar for Møre og Romsdal og dermed et betydelig geografisk område. Aktiviteten har vært størst, og dermed også samarbeidet best, i Trøndelag. Aktiviteten har vært minst i Møre og Romsdal og Troms hvor det ennå ikke er verna noen områder gjennom frivillig vern (bortsett fra et lite tillegg til et tidligere verneområde i Møre og Romsdal), mens to områder er verna i Nordland.

Troms fylke er i en spesiell situasjon siden det i 2005 ble varslet oppstart for tradisjonelt vern for 32 områder for rikt lauvskogvern. Prosessen var konfliktfylt, og i juni 2007 ba MD DN videreføre prosessen som frivillig vern.

Vestlandet skiller seg klart ut fra Øst-Norge og Trøndelag. Allskog dekker, som vi har nevnt, også Møre og Romsdal. Vestskog og Sogn og Fjordane Skogeigarlag er begge små organisasjoner med liten kapasitet til å drive frivillig vern. På Vestlandet blir det også, både fra fylkesmennene og skogeierandelslagene, i mye større grad enn ellers i landet trukket fram som et vesentlig hinder for arbeidet med frivillig vern at mange skogeiere har svært dårlige erfaringer

fra tidligere verneplanprosesser. Derfor er det både få tilbud fra skogeiere og tungt å dra i gang nye prosesser. Problemene forsterkes av at det er mange små skogeiendommer, som både gir liten økonomisk motivasjon for vern, og setter større krav til prosessen når mange grunneiere må samarbeide for å få til naturfaglig fornuftig avgrensing av verneområder. Det er tidkrevende å gjennomføre prosesser, og uten erfaringer fra vedtatte verneområder er det heller ingen grunneiere som kan dele sine eventuelle positive erfaringer fra prosesser og erstatninger i nærområdene.

Det skulle likevel ikke mangle på aktuelle områder på Vestlandet. Et eksempel som kan illustrere dette, er Norges Naturvernforbunds liste over 28 unike, verneverdige skogområder, hvor sju av områdene er i Møre og Romsdal, fire i Sogn og Fjordane, ett i Hordaland og to i Rogaland (Holtan 2006).

I områder hvor samiske interesser blir involvert av frivillig vern av skog, blir Sametinget trukket inn i saksbehandlingen. Det ser ut til å være små forskjeller mellom frivillig vern og tradisjonelt vern når det gjelder samiske interesser. Det har vært noen diskusjoner om forskrifter knytta til blant annet motorferdsel og uttak av trevirke, men det er kommet fram til enighet med Miljøverndepartementet. Prosessene går fort, og Sametinget har ikke hatt kapasitet til å gå grundig inn i alle sakene. De har heller konsentrert seg om de store nasjonalpark- og landskapsvernsakene (intervju 21.12.09).

6.7 Resultater

6.7.1 Introduksjon

Resultatene av frivillig vern, jf. evalueringsmodellen, kan deles i to typer. Det er for det første vernerresultatene. Dette inngår ikke direkte i vårt oppdrag med å evaluere arbeidsformen, men noen overordna oppfatninger om vernerresultater trengs for å ha noe å vurdere arbeidsformen i forhold til. Vi ser på vedtatte verna områder og aktørenes oppfatninger om disse områdene, som presenteres i de neste punktene. Den naturfaglige evalueringen vil supplere og nyansere disse punktene (Framstad mfl. in prep). Den andre delen av resultatene kan knyttes direkte til

hovedspørsmålene for evalueringa, som dreier seg om:
Konfliktnivå, kostnadsnivå, saksbehandlingstid og forbedringer.

6.7.2 Verna områder

Verna områder kan vi i denne sammenhengen dele i tre grupper. Det er for det første alle områdene som er vedtatt verna gjennom frivillig vern. Det er disse arealene NINA har lagt til grunn for sin naturfaglige evaluering av frivillig vern av skog. For å få et dekkende bilde av prosessene må vi også ta med arealene som er tilbudt fra skogeiere gjennom frivillig vern og som er inne i en formell prosess, og de områdene som er inne i en uformell og lukka prosess, for å avklare om områdene skal tilbys for vern.

Verna områder ved frivillig vern

Dette er områder som enten er vedtatt verna fram til 1. juli 2009 og foreslåtte verneområder der saksbehandlinga har kommet så langt at vedtak om vern bare er en formalitet. Det er til sammen 84 områder med et samla areal på nesten 504,5 km² (se tabell 6.2). Da er seks områder som er vedtatt gjennom frivillig vern, utelatt, fordi andelen areal tilbudt gjennom frivillig vern er svært liten i forhold til areal verna gjennom andre prosesser i området. Av det totale verna arealet er 187 km² produktiv skog (basert på AR5-kartenes data for bonitetsklasser: bonitert areal utenom impediment, kilde: NINA, notat 06.01.10).

Tabell 6.2 *Fordeling av frivillig vern-områder og deres areal på fylker.*

Fylke	Antall	Areal (daa)
Østfold	4	6 201
Østfold, Akershus	1	5 592
Akershus	6	3 873
Akershus, Oppland	2	13 657
Hedmark	10	112 057
Oppland	14	26 306
Oppland, Buskerud	1	31 092
Buskerud	1	1 256
Buskerud, Telemark	1	123 643
Vestfold	2	1 234
Vestfold, Telemark	1	1 196
Telemark	8	30 821
Telemark, Aust-Agder	1	20 400
Aust-Agder	12	74 669
Vest-Agder	1	5 505
Sør-Trøndelag	5	19 680
Nord-Trøndelag	12	24 724
Nordland	2	2 531
Totalt	84	504 436

Kilde: NINA, Erik Framstad, 15.01.10

Områder tilbudt fra skogeiere

Dette er områder som er tilbudt fra skogeier og dermed er inne i en formell prosess, for å undersøke verneverdier, forhandle om avtale og til slutt saksbehandling av verneområdet etter naturvernloven. Antall tilbud på verneområder har økt for hvert år og har fra og med 2004 stort sett hatt et samla areal på godt over 100 km² pr. år. I 2004 ble 13 områder tilbudt, økt til 69 nye områder tilbudt i 2009. Tabell 6.3 viser fylkesvis fordeling av områder som pr. desember 2009 er på ulike stadier i en formell prosess med mål om frivillig vern. Da er de 11 områdene som er tatt med i tabell 6.2 over verna områder sjøl om de ennå ikke formelt er vedtatt, trukket fra. Dermed blir antallet tilbudte områder 99 med samla areal på omlag 334 km².

Tabell 6.3 *Områder tilbudt fra skogeiere, men ennå ikke tilrådd
Miljøverndepartementet.*

Fylke	Antall områder	Antall grunneiere	Bruttoareal (daa)
Østfold	16	39	19 000
Oslo og Akershus	11	39	32 500
Hedmark	8	17	56 000
Oppland	11	34	49 000
Buskerud	12	36	23 000
Vestfold	2	3	4 500
Telemark	12	27	63 000
Aust-Agder	10	22	2 500
Vest-Agder	2	24	6 000
Rogaland	1	1	2 000
Hordaland	1	3	200
Sogn og Fjordane	2	105	17 000
Møre og Romsdal	2	5	2 500
Sør-Trøndelag	3	9	5 500
Nord-Trøndelag	5	17	50 000
Nordland	1	4	1 000
Sum	99	385	333 700

Kilde: Direktoratet for naturforvaltning, Asbjørn Tingstad 09.02.10

Områder hvor skogeiersamvirket og skogeier er i dialog om vern

Tabell 6.4 viser antall områder hvor det har vært arbeid i 2009 med sikte på tilrettelegging av tilbud fra skogeiere som vurderer å tilby skog til vern som naturreservat. Dette er områder i uformell og lukka prosess fram mot avklaring av eventuelt tilbud. De fleste av disse områdene vil ifølge Norges Skogeierforbund trolig bli tilbudt i løpet av 2010. Antall skogeiere som berøres, vil trolig bli høyere, da flere kan bli forespurt med sikte på bedre arrondering der det finnes skog med vernekvaliteter. Alle områdene antas å ha minst regional verneverdi. Til sammen arbeides det med 56 områder med et samla areal på om lag 100 km².

Tabell 6.4 *Områder hvor det har vært arbeid i 2009 med sikte på tilbud om frivillig vern.*

Fylke	Antall områder	Antall eiere	Brutto areal (daa)
Østfold	3	6	5 000
Oslo og Akershus	4	20	7 000
Hedmark	4	12	11 000
Oppland	4	15	5 000
Buskerud	3	6	1 000
Vestfold	2	4	1 000
Telemark	3	8	5 000
Aust-Agder	2	6	2 000
Vest-Agder	3	8	3 000
Rogaland	-		
Hordaland	4	6	7 000
Sogn og Fjordane	1	5	5 000
Møre og Romsdal	5	15	10 000
Sør-Trøndelag	4	10	3 000
Nord-Trøndelag	6	15	15 000
Nordland	2	5	1 000
Troms	6	13	20 000
Sum	56	154	101 000

Kilde: Norges Skogeierforbund, Svein M. Søgne 23.12.09

Tabell 6.3 og 6.4 viser at det nå foregår aktivitet i alle aktuelle fylker. Vestlandet henger fremdeles etter, men seks områder på til sammen 21,7 km² er nå tilbudt fra skogeiere, og det ligger an til at det kan bli gitt tilbud på til sammen ni områder og 22 km² i 2010.

6.7.3 Oppfatninger om resultater

På samme måte som for oppfatninger om målene, kan vi dele oppfatningene om resultater i tre kategorier etter ståsted.

Skogeiersamvirket

Skogeiersamvirket mener at både målet om å redusere konfliktene med skogeierne og målet om å få lagt fram tilfredsstillende areal for vern av skog er nådd, og vel så det.

På nasjonalt nivå er både NORSKOG og Norges Skogeierforbund godt fornøyd med erfaringene hittil. NORSKOG peker på dårlige erfaringer med de regionale barskogutvalgene, som fra

”bruttolister” gikk gjennom en omstendelig og tidkrevende prosess for å komme fram til ”nettolister”, hvor skogeierne ofte ble nedstemt i barskogutvalgene eller av DN seinere i prosessene. Frivillig vern er en vinn/vinn-situasjon som bygger på vilje til å være pragmatisk så lenge det finnes alternative områder. Konfliktnivået mellom miljøvernforvaltninga og skogeierne har gått ned. NORSKOG mener at konfliktnivået mellom skogeiersamvirket og naturvernorganisasjonene heller ikke er så høyt, og at uenigheten først og fremst dreier seg om hvorvidt frivillig vern av skog fanger opp tilstrekkelige arealer. Det er ikke store kvalitetsforskjeller mellom frivillig vern og tradisjonelt vern. Mange områder som sto på bruttolistene, kommer nå med som frivillig vern, og frivillig vern fører til utvidelser av tidligere verneområder. Holdninga til vern er blitt mye mer positiv. Vern blir nå sett på som en mulighet innafor skogsektoren (intervju 22.10.09).

Norges Skogeierforbund peker på det særegne ved frivillig vern-prosessen ved at tilbudet kommer fra skogeier, som dermed blir en likeverdig part i arbeidet. Mens vern tidligere var et skjellsord, *”glir nå dette gjennom”*, og Norges Skogeierforbund kan klare vernemål på både fem prosent og høyere dersom bare bevilgningene til erstatninger holder tritt. Frivillig vern gir ikke nødvendigvis ideelle grenser, men det ga heller ikke tradisjonelt vern (intervju 30.10.09).

Skogeierandelslagene er også positive. AT Skog sier at konfliktnivået nå er tilnærma lik null. I starten var det høyere, både fordi frivillig vern kom sammen med andre miljøkrav, som MiS-registreringer, og fordi det trengs tid for å bli fortrolig med nye ordninger (intervju 12.11.09). Allskog sier at *”vi har oppnådd mye mer interesse og tilbud om frivillig skogvern enn vi kunne forvente”*, og at erfaringene er best i de fylkene hvor det har foregått mest aktivitet (intervju 04.11.09). Det samme går igjen hos de andre andelslagene: Høy aktivitet betyr gode erfaringer med lite konflikter og stort sett områder med gode verneverdier. Lav aktivitet, som på Vestlandet, betyr positive forventninger, men gjennomførte eksempler kreves for å ”selge inn” ordninga. Flere påpeker at det gjennom frivillig vern kommer fram mange tidligere ukjente områder med store verneverdier.

Skogeiersamvirket er samstemte om at frivillig vern og tradisjonelt vern ikke kan kombineres i en konkret prosess. Tradisjonelt vern

kan ikke brukes som et ”ris bak speilet” på en slik måte. Et nei til vern må da aksepteres. Likevel kan det være spesielle situasjoner hvor tradisjonelt vern også kan aksepteres av skogeiersamvirket, for eksempel

dersom det blir oppdaget unike forekomster og skogeier er i ferd med å gjøre inngrep som truer verneverdiene” (brev fra Norges Skogeierforbund til miljøvernminister Helen Bjørnøy, 02.10.06, ang. frivillig vern og området Stordalen).

Naturvernorganisasjonene

Ulike mål gir også ulike oppfatninger av resultatene. Naturvernorganisasjonene mener at frivillig vern ikke har redusert konfliktene, bare flytta dem. Frivillig vern alene sikrer heller ikke verneområder med store verneverdier.

Også naturvernorganisasjonene ser frivillig vern som et positivt bidrag til skogvernet, med mange positive elementer, men det er ikke tilstrekkelig. Tradisjonelt vern må fortsatt benyttes. Det samme sier FRIFO: *”Det kan ikke være enten eller, men både og”* (intervju 30.10.09). Naturvernforbundet peker på at nå skjer vernet på skognæringas premisser. De mener det er uakseptabelt at tradisjonelt vern er borte, fordi myndighetene da mister grepet for å verne områder de ikke får verna ved frivillig vern. Dette kan ikke skognæringa ordne opp i sjøl. Vi får ikke med alle grunneierne, og det blir ikke nok trykk. Noen vil bakke ut. Frivillig vern følger ikke mål og planer: Noen steder, som for eksempel på Vestlandet, skjer det lite pga. lite skogsdrift, kort tradisjon og småskala eiendomsstruktur (intervju 21.10.09).

Naturvernforbundet mener at frivillig vern langt fra er konfliktdempende. Konfliktene er bare flytta fra grunneierne og over til naturvernorganisasjonene. Det samme mener både SABIMA, WWF og Natur og Ungdom. Naturvernorganisasjonene var aktivt med i barskogvernet, nå er situasjonen endra. Alt er bestemt når områder kommer på høring. *”Vi har ikke noe særlig vi skulle sagt,”* sier Natur og Ungdom (intervju 29.10.09).

Det er en lukket prosess på forhånd og det gir ingen mening å delta i høringsprosessen: skinndemokrati,

sier SABIMA og WWF (intervju 26.10.09). WWF peker på at de er med i Levende skog-samarbeidet og har en god dialog, og at det derfor er rart å være på sidelinja i frivillig vern.

Naturvernforbundet er bekymra over kvaliteten på skogvernet. *"Plukker vi bare 'lavt hengende frukt'"* (intervju 21.10.09). Store sammenhengende arealer mangler. SABIMA er skeptisk til MiS-registreringene som grunnlag for frivillig vern, og påpeker at vi mangler ei kartlegging av verneverdig skog. Ofte blir det ikke økologisk fornuftige grenser for verneområder. Naboeiendommer kan i en del tilfeller være like naturfaglig interessante, men de er ikke med (intervju 26.10.09).

Naturvernorganisasjonene mener det er bra at skogeierne kommer på banen, men dialogen mangler, og naturvernerne sitter med avmaktsfølelsen tilsvarende den skogeierne hadde i tradisjonelle verneprosesser. SABIMA sier skogeierne skal ha skryt for å ha funnet fram verneområder som tidligere var ukjente. Det er positivt at det nå er blitt legitimt blant skogeiere å skryte av verneområder. Skognæringa har endra synet på skognatur. Det har skjedd et epokeskifte fra tidligere å være prinsipielt mot vern (intervju 26.10.09).

Miljøvernforvaltninga

I en slags mellomposisjon finner vi miljøvernforvaltninga. Forvalterne er i hovedsak positive til erfaringene fra frivillig vern, men mener at frivillig vern ikke kan være det eneste alternativet. Tradisjonelle verneplanprosesser må også kunne benyttes. Dessuten mener forvalterne det ennå er for tidlig å ta klart standpunkt til frivillig vern. Vi har ennå ikke kommet så langt med verneplanarbeidet at vi kan se i hvor stor grad frivillig vern kan oppfylle målene for vern av skog. Mange påpeker at det ikke finnes samla oversikter over hva som skal vernes, og hva som er verna, og venter spent på resultatene fra den naturfaglige evalueringa som nå er i gang.

Miljøverndepartementet mener at frivillig vern, som har vært hovedredskapet for vern av skog etter Trillemarka, foreløpig er en suksess: Vern er gjennomført uten politisk "støy". Konfliktnivået er betydelig lavere enn under barskogvernet, og konfliktene er stort sett løst før planene kommer til departementet for sluttbehandling. Departementet forstår kritikken mot prosessen for frivillig vern fra

naturvernorganisasjonene. Kritikken er et dilemma, men frivillig vern er likevel totalt sett et gode. De presiserer at prosessen ikke er uakseptabel og at den er klart innafor det juridisk holdbare. Frivillig vern gikk tregt i starten, men nå er det økende interesse og avtakende skepsis blant skogeierne. Skogeierforbundet gjør en god jobb i god dialog med departementet. Det finnes ingen samla og systematisk oversikt over frivillig vern-områdene, men det er åpenbart noen frivillig vern-områder som har lite optimal arrondering, fordi noen grunneiere ikke vil være med. Nye grunneiere kan imidlertid komme til etter hvert og føre til mer dynamiske verneplanprosesser (intervju 22.10.09).

Landbruksdepartementet er overbevist om at frivillig vern vil gi gode arealer i 3- og 4-stjernersklassen og nok områder til å nå vernemålene. Konfliktnivået har gått ned, folk føler seg tryggere når de blir sett og ikke overkjørt. Frivillig vern skaper tillit. Skogeierne viser nå fram verneområdene, mens de tidligere var frustrerte fordi Miljøverndepartementet ”tok” dem (intervju 27.10.09).

DN påpeker at frivillig vern innebærer en privatisering av verneprosessen. Det er ingen tvil om at konfliktnivået har gått ned, samla sett, sjøl om det har gått opp når det gjelder naturvernorganisasjonene. Prosessene flyter nå greit, og det er godt samarbeid med Norges Skogeierforbund. Mange er fornøyde med samarbeidsmodellen i frivillig vern. Problemet er at det ikke bestandig blir gode faglige løsninger når arrondering av verneområder er knytta til eiendommer og eiendomsgrenser. Det er usikkert om vi får de rette områdene, og om hva som skjer i verneverdige områder vi ikke får tak i (intervju 03.12.09).

Fylkesmennenes miljøvernavdelinger er gjennomgående positive til frivillig vern, og mer positive jo større aktiviteten har vært. Det er lettere å jobbe når det ikke er konflikter. Saksbehandleren hos Fylkesmannen i Telemark sier:

Nå kan vi konsentrere oss om prosessen, tidligere måtte vi slåss hele tida (intervju 12.11.09).

Også fylkesmennene påpeker at frivillig vern kan gi dårlig arrondering av verneområder, men det finnes mange eksempler på at nye grunneiere har kommet til etter hvert, enten i pågående

prosesser, eller i en ny runde for å unngå forsinkelser. Saksbehandleren hos Fylkesmannen i Nord-Trøndelag sier at

frivillig vern foreløpig blir mindre systematisk i framdrift enn tradisjonelt vern. Den tidligere kampen om arealstørrelse er endra til forhandlinger og frivillighet. Flere områder som falt ut i fase II grunnet konflikter, er nå verna, foreslått verna eller i prosess (intervju 05.11.09).

Mange fylkesmenn påpeker at frivillig vern må være et supplement, og ikke et alternativ, til tradisjonelt vern. En del skog, som rik granskog, bekkeløfter og lavtliggende furuskog kan bli vanskelig å få tak i ved frivillige ordninger. Noen mener det bør være mulig å gå inn med tvang dersom planer stopper opp fordi bare én av mange grunneiere trekker seg ut. Hittil er det få områder som er avvist på grunn av for dårlig kvalitet, men det kan bli mer vanlig etter hvert som omfanget av verna områder øker.

Flere påpeker noen motsetninger innen verneambisjonene som gjør det vanskelig å oppnå målene. Det er et mål å få verna mer høyproduktiv, lavereliggende barskog. Denne skogtypen er naturlig nok mange steder prega av intensiv skogsdrift og dermed langt fra tilnærma "urørt", som er kravet til et naturreservat. Målet om store, sammenhengende verneområder kan også være vanskelig å kombinere med krav til høye verneverdier, fordi landskapet i mange områder er variert slik at områder med mindre verneverdier også må tas med for å få store områder.

Saksbehandleren hos Fylkesmannen i Møre og Romsdal sier at

frivillig vern hittil i for liten grad har kommet i gang, sjøl om fylket har mange aktuelle verneområder. Kompliserte forhold på Vestlandet med mange grunneiere og små eiendommer gir nok arbeidskrevende prosesser for skogeiersamvirket for at alle aktuelle skogeiere i et område skal bli enige om vern (intervju 30.11.09).

6.7.4 Konfliktnivå

De mest synlige konfliktene i det tradisjonelle barskogvernet var konfliktene mellom skogeiere og miljøvernforvaltninga, først og

fremst fylkesmennenes miljøvernavdelinger. Dette temaet er grundig diskutert i kapittel 5. En annen viktig konfliktdimensjon er konflikter mellom naturvernorganisasjonene og først og fremst skogeiersamvirket, men også i noen grad miljøvernforvaltninga.

Vi har i forrige underkapittel tydelig sett at naturvernorganisasjonene er enige om at frivillig vern ikke har redusert konfliktene i barskogvernet, men bare flytta konfliktene fra grunneierne og til naturvernorganisasjonene. Tidligere var naturvernorganisasjonene representert i barskogutvalgene, og de fikk varsel om oppstart av verneplanarbeid og høringsutkast sendt til uttalelse på samme tidspunkt som grunneiere og andre berørte. Nå får de ikke varsel om oppstart av verneplanprosess før etter at avtale om avgrensing, verneforskrift og erstatning er skrevet mellom grunneier og DN, eller i tidligste fall når vernemyndighetene har gjort nødvendige registreringer og godkjent verneområdet. Når grunneiere leverer tilbud om verneområder inn til fylkesmennene, blir saken offentlig kjent, men det blir ikke offentliggjort på annen måte enn gjennom fylkesmennenes postlister.

Alle er fullstendig klar over at første fase av frivillig vern-prosesser er lukka. Skogeiersamvirket mener dette er en nødvendig forutsetning for å gjøre nødvendige avklaringer både om verneområdet og betingelsene. Det gir også skogeierne nødvendig tid til rådføringer, blant annet med familie, og modning, før tilbud om vern eventuelt gis. I denne fasen foregår en siling av områder. NORSKOG mener det er lite man taper på at denne fasen er lukka (intervju 22.10.09). Norges Skogeierforbund vet selvfølgelig at frivillig vern betyr endringer av maktforhold, men mener at Norges Naturvernforbund burde se mer på resultatene som oppnås, enn på hvem som har makta.

Frivillig vern reduserer naturvernorganisasjonenes muligheter for å gjennomføre aksjoner for å presse gjennom vern”(intervju 30.10.09).

Miljøvernforvaltninga er også klar over at skogeiersamvirket nå i stor grad styrer prosessene, og at naturvernorganisasjonene føler seg tilsidesatt. De mener likevel at det må godtas sett på bakgrunn av resultatene som oppnås, og prosessene er fullt ut lovlige.

Samarbeidet mellom de aktuelle aktørene i miljøvernforvaltninga og skogeiersamvirket har to viktige kjennetegn: Det er for det første at de aller fleste aktørene betegner samarbeidet som godt og med få konflikter, og for det andre at samarbeidet preges av personlige kontakter og relasjoner og situasjonstilpassa aktiviteter, mer enn formaliserte møteplasser og rutiner. Det er etter hvert utvikla et gjensidig tillitsforhold mellom aktørene, først og fremst i de fylkene hvor det har vært stor aktivitet, og i mindre grad i fylkene med liten aktivitet i frivillig vern av skog.

Det betyr altså av det gjennomgående er godt samarbeidsklima og få konflikter mellom DN og Norges Skogeierforbund/skogeierandelslag, mellom fylkesmennene og skogeierandelslag/Norges Skogeierforbund, og også internt i fylkene mellom fylkesmennenes miljøvernavdelinger og landbruksavdelinger.

6.7.5 Kostnadsnivå

Bevilgninger

Tabell 6.5 viser utviklinga av bevilgninger til vern av barskog fra 1991 til 2009. Vi ser at det var en topp i bevilgningen midt på 1990-tallet i forbindelse med gjennomføring av barskogvernet fase I og en ny økning fra 2002 i forbindelse med barskogvernet fase II. I 2008 og 2009 nærma bevilgningene seg 200 mill. kroner. For 2010 er bevilgningene til skogvern 137 mill. kroner, dvs. en betydelig reduksjon dersom det ikke kommer tilleggsbevilgninger i løpet av året.

Tabell 6.5 *Bevilgninger til vern av barskog i perioden 2000–2009.*

År	Bevilgning vern av barskog (1000 kr)
1991	18 000
1992	26 000
1993	33 000
1994	71 500
1995	58 500
1996	50 054
1997	50 354
1998	35 054
1999	25 554
2000	26 154
2001	30 154
2002	70 926
2003	110 295
2004	101 893
2005	114 081
2006	111 881
2007	108 549
2008	193 481
2009	199 721

Kilde: 2000–2004: NOU 2004:28:406, 2005–2009: Direktoratet for naturforvaltning, Asbjørn Tingstad 03.12.09

Erstatninger

Etter naturvernloven (§ 20) har eiere og rettighetshavere krav på full erstatning for økonomisk tap i forbindelse med fredning som naturreservat og naturminne. I praksis dreier det seg om å verdsette den bruken som blir vanskeliggjort eller hindra ved

vernevedtaket. Bruksverdien skal reflektere den nettoinntekt som det freda arealet ville gitt dersom fredning ikke hadde funnet sted (NOU 2004:28:402).

I prinsippet er det ingen forskjell mellom fastsetting av erstatningsbeløp ved tradisjonelt vern og ved frivillig vern. Det skal ikke finnes noen frivillig vern-”bonus” som belønning for frivillighet. Likevel er det flere som mener at det på bakgrunn av antakelser om lavere prosesskostnader ved frivillig vern legges litt ekstra på erstatningene. Uansett er det en viktig forskjell mellom frivillig vern av skog og tradisjonelt vern. Ved frivillig vern avklares erstatningene som en del av prosessen, og ikke etter at verneplanen formelt er vedtatt, slikt det er ved tradisjonelle verneplanprosesser. Dermed er det ved frivillig vern en annen ”setting”, som flere av de intervjuede uttrykker det, enn ved tradisjonelt vern. Blir det ikke enighet om erstatninger i en tradisjonell verneprosess, går saken til rettslig skjønn. Usikkerhet rundt dette skjønnet er en trussel både grunneiere og myndigheter står overfor.

I frivillig vern av skog er enighet om erstatningsbeløp ei avgjørende forutsetning for vern. Uten enighet om erstatning blir det ikke noe verneområde. Det skaper selvfølgelig en forhandlingssituasjon hvor alle, også statens skogsakkyndige som forhandler på vegne av Regjeringsadvokaten, legger godviljen til for å komme fram til ei løsning. Det betyr først og fremst at det blir brukt mer tid for å komme fram til akseptable løsninger. Dermed er det også sannsynlig at dette vil kunne påvirke vurderingene av erstatningene slik at disse kan tøyes noe for å komme fram til løsning, uten å utfordre de skogfaglige kriteriene. Det er ikke mulig å gi noe generelt eller entydig anslag over hvor stor økningen i erstatninger kan være på grunnlag av dette. Det vil variere fra sak til sak, og det er ulike oppfatninger om i hvor stor grad dette skjer. Noen mener dette er etablert praksis, mens andre mener at det er ubetydelige forskjeller. De som skulle ha best forutsetninger for å uttale seg om spørsmålet, er de skogsakkyndige som Regjeringsadvokaten bruker i forbindelse med frivillig vern. En av disse, som også har erfaringer fra erstatninger knytta til tradisjonelt barskogvern, mener at den spesielle forhandlingssituasjonen nok har ført til en viss økning av erstatninger i frivillig vern i forhold til tradisjonelle verneplanprosesser, og anslår at økningen som et gjennomsnitt kan

dreie seg om i størrelsesorden ti prosent (intervju Myrbakken 03.12.09).

Nivået på erstatningene for skogvern ser det ut til å være liten uenighet om, i alle fall på den måten at det er forholdsvis små konflikter knytta til fastsetting av erstatninger. Det har imidlertid vært mye diskusjon om skattlegging av erstatning for vern. I statsbudsjettet for 2007 ble det vedtatt skattefritak for slike erstatninger. Vedtaket ble gitt tilbakevirkende kraft til 2005. Dermed er alle erstatninger som er utbetalt i forbindelse med frivillig vern, uten skattlegging.

De aller fleste er enige om at økonomiske tap i forbindelse med verneplaner skal erstattes. Dette tapet kan i dagens situasjon variere fra om lag kr 7000 pr. daa i høyproduktive områder til ned mot kr 300 pr. daa i områder med lav produktivitet. Gjennomsnittet ligger på rundt kr 1500 pr. daa (intervju Myrbakken 03.12.09). Det må være en fordel for alle parter at erstatningsbeløpet blir avklart og utbetalt så raskt som mulig, slik det skjer ved frivillig vern, og ikke først etter at verneplanen er vedtatt som ved tradisjonelt vern. En viktig forutsetning er selvfølgelig at bevilgningene over statsbudsjettet holder tritt med tilbudte områder for vern.

Omkostninger

Erstatninger utgjør bare en del av kostnadene med arbeidet med verneområder. I tillegg kommer omkostninger til forhandlinger, verneprosess, makeskifte, grensemerking, avsavnsrente m.m. og vederlagsordning. Vederlagsordninga er en kompensasjon for "båndlegging" av eiendommen mens et eventuelt vern blir utreda, og ble innført som ordning i 1997. Ved tradisjonelt vern må grunneierne søke om vederlag etter denne ordninga. Ved frivillig vern løper vederlagsrente fra avtale er inngått og til erstatningsbeløpet blir utbetalt.

Mye tyder på at frivillig vern fører til reduserte omkostninger i prosessen. Andelen av kostnadene til frivillig vern som går til omkostninger, er i perioden april 2004 til august 2009 beregna til lag 20 prosent. Direktoratet anslår at tilsvarende andel til omkostninger ved tradisjonelt skogvern ligger på om lag 35 prosent (Direktoratet for naturforvaltning, Tingstad 03.12.09, 17.02.10). Det er flere grunner til at omkostningene ved frivillig

vern ser ut til å være lavere enn ved tradisjonelt vern. Siden alle erstatninger blir fastlagt ved avtaler, forekommer ikke rettslig skjønn ved frivillig vern. Ved tradisjonelt vern generelt antar DN at 70 prosent av alle krav som fremmes, avgjøres ved minnelighet (NOU 2004:28:406). For tradisjonelt barskogvern er andelen antakelig enda høyere, anslagsvis om lag 90 prosent (intervju Myrbakken 03.12.09).

Selve erstatningsprosessen blir også rimeligere fordi prosessen ved frivillig vern styres av statens skogsakkyndige, mens tradisjonelt vern involverer både advokater og skogsakkyndige i erstatningsprosessen. Kostnadene til skogtakster kan bli bortimot halvert ved frivillig vern fordi takseringa etter frivillig vern i stor grad kan basere seg på tilgjengelig materiale fra skogbruksplaner med suppleringer, mens takster etter tradisjonelt vern utføres ved nye registreringer etter at verneplanen er vedtatt ved kongelig resolusjon (intervju Myrbakken 09.12.09).

Samla sett ser altså andelen av kostnadene som går til prosessen ut til å være i størrelsesorden 15 prosent lavere ved frivillig vern enn ved tradisjonelt skogvern. Samtidig har erstatningene ved frivilligvern sammenlikna med tradisjonelt skogvern økt med anslagsvis ti prosent.

Forvaltningsarbeid

I tillegg til prosesskostnadene som er omtalt i forrige punkt, kommer kostnader til arbeidet som gjøres i forvaltninga for å gjennomføre verneplanprosessene. Her finnes ingen registreringer, og det er vanskelig å sammenlikne med tidligere prosesser på grunn av de store forskjellene. Mye av arbeidskostnadene er knytta til saksbehandling og saksbehandlingstid, jf. neste underkapittel. Her går det fram at saksbehandlingstida ser ut til gjennomgående å være kortere ved frivillig vern enn ved tradisjonelt vern. Dermed er det grunn til å anta at også arbeidsmengden og kostnadene vil bli lavere. Den store reduksjonen i konfliktnivå vil sannsynligvis også bety redusert tidsbruk og i alle fall føre til en bedre arbeidssituasjon ved en arbeidsform som *"sår positivitet i stedet for negativitet"* (saksbehandler hos Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, intervju 05.11.09). En betydelig del av prosesskostnadene er også overtatt at skogeiersamvirket, særlig i forbindelse med avklaringene i den uformelle fasen, men også ved oppfølging gjennom hele

verneplanprosessen. Disse kostnadene dekkes av miljøvernmyndighetene og går inn i kostnadene i tabell 6.5.

6.7.6 Saksbehandlingstid

I frivillig vern av skog er prosessen som tidligere nevnt, tydelig delt i to: Først en uformell og lukka prosess som avsluttes med at skogeier leverer et tilbud på frivillig vern til Fylkesmannen, eventuelt avstår fra å levere tilbud, så følger en formell og åpen fase som via avtale om vern mellom skogeier og DN avsluttes med vernevedtak i statsråd, ev. at forslaget blir trukket tilbake underveis. Norges Skogeierforbund har hatt som mål at det skal gå maks. to år fra tilbud om vern blir gitt, til vedtak foreligger og erstatning utbetales. Dette er vesentlig raskere enn ved gjennomføring av verneplanen for barskog, hvor det jevnt over har gått mer enn fem år, og i flere tilfeller ennå lengre tid fra det ble kunngjort oppstart av verneplanprosess og til grunneier fikk utbetalt erstatning (Direktoratet for naturforvaltning/Norges Skogeierforbund 2006:7).

Den første uformelle delen kan, og ofte også bør, ta lang tid, for at skogeier skal bli skikkelig fortrolig med hva vern vil innebære. Det er antakelig et lite problem så lenge det samla sett er mange nok og gode nok arealer som tilbys, men kan selvfølgelig bli et større problem dersom ikke tilstrekkelig med arealer kommer inn i en verneprosess. Her konsentrerer vi oss om saksbehandlingstida fra tilbud blir levert fra skogeier, dvs. tilbudsfasen, forhandlingsfasen og vedtaksfasen, jf. beskrivelse av prosessen i kapittel 6.6.2.

I tilbudsfasen foregår vurderinger av naturfaglige registreringer i området, og om disse er tiltrekkelige til å ta stilling til verneverdien. Hvis ikke, må nye registreringer bestilles. Da bør tilbudet ha kommet så tidlig på året, ev. høsten før, at registreringer kan gjennomføres kommende sommerhalvår. Ellers kan prosessen bli ett år forsinka.

I tilbudsfasen foregår også vurdering av om naboeiendommer har interessante verneverdier som gjør at disse bør kontaktes av skogeiersamvirket med tanke på utviding av verneområdet. Det er ulike oppfatninger om i hvor stor grad dette gjøres. På den ene sida har vi naturvernorganisasjonene, som mener at dette sjelden gjøres, og i alle fall sjelden med suksess, og at det ofte fører til

uheldig arrondering av verneområder. På den andre sida sier skogeiersamvirket at slike kontakter blir tatt dersom de blir kjent med at området bør utvides til flere eiendommer. De tar kontakt og lykkes ofte med å få utvida området. Frivilligheten forutsetter da selvfølgelig at grunneier er positiv. Dersom utvidelser blir vurdert, forsinkes prosessen, men kvaliteten på verneområdet vil sannsynligvis øke.

Når Fylkesmannen og DN har godkjent foreløpige grenser for verneområdet, kan i prinsippet melding av oppstart for verneplanprosess etter naturvernlovens § 18 varsles, mens det forhandles videre med grunneier om endelig avgrensing, verneforskrifter og erstatning. Dette vurderes i hvert enkelt tilfelle og praksis kan variere. I Telemark varsles for eksempel oppstart før avtalen er underskrevet, for å spare tid. Da er jo risikoen til stede for at det ikke blir noen avtale, men det har hittil ikke skjedd, og det er fint å få inn opplysninger så tidlig som mulig (saksbehandler hos Fylkesmannen i Telemark, intervju 12.11.09).

I forhandlingsfasen diskuteres og avklares avgrensing av området og verneforskrifter med Fylkesmannen og DN, og erstatningene med skogsakkyndige hos Regjeringsadvokaten. Når avtale med grunneier er skrevet, kan verneplanen sendes på høring dersom oppstart er varslet tidligere og fristen for innspill er gått ut. Hvis ikke, må oppstart meldes og så følges opp med høring og videre saksbehandling i samsvar med bestemmelsene i naturvernloven.

Saksbehandlingen avsluttes med vedtak i statsråd som kongelig resolusjon. Her har praksis vært at saker samles opp og legges fram samla to ganger pr. år, i juni og i desember. Unntaket er 2009 hvor ingen saker ble lagt fram i desember, til tross for at mange saker var ferdigbehandla og klar for vedtak. I juni 2009 ble heller ikke alle ferdigbehandla verneplaner lagt fram. Årsaken er manglende midler til å utbetale erstatninger til grunneierne. Det må til for at vernevedtak kan fattes.

I alt ligger nå (pr. 06.01.2010) 13 planer i Miljøverndepartementet og venter på sluttbehandling. Manglende midler til å utbetale erstatninger er altså nå den største flaskehalsen for frivillig vern av skog. Dette er alle aktører enige om, også Miljøverndepartementet, som erkjenner at det nå er staten og ikke tilbudet som er begrensinga for vernet (intervju 22.10.09). Uten tilstrekkelige

midler til erstatninger kan ikke arbeidet med frivillig vern fortsette i samme tempo som hittil.

Saksbehandlingskapasiteten kan også være et problem og forlenge saksbehandlingstida, både innen skogeiersamvirket og miljøvernforvaltninga. Flere av fylkesmennene sier at de ikke har kapasitet til å behandle sakene så fort som ønskelig. Skogeierandelslagene kan også ha problemer med framdrifta, de små fordi de ikke kan ha ansatte til å ta seg spesielt av frivillig vern, de store fordi aktiviteten er så omfattende og avstandene ofte så lange at kapasiteten ikke strekker til.

Samla sett fører dette til at målet om maksimalt to års saksbehandlingstid fra tilbud blir gitt til vedtak av verneområde, langt fra er nådd. Basert på en oversikt fra DN (03.12.09) over verneområder vedtatt i perioden 2007–2009, finner vi at bare om lag 30 prosent av planene er behandla på under to år, mens altså 70 prosent har krevd mer enn to års behandlingstid. Lengst saksbehandlingstid har vært fire år, korteste ni måneder.

7 Våre vurderinger av frivillig vern av skog

7.1 Introduksjon

I kapittel 5 og 6 har vi gjengitt aktørenes egne oppfatninger om frivillig vern av skog slik de kommer fram gjennom spørreundersøkelsen (kapittel 5) og dokumenter og intervjuer (kapittel 6). I dette kapitlet følger våre analyser og vurderinger av undersøkelsene. Vårt oppdrag er å evaluere arbeidsformen frivillig vern av skog, og ikke de naturfaglige resultatene. Likevel er det nødvendig å ha noen overordna oppfatninger om resultater, som vurderingene av arbeidsformen kan ses i forhold til. Derfor følger videre først en vurdering av resultater, før vi tar for oss de tre hovedpunktene i evaluering av arbeidsformen: konfliktnivå, kostnadsnivå og saksbehandlingstid, og avslutter med vurdering av mulige forbedringer.

7.2 Resultater

Forutsetninger

Vurdering av resultatene av arbeidsformen frivillig vern av skog må bygge på tre viktige forutsetninger. For det første er det viktig å være klar over bakgrunnen for innføring av arbeidsformen frivillig vern av skog. Årsaken var først og fremst de mange og til dels sterke konfliktene mellom skogeier og miljøvernmyndighetene som oppsto ved gjennomføring av verneplan for barskog fase II. Dette var en situasjon som verken skogeiersamvirket eller miljøvernmyndighetene kunne leve med. Konflikten i skogvernet ble også gjentatte ganger diskutert i Stortinget. Ordninga med

frivillig vern av skog som ble lansert av Norges Skogeierforbund i 2000, har fått brei politisk oppslutning. Det er likevel diskusjon om i hvor stor grad frivillig vern kan erstatte, eller bare supplere, tradisjonelt vern. Den naturfaglige evalueringa av skogvernet som ble gjennomført i 2002, viste at skogvernet var skeivt fordelt i forhold til geografi og naturforhold og mangelfullt for visse skogtyper. Få større områder var verna. Samla verneareal utgjorde om lag én prosent av produktiv skog, mens nødvendig verneareal for å dekke vernebehovene ble anslått til minst 4,6 prosent. Det tradisjonelle barskogvernet hadde altså langt fra nådd målene. Dessuten hadde alle konfliktene i barskogvernet vedlikeholdt og forsterka en stor skepsis til miljøvernmyndigheter og skogvern hos mange skogeiere. Derfor må evaluering av frivillig vern ses i forhold til alternativet, nemlig tradisjonelt vern etter naturvernloven.

For det andre er målene for frivillig vern av skog formulert på et overordna og generelt nivå: Konfliktene skal reduseres, samtidig som kravene til verneverdier skal oppfylles.

Miljøverndepartementet har gitt årlige bestillinger på hvor store skogarealer på landsbasis som skal inn i prosesser for frivillig vern, og det er presisert at arbeidet skal rette seg mot prioriterte skogtyper og eventuelt også mot geografiske områder (fylker). Hittil er skogtypene kystgranskog, bekkeløfter og edellauvskog prioritert, men uten spesifiserte mål om areal eller beliggenhet. Det er ulike oppfatninger av om det er trusselbildet eller verneverdier som skal ligge til grunn for prioritering av arbeidet.

Skogeiersamvirket legger betydelig vekt på trusselbildet. Det dreier seg både om akutt saker, hvor skog med høy verneverdi (3- og 4-stjerners) er trua av hogst, og om områder som kan ha lavere verneverdi (2-stjerners), men som blir tilbudt for vern. På den andre sida står naturvernorganisasjonene, som mener at områdene med høyest verneverdi må registreres og vernes i prioritert rekkefølge. Hvis ikke, kan de mest verdifulle områdene bli hogd, og/eller verdifulle områder ikke bli tilbudt for vern.

Skogeiersamvirket deler ikke disse bekymringene, fordi de mener at sertifiseringsordningene uansett vil stoppe hogst i de mest verneverdige områdene. Miljøvernmyndighetene sier at både prioriterte skogtyper og akutt saker skal håndteres.

Det innebærer at et viktig forbehold ved vurdering av resultatene er at ordninga med frivillig vern har foregått i forholdsvis kort tid.

Pilotprosjektet frivillig vern kom i gang i 2003. Arbeidsformen har utvikla og justert seg under veis på grunnlag av erfaringer og utvikling av tillitsforhold både mellom skogeier og skogeiersamvirket og mellom skogeiersamvirket og miljøvernmyndighetene. Mange fylker har kommet godt i gang, mens andre fremdeles er i en oppstartingsfase. Derfor er det usikkerhet knytta til hva som vil skje framover. Vil det komme tilbud i fylker som ennå ikke har hatt særlig aktivitet? Hva vil skje i fylker som har hatt stor aktivitet, og nærmer seg grensa for hva som skal vernes av enkelte skogtyper, slik at tilbud må avslås? Og vil det etter hvert komme tilbud på områder med store verneverdier slik at de viktigste områdene blir verna? Disse spørsmålene er det for tidlig å gi entydige svar på.

Verneområder

MD har gjennom årlige bestillinger til DN for perioden 2005–2009 fastsatt at det skal settes i gang arbeid med frivillig vern på til sammen 200 km² produktiv skog. I tillegg kommer arealene i pilotprosjektet og arbeid satt i gang i 2004. Oversikten fra NINAs naturfaglige evaluering av frivillig vern viser at det pr. 1. juli 2009 var vedtatt verna, eller kommet så langt i prosess at vedtaket bare er en formalitet, 84 områder på til sammen 504,5 km², hvorav 187 km² er produktiv skog. Oversikter fra DN og Norges Skogeierforbund viser at det ved årsskifte 2009/2010 i tillegg var tilbudt vern på 99 områder med et samla areal på 334 km². I tillegg har det i 2009 vært arbeid i gang i 56 områder med et samla areal på 100 km² i uformelle prosesser med sikte på tilbud om frivillig vern. Det betyr at det er prosesser i gang på til sammen 434 km² skog. Antar vi at halvdelen av disse områdene er produktiv skog, vil det uansett om noen områder faller fra i prosessen, være prosesser i gang med sikte på frivillig vern på vesentlig større områder enn departementets målsetting.

På landsbasis har skogeiersamvirket gjennom frivillig vern av skog tilbudt arealer for vern med et totalareal som er vesentlig større enn Miljøverndepartementets bestillinger, og ikke minst: vesentlig større arealer enn det finnes bevilgninger til å utbetale erstatninger for. Det er og kan bli et problem framover, som vi kommer tilbake til seinere i kapitlet. Det er ikke spesifisert noen nærmere krav til regional fordeling av frivillig vern-områder, bortsett fra den regionale dimensjonen som jo ligger i prioriterte skogtyper som

skal vernes. Det er heller ikke satt noen mål for hvor store arealer som skal vernes av de prioriterte skogtypene, og hvor stor andel som det forventes at skal dekkes gjennom frivillig vern. Uansett er det likevel en tydelig regional skeivfordeling av frivillig vern ved at det pr. 1. juli 2009 ikke var verna noen områder av betydelig størrelse ved frivillig vern på Vestlandet (Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal). Det kan diskuteres i hvor stor grad dette er et problem og en svakhet – nå.

Skogeiersamvirket har satsa mest på områder med aktiv skogsdrift, interesserte skogeiere og prioriterte skogtyper for vern. De er ikke bekymra for at verdifulle verneområder på Vestlandet skal bli ødelagt, både fordi det foregår liten avvirking og fordi områder med høye verneverdier blir beskytta av sertifiseringsordninger. Naturvernorganisasjonene som mener at de viktigste områdene må vernes først, er selvfølgelig mye mer bekymra for denne utviklinga, og frykter at verdifulle verneområder kan gå tapt. Det finnes eksempler på at dette har skjedd, men det gjennomgående inntrykket fra fylkesmennenes miljøvernavdelinger er at det finnes få kjente eksempler på dette. Miljøvernmyndighetene er stort sett tilfredse med hva som er oppnådd, men selvfølgelig mer avventende på Vestlandet enn på Østlandet og i Trøndelag. Det er utviklinga i frivillig vern de kommende åra som vil avgjøre om frivillig vern er en suksess, og i hvor stor grad tradisjonelle verneplanprosesser må settes i gang.

Kvalitet

Dokumentasjon

Vi har ikke evaluert de naturfaglige sidene ved frivillig vern, men har undersøkt hvilke oppfatninger de ulike aktørene har om dette. Et grunnleggende problem er at det finnes lite lett tilgjengelig informasjon både om vernebehov og mål og om resultater. Det betyr for det første at parter som ikke deltar direkte i verneplanprosessen, har liten informasjon om prosess og resultater. Det er bare DN og Norges Skogeierforbund som har den samla oversikten, og skogeierandelslagene og fylkesmennene har oversikt over "sine områder". Hver enkelt sak gjøres selvfølgelig kjent gjennom planprosessen, og legges også ut på DN's nettsted: "Naturbase". Det finnes også en "Lokalitetsdatabase for skogområder", som inneholder informasjon om lokaliteter hvor det er gjennomført naturfaglige

registreringer med tanke på å øke skogvernet i Norge (se www.biofokus.no). Den bygger på utredningsarbeid gjennomført av NINA, Biofokus og Miljøfaglig Utredning, ofte på oppdrag for DN. Samla oversikter mangler. På den ene sida kan det være nødvendig for å sikre at frivilligheten ved arbeidsformen ikke blir satt på prøve. På den andre sida reduserer det vesentlig informasjonen om resultater for andre enn de mest involverte, og kan på den måten bidra til å svekke legitimiteten til, og begrunnelsen for, ordninga. Det vanligste svaret på spørsmålet om resultater, både fra miljøvernforvaltninga og særlig fra naturvernorganisasjonene, er at de ikke har oversikt, og venter spent på den naturfaglige evalueringa som NINA Oslo nå gjennomfører.

Plan og styring

Det vi vet, og som nærmest alle er enige om, er at de områdene som hittil er verna gjennom frivillig vern, som enkeltområder gjennomgående har verneverdier på minst regionalt, ofte nasjonalt og også internasjonalt nivå (2-, 3- og 4-stjerners). Innvendingene dreier seg for det første om plan og styring. Det finnes ingen samla plan for hvilke områder som skal vernes og i hvilken rekkefølge, og det er initiativ fra grunneiere og skogeiersamvirket som avgjør hvilke områder som blir tilbudt for vern. Dette er likevel ikke så ulikt det tradisjonelle barskogvernet, som baserte seg på bruttolister over verneverdige lokaliteter som gjennom verneplanprosessen ble vesentlig redusert, først og fremst for å redusere konflikter med grunneiere, og i mindre grad ut fra naturfaglige vurderinger. På den andre sida finnes alt dette materialet fremdeles tilgjengelig og kan benyttes. Sammen med nye registreringer over prioriterte skogtyper gir det grunnlag for planmessig, og ikke tilfeldig, innretning på arbeidet. Kystgranskog er et eksempel på planlagt vern av lokaliteter som langt på vei er fullført gjennom frivillig vern-prosesser. Problemet, sett ut fra tradisjonelle verneplanprosesser, er at det først og fremst er skogeiersamvirket som har denne oversikten og mulighet for planlegging. Skogeiersamvirket har initiativet og skogeierne kan tilby areal for vern. På den andre sida står vernemyndighetene fritt til å avslå ethvert tilbud. Dette kan også vurderes planmessig, men blir en annen form for planlegging. Deltakelse og påvirkning fra andre forutsetter samarbeid og dialog i prosessen.

Arrondering

En annen innvending er arrondering av verneområder. I utgangspunktet følger grensene grunneiernes ønsker om avgrensing og/eller eiendomsgrenser, forutsatt tilstrekkelig verneverdi, og ikke økologisk begrunna avgrensinger. Også her må det sies at dette ikke er noe nytt problem, jf. evaluering av skogvernet i 2002 (Framstad mfl. 2002). Likevel er arrondering uten tvil ei utfordring for frivillig vern. Eksemplet Skrim-Sauherad fjella illustrerer dette godt, både ved oppdeling av et stort, sammenhengende område og ved at områder ble trukket ut av verneplanen, pga. grunneiere som etter hvert valgte ikke å være med på frivillig vern. Oppfatningene om arronderingsproblemet varierer, fra naturvernorganisasjonen som mener det mer er regelen enn unntaket, og et alvorlig problem, til skogeiersamvirket som er klar over at det skjer i en del områder, men som likevel ikke nødvendigvis ser på det som noe stort problem. Dessuten hevder både skogeiersamvirket, og også mange av fylkesmennene, at det etter hvert ofte lykkes å utvide verneområdene underveis i prosessen. Det er også flere eksempler på at områder er blitt utvida ved at nye områder er kommet i tillegg, enten underveis i prosessen, eller gjennom nye verneplanprosesser som kommer i gang.

Høyproduktive områder?

En tredje innvending er at frivillig vern vil fortsette praksisen fra barkskogvernet med at det først og fremst er lavproduktive områder opp mot skoggrensa som blir tilbudt for vern, og i mindre grad høyproduktive områder i lavlandet. Dette er dels et spørsmål om økonomi og erstatninger. Siden de fleste skogeierne er tilfreds med erstatningsnivået for vern, som vi kommer tilbake til i neste kapittel, så er problemet antakelig ikke vesentlig annerledes ved frivillig enn ved tradisjonelt vern. Et annet og større problem, som ikke angår bare arbeidsformen frivillig vern, men like mye miljøvernforvaltninga generelt, er at det i de høyproduktive områdene har foregått mye hogst. Det er også som regel utført andre inngrep slik at områdene langt fra er tilnærma "urørte", slik som kravene har vært til naturreservater. Dette kravet er nyansert i den nye naturmangfoldsloven (fra 1. juli 2009). Nå brukes ikke lenger begrepet "urørt", og også områder som ikke har, men som ved fri utvikling eller gjenopprettingstiltak kan få, gitte

verneverdier, kan vernes som naturreservat. I hvilken grad kriteriene for klassifisering av verneverdier vil endre seg framover, vil ha stor betydning for hvilke arealer som kan inkluderes i verneprosesser i lavereliggende områder, i større sammenhengende områder og for å få til en god naturfaglig arrondering.

Ukjente verneverdier

En siste og prinsipiell innvending mot frivillig vern, som særlig naturvernorganisasjonene er opptatt av, er bekymring for områder med store verneverdier som ikke blir registrert og kjent gjennom måten frivillig vern legges opp, og for områder hvor verneverdien er kjent, men hvor grunneier ikke er interessert i vern. Slik frivillig vern praktiseres i dag, er det bare skogeiersamvirket som til en viss grad har denne oversikten.

7.3 Konfliktnivå

Konfliktnivået dreier seg om hvem som er involvert, og hvordan prosessene er organisert og foregår.

Skogeierne

De mest synlige konfliktene i det tradisjonelle barskogvernet har vært konfliktene mellom skogeiere og miljøvernforvaltninga, først og fremst fylkesmennenes miljøvernavdelinger som er de som gjennomfører verneplanprosesser etter naturvernloven. Her viser spørreundersøkelsene (se kapittel 5) helt motsatte svarfordelinger mellom frivillig vern og tradisjonelt vern. Mens om lag 60 prosent av skogeierne som har gjennomført frivillig vern, er ganske eller veldig fornøyd med verneprosessen, og bare om lag ti prosent ganske eller veldig misfornøyd, er nesten 75 prosent av skogeierne som har gjennomført tradisjonelt vern, ganske eller veldig misfornøyd med verneprosessen, og bare ti prosent ganske eller veldig fornøyd. Deltakerne i frivillig vern opplever også større innflytelse på verneprosessen og har fått langt større forståelse for naturvern i løpet av verneprosessen i forhold til tradisjonelt vern. Spørreundersøkelsene viser også at både skogeiere som har gjennomført frivillig vern, og skogeiere generelt, er enige i påstanden om at frivillige avtaler vil redusere konfliktnivået i verneprosessen (i gjennomsnitt vel 4 på en skala fra 1 ”helt uenig” til 5 ”helt enig”).

Hele 43 prosent av skogeierne (SGenerlt) svarer at det kan være aktuelt med frivillig vern på egen eiendom. Det er to motivasjoner som skiller seg ut som de viktigste: god økonomisk kompensasjon og det at prosessen er frivillig.

Det er altså liten tvil om at frivillig vern av skog har redusert konfliktnivået i verneprosessen vesentlig. Det har blant annet sammenheng med at skogeierne har langt større tiltro til Norges Skogeierforbund/Skogeierandelslagene når det gjelder gjennomføringa av vern av skog, enn til Fylkesmannens miljøvernavdeling, henholdsvis 4,08 og 2,82 på en skala fra 1 "Svært liten tiltro" til 5 "Svært stor tiltro".

Miljøvernorganisasjonene havner nede på 1,98.

Naturvernorganisasjonene

Kontrasten er stor mellom skogeierne og natur- og miljøvernorganisasjonene. Organisasjonene er også fornøyde med at nye områder blir verna, og de er også stort sett positive i sine uttalelser til verneplaner i de eksemplene vi har sett på. Det er først og fremst den uformelle og lukka prosessen mellom skogeiere, skogeiersamvirket, Fylkesmannen og DN, fram til områder blir tilbudt for vern, de reagerer kraftig på. Dermed er deres rolle redusert til bare å gi uttalelser til områder som allerede er valgt ut og avgrensa. Det meste er allerede bestemt, og det er ikke ofte det skjer vesentlige endringer i verneplanene i løpet av oppstarts- og høringsprosessene. Naturvernorganisasjonene får ikke spilt inn sine ønsker og krav om verneområder slik de gjerne vil. Skogeiersamvirket kjenner selvfølgelig til Naturvernforbundets rapport *Unike skoger* (Holtan 2006) og vurderer også forslagene, men markerer tydelig at de ser på rapporten som et partsinnlegg og absolutt ingen fasit for vernebehov. Det er ingen diskusjon og dialog om forslagene. Derfor er det bare skogeiersamvirket sjøl som vet i hvor stor grad forslagene blir vurdert og tatt hensyn til. Kontrasten til prosessene i det tradisjonelle barskogvernet, jf. kapittel 2.3, er stor. Da deltok naturvernorganisasjonene med innspill i registreringsfasen og de var representert i regionale barskogutvalg og i det sentrale barskogutvalget.

Miljøvernforvaltninga

Miljøvernmyndighetene deler langt på vei naturvernorganisasjonenes innvendinger til prosessen for frivillig

vern, men godtar den likevel fordi den gir resultater i form av verna områder i et omfang som det er vanskelig å tenke seg kunne vært oppnådd med tradisjonelt vern, samtidig som konfliktene med skogeierne er betydelig redusert. Frivillig vern har mange felles trekk med private reguleringsplanforslag etter plan- og bygningsloven, hvor retten til å fremme private forslag er lovfesta. Det kan neppe reises juridiske innvendinger til prosessen for frivillig vern. Likevel har frivillig vern, som private reguleringsplaner kan ha, utfordringer med hensyn til legitimiteten i oppstarten av planprosessene. Dessuten skiller frivillig vern seg fra private reguleringsplaner ved at frivillig vern forutsetter at tradisjonelt vern bare unntaksvis benyttes. Private reguleringsplaner har ingen slike innebygde restriksjoner på bruk av offentlig regulering.

Konflikthåndtering

Går vi tilbake til de viktigste årsakene til konfliktene ved vern av naturområder (Vatn, Framstad og Solberg 2005), jf. kapittel 3.3, ser vi at frivillig vern håndterer de fleste av disse. Skogeierne er gjennomgående tilfredse med erstatningene. Gjennom prosessene er det etter hvert utvikla samarbeid og dialog mellom skogeiere og skogeiersamvirket om behovet for vern og aktuelle verneområder. Det samme skjer mellom skogeiersamvirket og miljøvernforvaltninga, både regionalt mellom Fylkesmannen og regionale skogeierandelslag og også Norges Skogeierforbund, og nasjonalt mellom DN og skogeierandelslag og Norges Skogeierforbund. Det samme har i større eller mindre grad skjedd hos fylkesmennene, mellom miljøvernavdelingene som har ansvaret for verneprosessene, og landbruksavdelingene som har ansvaret for skogbruket. Gjennom samarbeidet utvikles også i større grad en felles forståelse av vernebehov på tvers av ulike natursyn. Samarbeidet er i liten grad formalisert, men erfaringsbasert, og foregår etter behov ved aktuelle saker og er basert på personlige kontakter og gjensidig tillitsforhold som etter hvert er utvikla. De impliserte parter deltar i disse prosessene og utvikler gjennom dialog og forhandlinger felles forståelse og finner fram til akseptable løsninger. Unntaket er naturvernorganisasjonene, som bare kommer inn som høringsinstans når det meste allerede er fastlagt. De er ikke inkludert, og det øker som all erfaring viser, potensialet for konflikt.

7.4 Kostnadsnivå

Kostnadene ved verneplanprosesser kan deles i to hovedgrupper: erstatninger og prosesskostnader. Prosesskostnadene kan igjen deles i to. Det er dels kostnader til naturfaglige registreringer, skogtakster, skogsakkyndige, juridisk bistand, skjønn, vederlagsrente, avsavnsrente, kjøp av verneområder, kostnadene til skogeiersamvirket ved frivillig vern, osv., og dels tidsbruken til saksbehandling i miljøvernforvaltninga. Prosessene ved frivillig vern og det tradisjonelle skogvernet er forskjellige, og det foregår nå ikke noen tradisjonelle verneprosesser parallelt med frivillig vern-prosesser, bortsett fra de såkalte meldepliktsområdene etter barskogvernet fase II og verneplan for skog på Statskogs områder. Derfor er det ikke mulig med direkte sammenlikninger. Vi må diskutere og sannsynliggjøre forskjellene.

DN fører regnskap over kostnadene til verneplanarbeid. Vi har i kapittel 6.7.4 sett at kostnadsfordelinga mellom beløp til erstatninger (inkludert kjøp av verneområder) og prosesskostnader er forskjellig mellom tradisjonelt vern og frivillig vern. I følge DN's oversikter utgjør prosesskostnadene ved tradisjonelt vern om lag 35 prosent, mens de ved frivillig vern ligger på om lag 20 prosent av de totale kostnadene. Prosesskostnadene ved frivillig vern inkluderer også kostnadene til arbeidet som utføres av skogeiersamvirket i verneprosessen. Dette er arbeid som i tradisjonelle verneplanprosesser utføres av Fylkesmannen, og reduserer dermed arbeidet og kostnadene for miljøvernforvaltninga. Som vi har sett, og kommer nærmere tilbake til i neste underkapittel, er saksbehandlingstida vesentlig redusert ved frivillig vern sammenlikna med tradisjonelt vern. Antar vi at saksbehandlingstid og arbeidsmengde henger sammen, betyr det også reduksjon av miljøforvaltningas kostnader.

Det er flere faktorer bak de reduserte kostnadene. Reduserte konflikter reduserer selvfølgelig også nødvendig arbeidsinnsats i verneprosessen. Erstatningsprosessen ved frivillig vern blir også rimeligere fordi den styres av statens skogsakkyndige, og involverer ikke advokater som ved tradisjonelt vern. Kostnadene til skogtakstene blir også bortimot halvert ved frivillig vern, fordi takseringa i stor grad kan basere seg på tilgjengelig materiale, mens takster ved tradisjonelt vern utføres ved nye registreringer etter at verneplanen er vedtatt.

Sannsynligvis vil prosesskostnadene ved frivillig vern kunne gå ytterligere ned ettersom erfaringene fra utførte prosesser bidrar til å justere og forbedre prosessene ved vern av nye områder.

Erstatningsbeløpene ved frivillig vern fastsettes etter samme regler som ved tradisjonelt vern, men har likevel sannsynligvis økt noe ved frivillig vern. Årsaken til det er i hovedsak at i frivillig vern avklares erstatningene ved forhandlinger som en del av prosessen, mens erstatningene ved tradisjonelt vern fastsettes etter at verneplanen formelt er vedtatt. Dermed blir forholdene rundt fastsetting av erstatningsbeløp annerledes. Enighet om erstatning er en forutsetning for at skogeieren leverer tilbud om vern. Det er en forhandlingssituasjon hvor det blir brukt tid på å komme fram til akseptable løsninger. Erstatningene kan tøyes noe innfor de skogfaglige kriteriene. Dette vil variere fra sak til sak, og det er også ulike oppfatninger om i hvor stor grad dette skjer. Vårt inntrykk er at anslaget på om lag ti prosent som stammer fra en av de tre skogsakkyndige som gjennomfører forhandlingene om erstatninger på vegne av Regjeringsadvokaten, angir en størrelsesorden som samsvarer godt med dominerende oppfatninger. Men dette er det ikke mulig å undersøke empirisk.

7.5 Saksbehandlingstid

Heller ikke for saksbehandlingstid er det mulig å gjennomføre direkte sammenlikninger mellom tradisjonelt vern og frivillig vern. Til det er prosessene for ulike. Dessuten er det ikke uten videre gitt at tradisjonelt vern nå ville blitt gjennomført som videreføring av landsdelvis planer som i barskogvernet fase II, som vi vet jevnt over har tatt fem år eller mer fra kunngjort oppstart av verneplanprosess til grunneiere fikk utbetalt erstatning. Nå kunne også tradisjonelt vern vært gjennomført som jevnlig supplering av verneområder, som det blir gjort med frivillig vern. Da ville saksbehandlingstida ved tradisjonelt vern også kunne blitt betydelig redusert. I tillegg er det en vesentlig usikkerhet knytta til vurdering av saksbehandlingstida ved frivillig vern. Hva vil skje i årene framover når tilbud kan måtte avslås pga. at de ikke dekker opp mangler ved skogvernet? Og hva med tilbud på områder med høye verneverdier som burde komme, men ikke kommer pga. manglende interesse, og derfor i større grad må aktivt forhandles fram?

Ser vi på situasjonen i dag, er det liten tvil om at frivillig vern-prosesser gjennomgående går vesentlig raskere enn tradisjonelt vern. Målet om maks. to år fra tilbud blir gitt fra skogeier til vernevedtak blir fatta, blir likevel i liten grad nådd. I perioden 2007–2009 var det bare om lag 30 prosent av planene som ble behandla innafor to år. Lengste saksbehandlingstid har vært fire år, korteste ni måneder. Skogeierne er da heller ikke særlig fornøyd med framdrifta. Spørreundersøkelsen viser riktignok at nesten halvparten mener framdrifta har vært som forventa, men det er langt flere som synes framdrifta har vært noe for sakte eller altfor sakte (39 prosent), enn de som synes framdrifta har vært rask eller meget rask (13 prosent).

Det er flere årsaker til at saksbehandlingstida kan bli lang. Den første og uformelle fasen er det mest opp til skogeiersamvirket og skogeierne å styre. Den er heller ikke med i tidsangivelsene ovafor. Ser vi på den formelle fasen fra tilbudet fra skogeier blir gitt, er den første flaskehalsen tidspunktet på året tilbudet blir gitt. Er det tidlig nok for å kunne gjøre nødvendige naturfaglige registreringer samme sommersesong? Hvis ikke, kan det bli bortimot ett års forsinkelse. Den neste muligheten for å spare tid er når området er godkjent av vernemyndighetene og oppstart av verneplanarbeid skal varsles. Oppstart kan i prinsippet varsles umiddelbart, mens det forhandles videre med grunneiere om endelig avgrensing, verneforskrifter og erstatning. Alternativet er å vente til dette er avtalt og så varsle oppstart, etterfulgt av høring. Et annet poeng er at tidlig og tydelig varsling av oppstart av verneprosess kanskje kunne øke mulighetene for innspill og deltakelse fra naturvernorganisasjonene.

Den største flaskehalsen i dagens situasjon er likevel bevilgningene til skogvern og muligheten for å utbetale erstatninger. I alt ligger nå som nevnt 13 verneplaner i Miljøverndepartementet og venter på sluttbehandling (06.01.10). Det er ikke nok midler til å betale erstatninger både for frivillig vern-områder og vern på Statskogs områder som nå foregår samtidig. Dersom bevilgningene til skogvern ikke øker, må tempoet i frivillig vern-arbeidet reduseres.

Et generelt problem som har betydning for saksbehandlingstida, er i større eller mindre grad mangel på arbeidskapasitet til saksbehandling av frivillig vern, både innafor skogeiersamvirket og hos fylkesmennene. Dette er problemer som kan forsterke seg

etter hvert som omfanget av frivillig vern-saker øker. Flere fylkesmenn sier at de mangler kapasitet til å behandle sakene så fort som ønskelig. Skogeierandelslagene har også kapasitetsproblemer. De minste andelslagene kan ikke ha ansatte som spesielt tar seg av frivillig vern-saker. De store andelslagene har etter hvert så stor aktivitet og pågang av interesserte skogeiere at kapasiteten ikke strekker til. Noen av andelslagene dekker så store geografiske områder at avstandene i seg sjøl gir kapasitetsproblemer.

7.6 Forbedringer

Frivillig vern av skog er en arbeidsform som fortsatt er underveis. Samarbeidsformer og -rutiner er under utvikling og endring, basert på erfaringer som fås ved gjennomførte verneprosesser. Opplegget må i stor grad tilpasses både til forholdene i de ulike landsdelene og fylkene og også til hver enkelt verneprosess, som alle er forskjellige. Frivillig vern både åpner for og forutsetter mye større variasjon i verneprosessen enn ved tradisjonelt vern. Evalueringa viser etter vår oppfatning at erfaringene hittil er så gode at arbeidsformen frivillig vern bør fortsette og videreutvikles. Da er etter vårt syn de største mulighetene for forbedringer knytta til et mer prinsipielt og overordna nivå. "Innsatsen" i frivillig vern, jf. kapittel 6.5, er ikke bare at oppgaver og ansvar blir flytta innfor en etablert struktur. Det innebærer også at selve forvaltningspraksisen blir endra. Frivillig vern representerer en ny arbeidsform i miljøvernforvaltninga, som gir utfordringer internt så vel som hos samarbeidspartnerne. Frivillig vern dreier seg i mye større grad enn tradisjonelt vern om governance, eller samstyring som arbeidsform. Det er fremdeles miljøvernmyndighetene som styrer skogvernet, men arbeidet er mye mer prega av nettverk mellom berørte parter, samarbeid mellom offentlige og private aktører og forhandlinger, enn ved tradisjonelt vern.

Evalueringa gir grunnlag for å trekke fram noen punkter som vil være viktige i utvikling av arbeidsformen frivillig vern:

Dokumentasjon og innsyn: Slik situasjonen er i dag, er det bare to organisasjoner, DN og Norges Skogeierforbund, og bare én person i hver organisasjon, som har tilnærma full oversikt over status og planer for frivillig vern. Det er behov for mer

systematisert og bedre tilgjengelig dokumentasjon for status og planer. Materialet finnes. Det er bearbeiding og presentasjon som trengs. I dette ligger selvfølgelig også vurderinger av hva som kan offentliggjøres uten å utfordre grensene for frivillighet, men her er det etter vårt syn mye å gå på.

Deltakelse: Alle berørte parter må kunne delta i verneprosessene. I dagens situasjon oppfatter naturvernorganisasjonene seg satt på sidelinja. De får ikke delta før det meste er bestemt, fordi mye allerede er avklart når den formelle verneprosessen starter. På den andre sida forutsetter frivillig vern en uformell og lukka fase for å undersøke og vurdere muligheten for å gi tilbud om vern. Også på dette punktet mener vi det er mulig å komme fram til forbedringer, uten at rammene for frivillig vern utfordres. Det forutsetter at partene, både miljøvernforvaltninga, skogeiersamvirket og naturvernorganisasjonene er villige til å delta i et konstruktivt samarbeid innafor de gitte rammene.

Planer og registreringer: Slik situasjonen er i dag, er det først og fremst Norges Skogeierforbund og skogeierandelslagene, og i varierende grad DN og fylkesmennene, som har oversikt over planer for videre verneområder. Mye er kjent gjennom tidligere registreringer, registrering av prioriterte skogtyper, m.m. Dette må sammenholdes med manglene i skogvernet og hva som kan/skal dekkes opp gjennom andre verneformer enn frivillig vern av naturreservater på privat grunn (som Statskogs eiendommer, Opplysningsvesenets fonds eiendommer, nasjonalparker og landskapsvernområder, m.m.). Også her burde det være mulig å komme betydelig lenger enn i dag, og gis muligheter for bedre innsyn, uten å utfordre rammene for frivillig vern. Etter hvert som flere områder vernes, kan også behovet for flere registreringer og mer spesifisert planlegging av nye verneområder bli større, også for å legitimere frivillig vern som tilfredsstillende ordning.

Informasjon: Det viser seg at 43 prosent av skogeierne mener det kan være aktuelt med frivillig vern av sin eiendom, forutsatt at prosessen er frivillig og at man får en god erstatning for tapte inntekter. Siden skogeiere som har gjennomført en frivillig vernprosess, gjennomgående har et positivt syn på prosess og resultat, er dette viktig informasjon å videreformidle til skogsektoren generelt og spesielt til dem som ikke kjenner ordninga eller er skeptisk til hva ordninga frivillig vern innebærer. Om lag

halvparten (48 prosent) av skogeierne med større areal produktiv skog enn 250 daa kjenner ifølge vår spørreundersøkelse ikke til ordninga frivillig vern.

8 Konklusjoner

Vår vurdering er at resultatene med frivillig vern så langt er så gode at arbeidsformen bør fortsette og videreutvikles. Det er hva som skjer i årene framover som vil vise i hvor stor grad frivillig vern kan dekke opp de naturfaglige manglene i skogvernet. Dette må også ses i sammenheng med hvilke områder som blir verna gjennom vern på Statskogs og Opplysningsvesenets fonds eiendommer og ved nasjonalparker og landskapsvernområder.

Her oppsummerer vi evalueringa av arbeidsformen frivillig vern av skog i noen korte hovedpunkter, sortert etter: verneresultater, konfliktnivå, kostnader, saksbehandlingstid og forbedringer. Å vurdere verneresultatene inngår ikke direkte i vårt evalueringsoppdrag. Det gjennomføres som et eget naturfaglig oppdrag, som ikke er avslutta ennå (Framstad mfl. in prep). Likevel er noen overordna vurderinger og oppfatninger av resultater nødvendig som et bakteppe for evaluering av arbeidsformen.

Verneresultater

- Vel 500 km², hvorav i underkant av 200 km² er produktiv skog, er pr. 1. juli 2009 verna gjennom frivillig vern-prosesser. I tillegg er vel 330 km² tilbudt av skogeiere og er inne i en formell verneprosess, og det har i 2009 foregått arbeid med sikte på tilbud om frivillig vern på om lag 100 km². Det betyr at det er verna og satt i gang prosesser ved frivillig vern på vesentlig større områder enn Miljøverndepartementets målsettinger, som er pr. 2009 å ha starta opp frivillig vern-prosesser for vern av vel 200 km² produktiv skog.
- Verneområdene har gjennomgående verneverdier på minst regionalt, ofte nasjonalt og også internasjonalt nivå (2-, 3- og

4-stjerners). Den prioriterte skogtypen kystgranskog, som det var store konflikter med i barskogvernet fase II, er gjennom utførte og pågående verneprosesser langt på vei verna i samsvar med de forventningene Direktoratet for naturforvaltning hadde da arbeidet med frivillig vern starta i 2004.

- Verneområdene er skeivt fordelt geografisk med konsentrasjon til Østlandet og Trøndelag. Ennå er ingen større områder verna på Vestlandet.
- Verneområdene blir arrondert mer etter eiendomsgrenser enn etter økologiske vurderinger. Det kan gi uheldige løsninger, men på lengre sikt kan nye grunneiere og områder bli lagt til gjennom verneprosesser som allerede er i gang eller ved nye prosesser. Dette finnes det etter hvert mange eksempler på.
- Det er skogeierne som tilbyr arealer for vern. Dermed kan ikke miljøvernmyndighetene planlegge og gjennomføre vern etter prioriterte lister med områdene med høyest verneverdi først. Planlegging må foregå gjennom samarbeid og dialog og ved å avslå tilbud på vern av områder som ikke oppfyller de politiske føringene i skogvernet.
- Det er stort sett enighet om gode resultater fra frivillig vern hitil, bortsett fra på Vestlandet hvor få prosesser til nå har kommet i gang. Usikkerhet, og også uenighet, er først og fremst knytta til hva som vil skje framover: Vil områder som tilbys, ha høye nok verneverdier? Vil det komme nok tilbud på områdene med de høyeste verneverdiene? Skogeiersamvirket mener dette vil løse seg gjennom frivillig vern, mens naturvernorganisasjonene mener det helt klart vil bli behov for å supplere med tradisjonelt vern. Fylkesmennenes miljøvernavdelinger er også skeptiske til at alt vil kunne løses gjennom frivillig vern, men er mer avventende og vil se hva som skjer de kommende årene.

Konfliktnivå

- Både skogeiere generelt og skogeiere som har gjennomført frivillig vern, mener at frivillig vern vil redusere konfliktnivået i verneprosessen vesentlig. Bare om lag ti

prosent av skogeierne som har gjennomført frivillig vern, er ganske eller veldig misfornøyd, mens hele 75 prosent var ganske eller veldig misfornøyd med tradisjonelt vern.

- Naturvernorganisasjonene er tilfredse med at områder blir verna gjennom frivillig vern, men er svært misfornøyd med at de nå først kommer inn i prosessen etter at både avgrensing av område og verneforskrifter er avtalt mellom skogeier og vernemyndigheter. Dermed er det meste allerede bestemt. Naturvernorganisasjonene får ikke spilt inn sine ønsker og krav til nye områder som bør vernes.
- Miljøvernmyndighetene deler langt på vei naturvernorganisasjonenes innvendinger til prosessen, men godtar den likevel fordi den gir resultater som neppe kunne vært oppnådd ved tradisjonelt vern, samtidig som konfliktene med skogeierne er vesentlig redusert.
- Gjennom frivillig vern-prosesser er det utvikla samarbeidsformer og gjensidig tillitsforhold mellom berørte parter i skogeiersamvirket og miljøvernforvaltninga. Samarbeidet er i liten grad formalisert, men erfaringsbasert og foregår etter behov ved aktuelle saker og bygger på personlige kontakter. Samarbeidet utvikles gjennom verneprosesser og er best i fylker der aktiviteten og kontakten er stor og dårligst i fylker med få verneområder.

Kostnadsnivå

- Det er ikke mulig å sammenlikne direkte kostnader ved frivillig vern og tradisjonelt vern, men vi kan diskutere og sannsynliggjøre forskjeller.
- Prosesskostnadene ved frivillig vern ser ut til å være mindre enn ved tradisjonelt vern, henholdsvis 20 og 35 prosent av de totale kostnadene som registreres av Direktoratet for naturforvaltning. Årsakene er først og fremst mindre konflikter og dermed raskere saksgang og reduserte kostnader til skogtakster, som ved frivillig vern i stor grad kan basere seg på tilgjengelig materiale og rimeligere erstatningsprosesser med mindre behov for advokater.
- Kostnadene ved arbeidet som utføres i miljøvernforvaltninga, som ikke er med i vurderingene i

forrige punkt, er sannsynligvis også betydelig redusert, både fordi det er vesentlig færre konflikter og fordi mye av arbeidet tidlig i prosessen utføres av skogeiersamvirket og delvis inngår i prosesskostnadene nevnt i forrige punkt.

- Erstatningene ved frivillig vern følger de samme prinsippene som ved tradisjonelt vern. Forskjellen er at ved frivillig vern avtales erstatningene som en del av prosessen, mens erstatningene ved tradisjonelt vern fastsettes etter at verneplanen formelt er vedtatt. Forhandlingssituasjonen som oppstår ved frivillig vern, gjør at de skogfaglige kriteriene kan tøyes. Dette varierer fra sak til sak, og det er ulike oppfatninger om i hvor stor grad dette skjer. Det fører til at erstatningene ved frivillig vern kan bli noe høyere enn ved tradisjonelt vern. Som et gjennomsnitt kan det dreie seg om i størrelsesorden ti prosent.

Saksbehandlingstid

- Heller ikke for saksbehandlingstid er det mulig å sammenlikne direkte frivillig vern og tradisjonelt vern, men vi kan diskutere og sannsynliggjøre forskjeller.
- Frivillig vern gjennomføres vesentlig raskere enn det tradisjonelle barskogvernet i fase II, som ofte tok fem år eller mer. I perioden 2007–2009 ble om lag 30 prosent av frivillig vern-planene behandla på mindre enn to år fra tilbud ble gitt fra skogeier(e) til vernevedtak ble fatta. Lengste saksbehandlingstid har vært fire år, korteste ni måneder. Likevel viser spørreundersøkelsen av skogeiere som har gjennomført frivillig vern, en stor overvekt som synes framdrifta har vært noe for sakte eller altfor sakte, mens om lag halvparten mener framdrifta har vært som forventa.
- Manglende saksbehandlingskapasitet, både hos fylkesmennenes miljøvernavdelinger og hos skogeierandelslagene, er ei vesentlig hindring for å kunne redusere saksbehandlingstida ytterligere. Dette problemet kan forsterke seg dersom omfanget av frivillig vern øker.
- Den største hindringa for frivillig vern i dag er bevilgningene til erstatninger. Det ligger pr. januar 2009 13 planer i Miljøverndepartementet som er ferdigbehandla, men som

ikke ble lagt fram høsten 2009 pga. manglende midler til å utbetale avtalte erstatninger. Bevilgningene for 2010 er også vesentlig lavere enn for 2009.

Forbedringer

- Frivillig vern av skog innebærer ikke bare at ansvar for og utføring av oppgaver innafor en etablert forvaltningsstruktur er flytta. Det betyr også at selve forvaltningspraksisen blir utfordra og endra i retning av større grad av governance eller samstyring.
- Det gir utfordringer for alle involverte. Miljøvernforvaltninga har fortsatt styringa, men må i større grad forhandle om akseptable løsninger. Skogeiersamvirket må finne seg i større grad av innsyn og vurdering av utførte oppgaver som tidligere har vært betrakta som interne. Naturvernorganisasjonene må finne fram til samarbeidsformer, mer enn konfrontasjon, ellers blir de lett satt på sidelinja.
- I dag er det bare Norges Skogeierforbund og Direktoratet for naturforvaltning som har full oversikt over status og planer for frivillig vern, og bare én person i hver organisasjon. Det er behov for mer systematisert og tilgjengelig dokumentasjon. Her er det etter vårt syn mye å gå på uten å utfordre grensene for frivillighet.
- Alle berørte parter må kunne delta i verneprosessene. Det må være mulig å komme fram til forbedringer slik at også naturvernorganisasjonene kan delta mer aktivt før det meste er bestemt. Det forutsetter at partene er villig til å delta i samarbeid innafor de gitte rammene.
- Etter hvert som flere områder vernes, vil behovet for nye registreringer og mer spesifisert planlegging av nye verneområder øke. Også når det gjelder planlegging og registrering burde det være mulig å komme betydelig lenger enn i dag, og gi mulighet for bedre innsyn og dialog, uten å utfordre rammene for frivillig vern.
- 43 prosent skogeierne mener det kan være aktuelt med frivillig vern av sin eiendom. På den andre sida viser undersøkelsen vår at om lag halvparten av skogeierne ikke

kjenner til ordninga frivillig vern. Det er altså et betydelig potensial for frivillig vern og behov for mer informasjon.

Litteratur

Allskog (2007): *Frivillig vern. Skogvern på ny måte*. Notat. Trondheim: Allskog.

Barskogutvalget 1988. *Forslag til retningslinjer for barskogvern*. DN-rapport nr. 3 1988. Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning.

Berdahl, M. B. (2006): *Konflikthåndtering ved verneplanprosessene i Hemmeldalen og Trillemarka-Rollagsfjell*. Mastergradsoppgave ved institutt for naturforvaltning. Ås: Universitetet for miljø og biovitenskap.

Direktoratet for naturforvaltning (1997): *Boreal regnskog i Midt-Norge. Registreringer*. DN-rapport 1997-2. Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning.

Direktoratet for naturforvaltning (1998): *Barskog i Midt-Norge. Utkast til verneplan. Fase II*. DN-rapport 1998-3. Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning.

Direktoratet for naturforvaltning (2006): *Kartlegging av naturtyper – verdisetting av biologisk mangfold*. DN-håndbok 13, 2. utgave (oppdatert 2007). Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning.

Direktoratet for naturforvaltning/Norges Skogeierforbund (2006): *Erfaringer fra Pilotprosjektet frivillig vern av skog gjennomført i perioden 2003–2005*. Upublisert.

Eriksen, R. (2004): *Skogeiers holdning til vern av biologisk mangfold i skog*. Mastergradsoppgave ved Institutt for økonomi og ressursforvaltning. Ås: Norges landbrukskøleskole.

Samarbeidsrapport NIBR/NINA 2010

- Falleth, E.I. og S. Hovik (2008): *Lokal forvaltning av store verneområder: Erfaringer fra fire forsøk*. NIBR-rapport 2008:11 Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Falleth, E. og G. Sandkjær Hansen (2009): "Deltakelse og innflytelse i byplanlegging – en undersøkelse av reguleringsplanprosesser". *Kart og Plan*, volum 69 (1). Bergen: Fagbokforlaget.
- Flyvbjerg, B. (1991): *Rationalitet og makt. Bind I. Det konkrete videnskap*. København: Akademisk forlag.
- Follstad, O. (1997): *Holdninger til vern av skog*. Hovedoppgave ved Institutt for skogfag. Ås: Norges landbrukshøgskole.
- Framstad, E., E. Bendiksen og H. Korsmo (1995): *Evalueringsplanen for barskog*. NINA Fagrapport 8. Oslo: Norsk institutt for naturforskning.
- Framstad, E., B. Økland, E. Bendiksen, V. Bakkestuen, H. Blom og T.E. Brandrud (2002): *Evalueringsplanen for skogvernet i Norge*. NINA Fagrapport 54. Oslo: Norsk institutt for naturforskning.
- Framstad, E. mfl. (in prep): *Naturfaglig evaluering av Frivillig vernområder*. NINA Rapport 534. Oslo: Norsk institutt for naturforskning.
- Fylkesmannen i Nord-Trøndelag (2007): Verneplan for skogvern av Solumsmoen naturreservat, Fiskumfoss naturreservat, Øvermoen naturreservat, Grong kommune, Nord-Trøndelag fylke. Tilrådning til Direktoratet for naturforvaltning. Steinkjer: Fylkesmannen i Nord-Trøndelag.
- Fylkesmannen i Buskerud/Fylkesmannen i Telemark (2008a): *Frivillig vern av skog i Skrim-Sauberadfjella, Buskerud og Telemark fylker. Verneforslag juni 2008*. Skien: Fylkesmannen i Telemark.
- Fylkesmannen i Buskerud/Fylkesmannen i Telemark (2008b): *Verneplan for Skrim-Sauberadfjella. Tilrådning til Direktoratet for naturforvaltning*. Drammen/Skien: Fylkesmannen i Buskerud/Fylkesmannen i Telemark.

- Hajer, M. (1995): *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Clarendon Press.
- Hansen, G. Sandkjær, I.-L. Saglie and E. Falleth (in press): "Challenges to Democracy in Marked-orientated Urban Planning". *European Planning Studies*.
- Harvold, K., S. Hovik og E. Vindenes (2006): *Fra statlig styring til grønt partnerskap. Privatrettslige avtaler som virkemiddel for å sikre miljø- og naturverdier*. Notat 2006:120. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Haslestad, J. E. og Ø. Leirset (1995): *Berørte skogeieres syn på barskogvern. En kvalitativ og kvantitativ studie av skogeierenes syn og holdninger*. Hovedoppgave ved institutt for økonomi og samfunnsfag og institutt for skogfag. Ås: Norges landbrukshøgskole, Ås.
- Haugen, M.B. (1999): "Og bakom synger skogene": en sosialantropologisk studie av landskapsforståelser og interessekonflikter knyttet til Barskogvern i Norge. Hovedoppgave i sosialantropologi. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Holien, H. og T. Prestø (2008): *Kvalitetssikret forvaltning og overvåking av biologisk mangfold i kystgranskog – boreal regnskog*. Rapport nr. 55. Steinkjer: Høgskolen i Nord-Trøndelag.
- Holtan, D. (red.) (2006): *"Unike skoger – Forslag til vern"*. Oslo: Norges Naturvernforbund.
- Hovik, S. and M. Edvardsen (2006): "Private-public partnership: An exceptional solution in nature conservation in Norway". *Local environment*, 11: 4, 361–372.
- Innst. S. nr. 206 (2001–2002) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om biologisk mangfold. Sektoransvar og samordning*.
- Innst. S. nr. 46 (2003–2004) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*.
- Innst. S. nr. 228 (2004–2005) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*.

- Innst. S. nr. 132 (2007–2008) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand.*
- Kjelle vold, Dag (1999): *Barskogvern i Buskerud. Idealet og virkeligheten.* Mastergradsoppgave ved institutt for naturforvaltning, Ås: Universitetet for miljø og biovitenskap.
- Kongelig resolusjon 31.8.2001 *Om verneplan for barskog Midt-Norge – fase II.* Oslo: Miljøverndepartementet.
- Kongelig resolusjon 2.11.2007 *Foredrag til Kongelig resolusjon om verneplan for skog.* Oslo: Miljøverndepartementet.
- Kongelig resolusjon 19.12.2008 *Foredrag til Kongelig resolusjon om verneplan for skog.* Oslo: Miljøverndepartementet.
- Miljøverndepartementet (1990): *Endringer i saksbehandlingsreglene i naturvernloven (§ 18) og viltloven (§ 7).* Rundskriv T-4/90. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Miljøverndepartementet (1991): *Deltakelse og innflytelse – Om medvirkning i kommunal planlegging.* T-862. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Miljøverndepartementet (1999): *Saksbehandlingsregler etter naturvernloven.* Rundskriv T-3/99. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Natur og Ungdom (2002): *Vern for fremtiden – En bærekraftig verneprosess.* Oslo: Natur og Ungdom.
- NOU 2004:28 *Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (Naturmangfoldsloven).* Miljøverndepartementet. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Næss, E. (2003): *Bruk eller vern? En studie av skogeieres holdninger til vern av biologisk mangfold i skog.* Hovedfagsoppgave ved Institutt for økonomi og samfunnsfag. Ås: Norges landbrukshøgskole.
- Politisk plattform for flertallsregjeringen utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2009–2013. Oslo, 2009.

- Røiseland, A. og S.I. Vabo (2008): "Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen." *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 24: 86–107.
- Sines, T. A. (2003): *En studie av barskogvernets fase II i Sør-Norge*. Mastergradsoppgave ved Institutt for naturforvaltning, Ås: Norges landbrukshøgskole, Ås.
- Skjeggedal, T., T. Arnesen, G. Markhus, I.-L. Saglie og P.G. Thingstad (2001): *Regimenes slagmark. Om arealutnytting og forvaltningsregimer i LNF-områder*. NTF-rapport 2001:3. Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning.
- St.meld. nr. 68 (1980–81) *Vern av norsk natur*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- St.meld. nr. 40 (1994–95) *Opptrapping av barskogvernet fram mot år 2000*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- St.meld. nr. 42 (2001–2002) *Om biologisk mangfold. Sektoransvar og samordning*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- St.meld. nr. 25 (2002–2003) *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Storrank, B. (2008): *Frivillig skydd av skog i Norden*. TemaNord 2008:593. Köpenhamn: Nordiska Ministerrådet.
- Sverdrup-Thygeson, A., Framstad, E. & Svarstad, H. (2004): *Miljørevolusjon i skogen? En evaluering av Levende Skog i sertifisering av norsk skogbruk*. NINA Oppdragsmelding 849. Oslo: Norsk institutt for naturforskning.
- Vatn, A., E. Framstad og B. Solberg (red.) (2005): *Virkemidler for forvaltning av biologisk mangfold. Delrapport 3: Tiltak og virkemidler for vern av biodiversitet i skog og våtmarker*. TemaNord 2005:563. København: Nordisk Ministerråd.
- Vislie, A (1987) *Ideal og virkelighet ved evaluering av forsøk: litteraturgjennomgang og casebeskrivelse*. NIBR-notat 1987:113. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Word WideFond(2004): http://www.wwf.no/bibliotek/nyheter_
- Samarbeidsrapport NIBR/NINA 2010

fakta/ nyhetssaker/?10260, desember 2009.

Aannerud, K.-O. (2006): *Frivillig vern av skog: Skogeieres syn og holdninger til vern av biologisk mangfold*. Mastergradsoppgave i økonomi og ressursforvaltning, Ås: Universitetet for miljø og biovitenskap.

Aasetre, J. (2000): *Holdninger og kultur i norsk naturforvaltning*. Doktor polit.- avhandling. Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse, Geografisk institutt. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Vedlegg 1 Spørreskjema. Til skogeiere som har deltatt i frivillig vern

Nr. _____

Spørreskjema

Til skogeiere som har deltatt i frivillig vern

Kjære skogeier!

Totalt i Norge, er det ca. 300 skogeiere som har vært igjennom en prosess som har resultert i frivillig vern og du er en av dem. Vi trenger nettopp din hjelp til å få mer kunnskap om hva skogeiere mener om frivillig vern, både prosessen og det resultatet som foreligger. Dere utgjør en gruppe skogeiere med en helt spesiell erfaring, og det er derfor særs viktig at dere fyller ut spørreskjemaet. Undersøkelsen vil bli behandlet helt anonymt. Vennligst returner det utfylte skjemaet i den vedlagte frankerte svarkonvolutten innen en uke.

Prosjektet, *Evaluerings av arbeidet med frivillig vern av skog*, blir gjennomført av NINA (Norsk institutt for naturforskning) og NIBR (Norsk institutt for by- og regionforskning).

På forhånd takk!

På vegne av prosjektet og NINA

Vegard Gundersen
NINA, Avd. for naturbruk
2624 Lillehammer
Tel. 73 80 16 25
vegard.gundersen@nina.no

Først noen spørsmål om din eiendom

1. Hvor stor er din eiendom?

Om eiendommens bruttoareal (innmark + utmark) har blitt mindre gjennom at skog har blitt vernet vil vi at du oppgir arealet før dette skjedde.

Cirka: _____ dekar

2. Hvor stort er det produktive skogarealet i henhold til skogbruksplan?

Med produktiv skog menes skog som i gjennomsnitt for en normal omløpsperiode kan produsere minst 0,1 m³ trevirke per dekar og år.

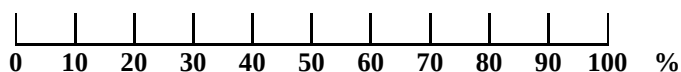
Cirka: _____ dekar

3. Hvordan ervervet du eiendommen?

- ☐ Kjøp
- ☐ Arv
- ☐ Gave

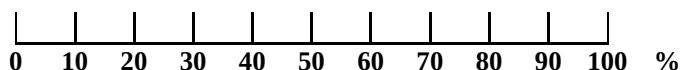
4. Hvor stor del av husholdningens inntekt før skatt har kommet fra skogbruket på eiendommen?

Angi med et kryss på prosentskalaen nedenfor.



5. Hvor stor del av arbeidsinnsatsen med avverkning og skogskjøtsel utfører du eller familiemedlemmer?

Angi med et kryss på prosentskalaen nedenfor.



6. Hvor mye trevirke har gjennomsnittlig blitt hogd fra din skog i de siste 10 år?

Cirka: _____ m³ / år

7. Hva er din mening om vern av skog i Norge slik situasjonen er nå?

Sett bare ett kryss

- ☐ Andelen vernet skog bør økes mye.
- ☐ Andelen vernet skog bør økes noe.
- ☐ Andelen vernet skog er passelig.
- ☐ Andelen vernet skog bør minskes noe.
- ☐ Andelen vernet skog bør minskes mye.

8. Hvilken tiltro har du til følgende organisasjoner når det gjelder gjennomføring av vern av skog og naturmangfold? Sett et kryss ved hver av organisasjonene under for det svaralternativ som du mener best stemmer overens med ditt syn

		Svært liten tiltro			Svært stor tiltro		
		1	2	3	4	5	Vet ikke
a	Norges Skogeierforbund / Skogeierandelslagene						
b	Norskog						
c	Norges Bondelag						
d	Norsk Bonde- og Småbrukarlag						
e	Direktoratet for Naturforvaltning						
f	Miljøverndepartementet						
g	Fylkesmannen - Miljøvernavdelingen						
h	Fylkesmannen - Landbruksavdelingen						
i	Kommunen						
j	Miljøvernorganisasjoner						
k	Andre? Hvilke? →						

9. Under følger noen påstander av mer generell art

Sett et kryss ved hver påstand for det svaralternativ (1,2,3,4 eller 5) som du mener stemmer best overens med ditt syn.

		Helt uenig i denne påstanden			Helt enig i denne påstanden	
		1	2	3	4	5
a	Det biologiske mangfoldet skal vernes fordi at det kan få en framtidig økonomisk verdi.					
b	Det er uetisk at arter utrykkes på grunn av menneskelige aktiviteter.					
c	Alle arter har rett til å eksistere bare for sin egen skyld.					
d	Utdøende arter er ikke noe stort miljøproblem.					
e	Det er viktig å bevare det biologiske mangfoldet for kommende generasjoner.					
f	Det er viktigere å bevare skog for å fremme friluftslivet, enn for å bevare det biologiske mangfoldet.					
g	Det å bevare det biologiske mangfoldet gjør at landsbygda avfolkes.					
h	I stedet for å arbeide med bevaring av arter i Norge bør vi heller bruke ressursene i land der effekten på det biologiske mangfoldet kan bli større.					
i	Det er viktig å bevare det biologiske mangfoldet i skogen.					
j	Det er bedre å avvirke skogen på et bærekraftig nivå enn å bevare det biologiske mangfoldet.					
k	Så lenge skogeieren skjøtter skogen hovedsakelig til prinsippene etter for eksempel "Levende Skog" trenger man ingen flere restriksjoner.					
l	Skogbruket er en viktig kilde til sysselsetting i samfunnet.					
m	Skogen er en fornybar ressurs som først og fremst skal brukes til virkeproduksjon.					
n	Skogen er viktigst som en inntektskilde for samfunnet.					

10. Hvilket alternativ anser du for å være den beste formen for vern av skog og bevaring av naturmangfold? Sett bare ett kryss

- ☐ Verneprosess styrt av myndighetene der eiendomsretten **helt** går over til staten for **all framtid** med full økonomisk erstatning.
- ☐ Frivillig verneprosess der **deler** av bruksretten, for eksempel retten til å avvirke skog gis til staten for **all framtid** med full økonomisk erstatning.
- ☐ Avtale der **deler** av bruksretten, for eksempel retten til å avvirke skog gis til staten for en begrenset tid, **maksimalt 50 år**, med erstatning for de tapte inntekter under tidsperioden.
- ☐ Avtale der **deler** av bruksretten, for eksempel til å avvirke skog gis til staten for en begrenset tid, **maksimalt 15 år**, med en erstatning som er betydelig lavere enn de tapte inntektene i tidsperioden.
- ☐ Avtale der skogeier erstattes økonomisk av staten for en **miljøvennlig skjøtsel** i samsvar med en skjøtselplan.
- ☐ **Frivillig** avsetning av områder uten erstatning.

Dine erfaringer med frivillig vern av skog

11. Hvilken/hvilke organisasjoner hadde du kontakt med i løpet av verneprosessen i fra det tidspunkt din eiendom ble aktuell for frivillig vern?

Kryss av for alt som passer

- ☐ Direktoratet for naturforvaltning og/eller Miljøverndepartementet
 - ☐ Fylkesmannens
 - ☐ Miljøvernavdeling
 - ☐ Landbruksavdeling
 - ☐ Kommunen
 - ☐ Miljøvernorganisasjoner
 - ☐ Norges Bondelag og/eller Norsk Bonde- og Småbrukarlag
 - ☐ Norges Skogeierforbund / Skogeierandelslagene
 - ☐ Norskog
 - ☐ Andre? → Hvilke?
-

12. Hvilken av organisasjonene i spørsmålet over hadde du mest kontakt med?

13. Hvor fornøyd er du med verneprosessen? Sett bare ett kryss

- ☐ Jeg er veldig fornøyd.
- ☐ Jeg er ganske fornøyd.
- ☐ Jeg er verken fornøyd eller misfornøyd.
- ☐ Jeg er ganske misfornøyd.
- ☐ Jeg er veldig misfornøyd.

14. Hva er hovedgrunnen til at du er fornøyd/misfornøyd med verneprosessen?

15. Om du er misfornøyd med sider ved saksbehandlingen - hvordan kan den forbedres?

16. I hvilken grad hadde du innflytelse i verneprosessen? Sett bare ett kryss

- ☐ Jeg hadde veldig stor innflytelse.
- ☐ Jeg hadde ganske stor innflytelse.
- ☐ Jeg hadde ganske lite innflytelse.
- ☐ Jeg hadde veldig liten innflytelse.
- ☐ Jeg hadde ikke innflytelse i det hele tatt.

17. Hvordan mener du at verneprosessen påvirket din sans for naturvern?

Sett bare ett kryss

- ☐ Den ga meg mye større sans for naturvern.
- ☐ Den ga meg noe større sans for naturvern.
- ☐ Den påvirket ikke min sans for naturvern.
- ☐ Den ga meg noe mindre sans for naturvern.
- ☐ Den ga meg mye mindre sans for naturvern.

18. Hvordan er tilveksten / boniteten / produksjonsevnen på den vernede skogen i forhold til skogeiendommen forøvrig? Sett bare ett kryss

- ☐ Tilveksten er mye lavere på den vernede delen enn på eiendommen forøvrig.
- ☐ Tilveksten er noe lavere på den vernede delen enn på eiendommen forøvrig.
- ☐ Tilveksten er like stor på den vernede delen som på eiendommen forøvrig.
- ☐ Tilveksten er noe høyere på den vernede delen enn på eiendommen forøvrig.
- ☐ Tilveksten er mye høyere på den vernede delen enn på eiendommen forøvrig.

19. Hvilke organisasjoner / instanser / ressurspersoner var det du helst kontaktet hvis du trengte råd underveis i prosessen frem til frivillig vern?

20. Har du hatt mye kontakt med naboer i forbindelse med verneprosessen?

- ☐ Ja
☐ Nei → gå til 22.

21. Hvis du svarte JA på forrige spørsmål, hvor mye har dere diskutert verneprosessen? Sett bare ett kryss

- ☐ Diskutert veldig mye
☐ Diskutert mye
☐ Diskutert noe
☐ Diskutert veldig lite
☐ Diskuterte ikke i det hele tatt

22. Hvordan føler du saksgangens framdrift har vært ved gjennomføring av frivillig vern? Sett bare ett kryss

- ☐ Framdriften har vært meget rask
☐ Framdriften har vært rask
☐ Framdriften har vært som forventet
☐ Framdriften har vært noe for sakte
☐ Framdriften har vært alt for sakte

Kommentar: _____

23. Hva tror du mer bruk av frivillig vern av skog vil resultere i?

Sett et kryss ved hver påstand for det svaralternativ (1,2,3,4 eller 5) som du mener stemmer best overens med ditt syn.

		Helt uenig i denne påstanden			Helt enig i denne påstanden	
		1	2	3	4	5
a	Flere skogeiere vil inngå avtaler slik at vernets omfang i Norge vil kunne øke i årene fremover.					
b	Frivillige avtaler vil redusere konfliktnivået i verneprosessen .					
c	Bruk av frivillige vern vil gjøre det vanskelig å finne tiltrekkelig med høybonitetsområder som er viktige for det biologiske mangfoldet.					
d	Frivillig vern bør foregå gruppevis med skogeierne i et område og ikke baseres på individuelle avtaler.					
e	Kompensasjonsnivået ved frivillig eller avtalebaset vern vil bli generelt lavere enn ved statlig vern.					

24. Hva var din viktigste motivasjon for å bli med på frivillig vern av skog?

Sett ett kryss for hver type motiv under det svaralternativet (1, 2, 3, 4 eller 5) som du mener best stemmer overens med ditt syn.

Svært lite viktig

Svært viktig

		1	2	3	4	5	Vet ikke
a	God økonomisk kompensasjon?						
b	Bevare et godt forhold til naboer som ønsket å delta?						
c	Motiverende at skogeierorganisasjonene ledet verneprosessen?						
d	Frivillig vern er en god tanke og jeg ønsket å bidra med arealer til vern						
e	Arealet inneholdt så store verneverdier at det var begrenset mulighet for hogst						
f	At prosessen var frivillig?						

Andre årsaker: _____

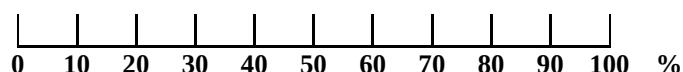
25. Hvor mange dekar produktiv skog er vernet på eiendommen?

Med produktiv skog menes skog som i gjennomsnitt for en normal omløpsperiode kan produsere minst 0,1 m³ trevirke per dekar og år.

Cirka: _____ dekar

26. Hvor stor del av husholdningens inntekter før skatt vil komme fra skogbruket etter at vern ble/blir innført?

Angi med ett kryss på prosentskalaen under.



27. Hvilken type erstatning fikk/venter du å få for vernet?

- ☐ Engangserstatning
- ☐ Makeskifte
- ☐ Annen erstatning _____

28. Dekker erstatningen hele det økonomiske tapet av den skogproduksjonen som du mistet da vernet ble/blir innført?

- ☐ Ja
- ☐ Nei
- ☐ Vet ikke

29. I hvilken grad er du fornøyd med erstatningen du fikk for frivillig vern? Sett bare ett kryss

- ☐ Jeg er veldig fornøyd.
- ☐ Jeg er ganske fornøyd.
- ☐ Jeg er verken fornøyd eller misfornøyd.
- ☐ Jeg er ganske misfornøyd.
- ☐ Jeg er veldig misfornøyd.

Til slutt noen få spørsmål om deg selv

30. Hvilket år er du født?

1	9		
---	---	--	--

31. Er du kvinne eller mann?

- ☐ Kvinne
- ☐ Mann

32. Hva er din høyeste fullførte utdanning?

- ☐ Grunnskole
- ☐ Videregående
- ☐ Universitet/Høgskole inntil 4 år
- ☐ Universitet/Høgskole mer enn 4 år
- ☐ Annet → Hvilken?

33. Er du oppvokst på eiendommen?

- ☐ Ja
- ☐ Nei

34. Jakter du selv på eiendommen?

- ☐ Ja
- ☐ Nei

35. Bor du på eiendommen?

- ☐ Ja
- ☐ Nei → Jeg bor cirka _____ kilometer fra eiendommen.

36. Har du noen kommentarer eller tillegg til ting du ikke fikk nevnt tidligere i spørreskjemaet, som du synes bør komme fram?

Mange takk for din deltakelse!

Vedlegg 2 Spørreskjema.
Spørreundersøkelse til utvalgte
skogeiere 2009

Nr. _____

Spørreskjema

Spørreundersøkelse til utvalgte skogeiere 2009

Kjære skogeier!

Du som nå har fått spørreskjemaet i hånden er valgt ut tilfeldig blant skogeiere i to områder i Norge, enten Telemark / Buskerud eller Sør-Trøndelag / Nord-Trøndelag. Vi trenger nettopp din hjelp til å få mer kunnskap om hva dere som skogeiere mener om naturmangfold og skogvern, slik at man i fremtiden bedre kan tilpasse skogforvaltningen og eventuelt etablering av frivillig vern til dette. Frivillig vern er en samarbeidsform mellom skogeierforeningene og myndighetene. Det er derfor særs viktig at dere fyller ut spørreskjemaet, slik at nettopp din mening kommer til uttrykk. Undersøkelsen vil bli behandlet helt anonymt. Vennligst returner det utfylte skjemaet i den vedlagte frankerte svarkonvolutten innen en uke.

Spørreundersøkelsen er en del av prosjektet, *Evaluering av arbeidet med frivillig vern av skog*, og blir gjennomført av NINA (Norsk institutt for naturforskning) og NIBR (Norsk institutt for by- og regionforskning).

På forhånd takk!

På vegne av prosjektet og NINA

Vegard Gundersen
NINA, Avd. for naturbruk
2624 Lillehammer
Tel. 73 80 16 25
vegard.gundersen@nina.no

Først noen spørsmål om din eiendom

1. Hvor stor er din eiendom?

Om eiendommens bruttoareal (innmark + utmark) har blitt mindre gjennom at skog har blitt vernet vil vi at du oppgir arealet før dette skjedde.

Cirka: _____ dekar

2. Hvor stort er det produktive skogarealet i henhold til skogbruksplan?

Med produktiv skog menes skog som i gjennomsnitt for en normal omløpsperiode kan produsere minst 0,1 m³ trevirke per dekar og år.

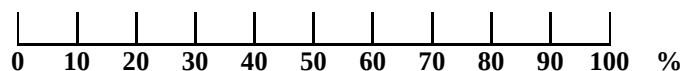
Cirka: _____ dekar

3. Hvordan ervervet du eiendommen?

- ☐ Kjøp
- ☐ Arv
- ☐ Gave

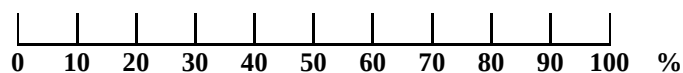
4. Hvor stor del av husholdningens inntekt før skatt har kommet fra skogbruket på eiendommen?

Angi med et kryss på prosentskalaen nedenfor.



5. Hvor stor del av arbeidsinnsatsen med avvirkning og skogskjøtsel utfører du eller familiemedlemmer?

Angi med et kryss på prosentskalaen nedenfor.



6. Hvor mye trevirke har gjennomsnittlig blitt hogd fra din skog i de siste 10 år?

Cirka: _____ m³ / år

7. Hva er din mening om vern av skog i Norge slik situasjonen er nå?

Sett bare ett kryss

- ☐ Andelen vernet skog bør økes mye.
- ☐ Andelen vernet skog bør økes noe.
- ☐ Andelen vernet skog er passelig.
- ☐ Andelen vernet skog bør minskes noe.
- ☐ Andelen vernet skog bør minskes mye.

8. Hvilken tiltro har du til følgende organisasjoner når det gjelder gjennomføring av vern av skog og naturmangfold? Sett et kryss ved hver av organisasjonene under for det svaralternativ som du mener best stemmer overens med ditt syn

		Svært liten tiltro			Svært stor tiltro		
		1	2	3	4	5	Vet ikke
a	Norges Skogeierforbund / Skogeierandelslagene						
b	Norskog						
c	Norges Bondelag						
d	Norsk Bonde- og Småbrukarlag						
e	Direktoratet for Naturforvaltning						
f	Miljøverndepartementet						
g	Fylkesmannen - Miljøvernavdelingen						
h	Fylkesmannen - Landbruksavdelingen						
i	Kommunen						
j	Miljøvernorganisasjoner						
k	Andre? Hvilke? →						

9. Under følger noen påstander av mer generell art

Sett et kryss ved hver påstand for det svaralternativ (1,2,3,4 eller 5) som du mener stemmer best overens med ditt syn.

		Helt uenig i denne påstanden			Helt enig i denne påstanden	
		1	2	3	4	5
a	Det biologiske mangfoldet skal vernes fordi at det kan få en framtidig økonomisk verdi.					
b	Det er uetisk at arter utrykkes på grunn av menneskelige aktiviteter.					
c	Alle arter har rett til å eksistere bare for sin egen skyld.					
d	Utdøende arter er ikke noe stort miljøproblem.					
e	Det er viktig å bevare det biologiske mangfoldet for kommende generasjoner.					
f	Det er viktigere å bevare skog for å fremme friluftslivet, enn for å bevare det biologiske mangfoldet.					
g	Det å bevare det biologiske mangfoldet gjør at landsbygda avfolkes.					
h	I stedet for å arbeide med bevaring av arter i Norge bør vi heller bruke ressursene i land der effekten på det biologiske mangfoldet kan bli større.					
i	Det er viktig å bevare det biologiske mangfoldet i skogen.					
j	Det er bedre å avvirke skogen på et bærekraftig nivå enn å bevare det biologiske mangfoldet.					
k	Så lenge skogeieren skjøtter skogen hovedsakelig til prinsippene etter for eksempel "Levende Skog" trenger man ingen flere restriksjoner.					
l	Skogbruket er en viktig kilde til sysselsetting i samfunnet.					
m	Skogen er en fornybar ressurs som først og fremst skal brukes til virkeproduksjon.					
n	Skogen er viktigst som en inntektskilde for samfunnet.					
o	Jeg aksepterer vern i min skog mot full økonomisk kompensasjon.					
p	Jeg er imot vern på min eiendom fordi verdien for fremtidige generasjoner synker.					
q	Jeg er imot vern på min eiendom fordi det ikke er en bra måte å utnytte en fornybar ressurs.					

10. Hvilket alternativ anser du for å være den beste formen for vern av skog og bevaring av naturmangfold? Sett bare ett kryss

- ☐ Verneprosess styrt av myndighetene der eiendomsretten **helt** går over til staten for **all framtid** med full økonomisk erstatning.
- ☐ Frivillig verneprosess der **deler** av bruksretten, for eksempel retten til å avvirke skog gis til staten for **all framtid** med full økonomisk erstatning.
- ☐ Avtale der **deler** av bruksretten, for eksempel retten til å avvirke skog gis til staten for en begrenset tid, **maksimalt 50 år**, med erstatning for de tapte inntekter under tidsperioden.
- ☐ Avtale der **deler** av bruksretten, for eksempel til å avvirke skog gis til staten for en begrenset tid, **maksimalt 15 år**, med en erstatning som er betydelig lavere enn de tapte inntektene i tidsperioden.
- ☐ Avtale der skogeier erstattes økonomisk av staten for en **miljøvennlig skjøtsel** i samsvar med en skjøtselplan.
- ☐ **Frivillig** avsetning av områder uten erstatning.

11. Kjenner du til ordningen om frivillig vern av skog?

- ☐ Ja
- ☐ Nei

12. Hva tror du mer bruk av frivillig vern av skog vil resultere i?

Frivillig vern er en samarbeidsform mellom Skogeierforeningene og myndighetene, der skogeier selv bestemmer om verneprosess skal settes i gang og om man akseptere eller ikke de endelige rammebetingelsene (grenser, areal, erstatning) for vernet.

Sett et kryss ved hver påstand for det svaralternativ (1,2,3,4 eller 5) som du mener stemmer best overens med ditt syn.

		Helt uenig i denne påstanden			Helt enig i denne påstanden	
		1	2	3	4	5
a	Flere skogeiere vil inngå avtaler slik at vernets omfang i Norge vil kunne øke i årene fremover.					
b	Frivillige avtaler vil redusere konfliktnivået i verneprosessen .					
c	Bruk av frivillige vern vil gjøre det vanskelig å finne tiltrekkelig med høybonitetsområder som er viktige for det biologiske mangfoldet.					
d	Frivillig vern bør foregå gruppevis med skogeierne i et område og ikke baseres på individuelle avtaler.					
e	Kompensasjonsnivået ved frivillig eller avtalebasert vern vil bli generelt lavere enn ved statlig vern.					

13. Kan det være aktuelt med frivillig vern av skog på din eiendom?

- ☐ Nei, helt uaktuelt, uansett forutsetninger → **gå til 15**
☐ Ja, kan være aktuelt

14. Hvis du svarte JA på foregående spørsmål, hva vil da være din viktigste motivasjon for å bli med å utrede frivillig vern av skog på din eiendom?

Sett ett kryss for hver type motiv under det svaralternativet (1, 2, 3, 4 eller 5) som du mener best stemmer overens med ditt syn.

		Svært lite viktig			Svært viktig		
		1	2	3	4	5	Vet ikke
a	God økonomisk kompensasjon?						
b	Bevare et godt forhold til naboer som ønsket å delta?						
c	Motiverende at skogeierorganisasjonene leder verneprosessen?						
d	Frivillig vern er en god tanke og jeg ønsket å bidra med arealer til vern						
e	Arealet inneholdt så store verneverdier at det var begrenset mulighet for hogst						
f	At prosessen er frivillig?						

Andre årsaker: _____

Til slutt noen få spørsmål om deg selv

15. Hvilket år er du født?

1	9		
---	---	--	--

16. Er du kvinne eller mann?

- ☐ Kvinne
☐ Mann

17. Hva er din høyeste fullførte utdanning?

- ☐ Grunnskole
☐ Videregående
☐ Universitet/Høgskole inntil 4 år
☐ Universitet/Høgskole mer enn 4 år
☐ Annet → Hvilken?

Vedlegg 3 Intervjuguide

15.10.09/TSK

Evaluering av frivillig vern av skog

Intervjuguide

1. Introduksjon

Hvordan har du/din organisasjon deltatt i arbeidet med frivillig vern av skog (både i forberedelse av ordninga og i konkrete verneprosesser)?

2. Mål

Hva oppfatter du som målet/målene med frivillig vern av skog?

3. Innsats

Hva er (ressurs) innsatsen i frivillig vern av skog: det som skiller frivillig vern fra tradisjonelt vern? I prosessen, i erstatningene? Hva er forskjellene mellom frivillig vern og tradisjonelt vern? Når bør de ulike arbeidsformene brukes? Kan de brukes sammen? Hvorfor/hvorfor ikke/ev. på hvilke betingelser?

4. Aktivitet (organisering, prosess)

(Skille mellom tre faser: uformell fase (skogeier/skogeiersamvirket og FM/DN), oppstartsfase (etter melding av oppstart) og høringsfase (forslag sendt på høring). Hvordan er arbeidet med frivillig vern organisert? Hvilke arenaer for deltakelse finnes? Hvem deltar i prosessen, på hvilke tidspunkt og i hvilket omfang? Hvem deltar ikke? Hvordan foregår prosessene? Hva er forskjellene mellom frivillig vern og tradisjonelt vern?

5. Resultater

De umiddelbare resultatene:

Hvordan har prosessene foregått? Positive/negative erfaringer? Konflikter? Kostnader? Saksbehandlingstid? Tilbud av områder? Saksbehandlingsskapasitet hos vernemyndighetene? Forholdet mellom ”grunneierskapet” og fellesskapet (allmennheten)?

Hvordan er kvaliteten på verneområdene: naturtyper, størrelse, arrondering (ift. eiendomsgrenser/grunneiersamarbeid)? Hvordan er kvaliteten på de områdene som faktisk er blitt verna, sett i forhold til hvilke områder som etter naturfaglige kriterier burde vært verna?

De langsiktige resultatene:

Blir de beste/viktigste områdene prioritert? Går viktige områder ”tapt” pga. arbeid med mindre viktige områder? Gir frivillig vern nok verneområder raskt nok?

Gir frivillig vern endringer i holdninger til vern av skog? Endringer i tillit til skogeiersamvirket?

Endringer i tilbud av områder for vern? En dynamisk prosess for stadig utviding av verneområder? Endringer i lokalsamfunnet, bruk av skogen, samarbeid mellom rettighetshavere?

Hva taper/vinner frivillig vern i forhold til tradisjonelt vern?

Effekter:

Hva er oppnådd av resultater i forhold til målene?

Effektivitet:

Hvordan har ressursinnsatsen vært (resultater i forhold til innsats)? Arbeidstid i organisasjonen, kostnader til advokater/skjønn, erstatninger.

Generelt

Positive/negative erfaringer?

Forbedringer?

Hva bør endres for at frivillig vern kan fungere bedre?

Vedlegg 4 Oversikt over aktører som er intervjuet på arbeidsstedet

<i>Arbeidssted</i>	<i>Person</i>	<i>Tidspunkt</i>
Miljøverndepartementet, avdeling for naturforvaltning	Ekspedisjonssjef Torkel Ramberg, avdelingsdirektør Kjersti Gram Andersen	22.10.09
Landbruksdepartementet, avdeling for skog og ressurspolitik	Avd.dir. Ivar Ekanger	27.10.09
Direktoratet for naturforvaltning, arealforvaltningsavdelinga	Seksjonsleder verneområder Knut Fossum	03.12.09
Fylkesmannen i Telemark, miljøvern-avdelinga landbruksavdelinga	Seniorrådgiver Johan Aas Fylkesskogbrukssjef Ole Jørgen Wefald	12.11.09
Fylkesmannen i Nord- Trøndelag, miljøvern-avdelinga landbruksavdelinga	Senioringeniør Eldar Ryan Fylkesskogmester arealforvaltning Gisle Westrum	05.11.09
NORSKOG	Skogsjef Erling Bergsaker	22.10.09
Noregs Skogeierforbund	Direktør avdeling for informasjon og mediekontakt Nils Bøhn	30.10.09

Fortsetter neste side

AT Skog	Næringspolitisk sjef Simon Thorsdal	12.11.09
Allskog	Næringspolitisk rådgiver Kenneth Svensson	04.11.09
Norges Naturvernforbund	Fagleder avdeling for biomangfold, områdevern og arter Arnodd Håpnes	21.10.09
Norges Naturvernforbund	Medlem skogutvalget Rein Midteng	29.10.09
Natur og Ungdom	Sentralstyremedlem, naturgruppa Åshild Lappegård Lahn	28.10.09
WWF Norge	Fagleder skog og rovvilt Christian Pedersen	26.10.09
SABIMA	Daglig leder Rune Aanderaa	
FRIFO	Fagkonsulent Hans Erik Lerkelund	30.10.09

Vedlegg 5 Oversikt over aktører som er intervjuet pr. telefon

<i>Arbeidssted</i>	<i>Person</i>	<i>Tidspunkt</i>
Fylkesmannens miljøvernavdeling		
Østfold	Geir Hardeng	15.12.09
Oslo og Akershus	Christian Hillmann	17.12.09
Hedmark	Hans Chr. Gjerlaug	15.12.09
Oppland	Kolbjørn Hoff	21.12.09
Buskerud	Eldfrid Engen	17.12.09
Vestfold	Erik Blomdal	14.12.09
Aust-Agder	Ingunn Løvdal	15.12.09
Vest-Agder	Katrine Skajaa Gunnarsli	01.12.09
Rogaland	Per Terje Haaland	15.12.09
Hordaland	Stein Byrkjeland	18.12.09
Sogn og Fjordane	Johannes Anonby	02.12.09
Møre og Romsdal	Kjell Lyse	30.11.09
Sør-Trøndelag	Jan-Erik Andersen	14.12.09
Nordland	Christian Brun-Jensen	18.12.09
Troms	Liv Mølster	02.12.09
Skogeierandelslag		
Havass Skog	Torgrim Fjellstad	17.12.09
Glommen Skog	Lars Ole Rundfloen	17.12.09
Mjøsen Skog	Jan Gaute Lie	15.12.09
Viken Skog	Nils Bjørn Vistad	15.12.09
Vestskog	Jan Ivar Rødland	17.12.09
Sogn og fjordane skogeigarlag	Atle Gimmestad	15.12.09

Fortsetter neste side

Skogsakkyndig Regjeringsadvokaten	Severin Myrbakken	09.12.09
Sametinget	Jon Petter Gintal	21.12.09