

# Er norsk skoglovgivning utdatert?

2022-10-28

© Norsk Skogbruk

Alle artikler er beskyttet av lov om opphavsrett til åndsverk. Artikler må ikke viderefremmes utenfor egen organisasjon uten godkjenning fra Retriever eller den enkelte utgiver.

Les artikkelen ved å klikke her.

## Er norsk skoglovgivning utdatert?

**Skogbruksloven er for svak, den er lite tilpasset annet lovverk og gir de som berøres av skogbrukstiltak liten påvirkningsmulighet. Det er et stort behov for å gjennomgå loven på nytt, for at den bedre skal kunne ivareta samfunnets behov.**

TEKST: OLE KRISTIAN FAUCHALD, SENIORFORSKER VED FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT

Norsk skoglovgivning har en lang og interessant historie. Ettersom lovgivningen setter rammer for hvordan skogbruket kan drives, er en analyse av den en sentral del i forskningsprosjektet ECOREAL, som har som mål å identifisere samfunnsmessige barrierer for skogforvaltning på økosystemnivå. ECOREAL er finansiert av Norges forskningsråd, og ledes av NINA med deltakelse fra Fridtjof Nansens institutt og NMBU.

Analysen av skoglovgivningen viser at den har variert langs to akser. Den ene dreier seg om balansen mellom nasjonal, regional og lokal styring, og den andre dreier seg om balansen mellom regelbasert styring og næringsens selvstyre.

### FRAMVEKST AV SKOGLOVGIVNING

Det var store bekymringer over tilstanden i norske skoger utover 1800-tallet og et stykke inn på 1900-tallet. Bekymringene dreide seg om skogens evne til å produsere tømmer og ved. Dette førte til at skoglovgivningen ble gradvis strammet inn og næringsens selvstyre ble sterkt begrenset. Denne lovgivningen var basert på kommunalt selvstyre og innebar at det ble vedtatt en stor mengde kommunale regler. I 1915 fantes det 79 kommunale vernskogvedtekter og 133 skogvedtekter. Til tross for dette ble det under første verdenskrig store problemer med ødeleggende hugst, særlig i kystkommuner, og det ble innført en tilleggslov i 1916 som medførte en sterk økning i antall vedtekter. Samme år publiserte Agnar Barth en toneangivende artikkel med tittelen «Norges skoger med stormskritt mot undergangen» som påviste omfattende skader som følge av hogst.

I 1930 var status 20 kommuner med både skogvedtekter og vernskogvedtekter, 323 med skogvedtekter og 61 med vernskogvedtekter. Til sammen hadde over 400 kommuner skogregelverk.

### «FRIHET UNDER ANSVAR»

Fram mot andre verdenskrig ble statlige myndigheters styring styrket gjennom en ny lov om skogvern i 1932, supplert med stortingsvedtak om opphevelse av kommunale ved-

tekter. Denne loven, som også lanserte prinsippet om «frihet under ansvar», fikk et langt liv, og ble først avløst av skogproduksjonsloven i 1965.

Forut for 1965-loven ble det gjort et svært grundig arbeid med innsamling av data og utredning av hvordan skogproduksjonen kunne økes. Skogkommisjonen ble oppnevnt i 1951 og brukte åtte år. Deretter brukte departementet seks år før loven ble vedtatt. Som lovens formålsbestemmelse indikerer var dette en produksjonslov som i begrenset grad inneholdt virkemidler for å håndtere negative konsekvenser av skogbruket: «Denne lov har til formål å fremme skogproduksjon, skogreisning og skogvern. Det skal herunder tas sikte på at skogbruket gjennom rasjonell skjøtsel og så vidt mulig jevn drift kan gi et tilfredsstillende resultat for samfunnet og næringsens utøvere.» Miljøhensyn ble ivare tatt i den grad dette var nødvendig for økt produksjon, og prinsippet om frihet under ansvar ble videreført.

### MILJØHENSYN I SKOGLOVGIVNINGEN

Utover 1970-tallet kom behovet for bredere ivaretagelse av miljøhensyn på dagsorden. Det er et tankekor at lovforslaget om dette ble utarbeidet av landbruksmyndighetene, og at miljømyndigheter og -organisasjoner først ble konsultert ved høringen av lovforslaget. Ambisjonen til lovendringene i 1976 var begrenset i følge departementet: «Innpasingen i loven av nye bestemmelser om restriksjoner i skogbruket ut fra miljøvernenssyn er ikke forutsatt å skulle innebære noen endring i lovens hovedintensjon. Etter departementets mening må loven i sin hovedintensjon fortsatt være en skogbrukslov i tradisjonell forstand, der fremme av skogproduksjon, skogreisning og skogvern – generelt sett – fremtrer som primære formål.» På dette tidspunktet var skoglovgivningen preget av sentralisering til statlige myndigheter kombinert med betydelig næringsfrihet.

### SKOGBRUKSLOVEN

Dagens skogbrukslov ble utarbeidet av Landbruks- og matdepartementet med innspill fra en rådgivende gruppe med blant annet representanter for miljø- og friluftslivs-

organisasjoner. Miljømyndighetene ble invitert som observatører til departementets møter med organisasjonene. Dette lovarbeidet foregikk parallelt med utredninger av ny plan- og bygningslov og naturmangfoldslov. På grunn av at arbeidet med disse lovene tok lang tid, ble skogbruksloven vedtatt i 2005 uten at forholdet til de etterfølgende lovene (vedtatt i 2008 og 2009) ble grundig vurdert.

Skogbruksloven er i det alt vesentlige en videreføring og justering av 1965-loven. Selve loven inneholder få bestemmelser om rettigheter og plikter for offentlige myndigheter, ulike næringsaktører, skogeiere og interesser som påvirkes av skogbrukstiltak. Ett år etter vedtakelsen av loven kom bærekraftforskriften på plass med noen presiseringer av skogeierens plikter. Samlet henviser lovgivningen til miljøkrav i den private PEFC-standardene, som myndighetene har begrenset innflytelse over.

I hovedsak er viktige beslutninger delegert til kommuner og næringen. Loven kan derfor best karakteriseres som en fullmaktslov med få føringer for bruk av fullmaktene og sterk vektlegging av kommunalt selvstyre og næringsfrihet. Slik sett blir i praksis norsk skogbruk utført på basis av ulike typer privatrettslige avtaler mellom næringsaktører og skogeiere innenfor relativt frie rammer.

#### ER DAGENS REGELVERK UTDATERT?

Det korte svaret på spørsmålet er JA. Det er i hovedsak fem grunner til at jeg kommer til denne konklusjonen.

1. Pliktreglene i skogbruksloven er i all hovedsak rettet mot skogeierne. I realiteten befinner imidlertid skogeierne seg i et medlemskaps- og avtalebaseret forvaltningssystem der de har begrenset mulighet til å påvirke hvordan skogbrukstiltak gjennomføres. Det er stort behov for å vurdere hvem som bør pålegges plikter i dagens skogbruksnæring.

2. Den svake utviklingen av offentligrettslige virkemidler innebærer at de som blir påvirket av skogbrukstiltak som utgangspunkt har begrenset innsyn og påvirkningsmuligheter. Dette forsterkes av at miljøhensyn i skogbruket er henviset til en privat sertifiseringsordning. Muligheter for innsyn er begrenset, selv om dette til en viss grad har blitt bedret gjennom miljøinformasjonsloven som gir rett til innsyn i miljøinformasjon fra private. Det er også utarbeidet informasjonportaler som gjør det mulig for allmennheten å få et visst overblikk over forvaltningen av skogene. Kvaliteten på den informasjonen som gjøres tilgjengelig er imidlertid omstridt og ofte ansett som utilfredsstillende.

3. En effektiv og reell samordning av skogbruksloven, plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven ble vanskelig gjort av den nye skogbruksloven. Det ble ikke gjort endringer i skogbruksloven ved vedtakelsen av de nye lovene. Eksempelvis er det svært uklart hvordan utarbeidelsen av skogbruksplaner skal håndteres under plan- og bygningsloven. Tilsvarende er det uklart hvordan natur-



**KRITISK:** Professor Ole Kristian Fauchald (innfelt) er spesialist på miljørett, handelsrett og folkerett og deltar i forskningsprosjektet ECOREAL, som ledes av NINA. Det skal identifisere «samfunnsmessige barrierer som gjør det vanskelig å forvalte skogen i Norge på økosystemnivå».

mangfoldslovens prinsipper og virkemidler i praksis blir fulgt opp innenfor skogbrukssektoren.

4. Strengere krav til konsekvensutredning av tiltak som har store miljø- og samfunnsmessige konsekvenser har i liten grad blitt gjennomført innen skogbrukssektoren. Dette gjelder særlig EU-direktivene om konsekvensutredninger av planer og prosjekter. Dette regelverket krever åpenhet og deltakelse i beslutningsprosesser, og forutsetter at de som er berørt av vedtak har klage mulighet og kan bringe søksmål til domstolene dersom deres rettigheter ikke blir respektert. En forutsetning for at dette regelverket skal fungere er at myndighetene fatter beslutninger om skogbrukstiltak.

5. Skogen er tiltenkt en viktig rolle i samfunnets håndtering av klimaendringene, dels som et virkemiddel for å redusere klimagassutslipp og dels som en buffer mot negative effekter av klimaendringer. Hvordan man skal nå disse målene er omstridt. Det som imidlertid er klart er at det er stort behov for å se nærmere på hvordan dagens skogbrukslov kan endres for å gi oss et bedre grunnlag for å sikre oss at skogen og skogbruket i størst mulig grad bidrar til å oppfylle samfunnets behov og Norges nasjonale og internasjonale klimapliktelser. •