

Landbruks- og Matdepartementet

Postboks 8007
0030 Oslo

01.10.2013

Vår ref.
(Bes oppgitt ved svar)
13/4855 –2

Deres ref.

Høringsuttalelse vedrørende forslag til endring av forskrift om seter og tilleggsjord m.m § 9

Viser til departementets brev av 24. juni 2013 hvor det er sendt på høring et forslag til endring av Forskrift om seter og tilleggsjord m.m. i statsallmenning. Departementet ønsker at det ikke skal være nødvendig med egen besetning for at setra skal kunne anses å være i bruk.

Departementet foreslår derfor følgende ordlyd i seterforskriften § 9 (endring i kursiv)

«Blir setervollen hausta, *anten til eige bruk eller for sal*, eller gjerda inn og nytta til beite som ein del av den jordbruksmessige drifta på eigedommen som setra ligg til, vil setra vere «i bruk» i høve til § 22 i fjellova».

Regler gitt i forskrifts form må ligge innenfor fullmaktsbestemmelsens rettslige rammer. Statskog SF reiser nedenfor spørsmål om forslaget går lenger enn det etter fjelloven gir rettslig grunnlag til.

Sammendrag

Statskog mener at dersom departementet av politiske årsaker ønsker at produksjon av fôr, for de jordbrukseiendommer som ikke har dyrehold, skal holde i hevd seter med seterhus, bør dette skje gjennom en lovendring.

1. Vilkårene for utvisning av seter

For å få utvist seter kreves det etter fjelloven § 18, første ledd, at det er godtgjort at det er en jordbrukseiendom med beiterett, og at det trengs seter til drift av gården.

Siden seterutvisning, i motsetning til et areal for dyrking etter § 19, består av et areal med rett til å sette opp seterhus, ligger det i dette at det må være et behov for hus i forbindelse med et dyrehold. En slik forståelse støttes av forarbeidene til fjelloven.

Fjellovkomitèen har på s. 13 under overskriften «Historikk og nåværende ordning» uttalt:

«I eldre tider ble fjellviddene langt bedre utnyttet enn de blir i dag. I første rekke var det seterbruket som hadde betydning for jordbruket. På seterbeitene var det hamn for besetningene, og høyavlingene på seterkevene kunne i blant være like store som hjemme på gårdene.»

s. 15 «Etter hvert som kravet til melkeytelsen har steget, har fjellbeitet i sin naturlige tilstand dessuten blitt stadig mindre tilfredsstillende for melkekuene. Det er derfor blitt nokså alminnelig at folk har sluttet å ligge på seteren og i stedet har hatt kuene på kulturbeite eller på naturlig beite hjemme på gården. Men det er også mange som ikke kan avse jord til beite hjemme på gården. De er derfor fortsatt avhengige av å ligge på seteren om sommeren.» (min understrekning).

Dagens vilkår for å få utvist seter følger av fjelloven § 18, sammenholdt med seterforskriften kapittel 3, og med departementets rundskriv M-4/2009, hvor det ikke lenger kreves melkekyr, men fremdeles settes et krav til dyrehold ved jordbrukseiendommen.

Høyesterett har også lagt dette til grunn i Rt. 2011 s. 390. Saken gjaldt spørsmålet om bortfall av allmenningsrett etter § 2, annet ledd, siste setning. Ved vurdering av hva de nærmere krav i uttrykket «jordbruksmessig eining» innebærer, uttales det i premiss (56):

«Jeg kan se at formålsbetraktninger kan tale for å tolke uttrykket « ei jordbruksmessig eining » innskrenkende. Det kan hevdes at det gir lite mening i å oppretholde en bruksrett som forutsetter husdyrhold, dersom forholdene ikke lenger ligger til rette for slik drift.» (min understrekning)

I denne saken var det dissens 3-2, men også mindretallet i Høyesterett forutsetter at seter bare kan utnyttes som ledd i husdyrhold. Fra premiss (79) hitsettes:

«De allmenningsrettigheter det er tale om i vår sak, er rett til beite og seter etter fjelloven. Beite- og seterrettigheter kan bare utnyttes som ledd i husdyrhold. Dersom det for opprettholdelse av allmenningsrett stilles krav om driftsrelevans, må eiendommen være egnet til husdyrhold.» (min understrekning)

Det må av dette være relativt klart at en jordbrukseiendom som ikke har dyrehold, men driver med fôrproduksjon, ikke kan få utvist seter.

2. Hovedregelen om frifall av seter

Fjelloven § 22 første ledd sier følgende om frifall:

«Rett til oppteken seter med setervoll og tilliggjande kulturbeite fell bort:

1. Ved oppgjeving utan atterhald
2. Når setra i eit samanhengande tidsrom av 20 år ikkje har vore i bruk som seter.» (min undertrekning)

Fjelloven har ingen klar definisjon på hva som skal til for at ei seter skal anses for å være ”i bruk som seter”.

Fjellovkomiteèn uttalte i kommentar til utkastet til fjellov § 18 (dagens § 22) på s. 59 at det skulle kreves mindre for å holde en seter «i bruk», enn det skulle kreves for å få utvist seter:

«Spørsmålet blir så hvilke krav en skal stille med hensyn til bruken. Det mest typiske eksempel på seterdrift er at brukeren ligger på seteren med dyr og høster setervollen, men komiteèn mener at så meget ikke bør kreves. Blir setervollen høstet, eller blir denne eller kulturbeitefeltet brukt til beite, bør det være tilstrekkelig. Det samme gjelder utvist dyrkingsjord og kulturbeitefelt.»

Dette kom komiteen frem til etter en erkjennelse av at fjellbeitet i sin naturlige tilstand hadde blitt stadig mindre tilfredsstillende for melkekyrner da kravet til melkeytelse hadde steget.

Senere har departementet opprettholdt dette synet i Ot.rpr.nr. 32 (1973-74). I departementets kommentar til fjelloven § 22 er det nederst på s. 46 annen spalte uttalt:

«Det er halde fram frå fleire at seteromgrepet bør tolkast romsleg og ikkje avgrensast til den tradisjonelle forma for seterdrift. Departementet er samd i at det bør vere høve til å tilpasse bruken etter dei driftsformene som er rasjonelle og i samsvar med tida og tilhøva, jfr. § 2. Så lenge setra tener den jordbruksmessige utnytting av rettshavareigedomen bør den kunne reknast for å vere «i bruk» i høve til § 22.»

Dette er også blitt ordlyden i gjeldende seterforskrift § 9. Det kreves mindre for å holde setra i hevd enn det kreves for å få den utvist.

Samtlige av uttalelsene synes imidlertid å forutsette at gårdbrukeren fortsatt holder husdyr.

3. Nærmere om kravet til husdyrhold

Ordlyden i fjelloven § 18, med krav til beiterett, motsetningen til dyrkingsjord i § 19 (som vist ovenfor) og krav i § 22 om at bygningen må ha vært i bruk «som seter», forutsetter et dyrehold, om ikke på setra så i det minste på jordbrukseiendommen setra hører til.

Dette er – som ovenfor påvist – forutsatt av en samlet Høyesterett i Rt. 2011 s. 390. I premiss (58) fremgår det videre at:

«Selv om det over lang tid ikke skjer noen bruksutøvelse, for eksempel fordi det utelukkende utøves kornproduksjon, hagebruk eller lignende, faller ikke retten bort. Det samme gjelder om driften på gården midlertidig er nedlagt, jf. Ot.prp.nr.32 (1973-1974) side 37. Allmenningsretten må i en slik sammenheng ses på som et potensiale for eiendommen – en latent mulighet for annen bruksutøvelse hvis dette tilsies av « tida og tilhøva », f.eks. ved at neste eier igjen utvider eiendommens dyrkningsareal ved kjøp av tilleggsjord med sikte på drift med husdyr, jf. Thor Falkanger, Allmenningsrett, side 93 note 136.»

Høyesteretts flertall uttaler her forutsetningsvis at jordbrukseiendom uten husdyrhold, ikke kan gjennomføre bruksutøvelse.

Etter vårt syn er denne tolkningen forenlig med formuleringene i gjeldende rundskriv med de merknadene departementet der har inntatt til § 9 og § 12.

Konsekvensen av tolkningen er etter Statskogs syn at høsting av setervollen for salg av fôr, ikke vil oppfylle kravet til at setra er «i bruk som seter». Følgelig kan høsting for salg likevel skje over en periode på inntil 20 år, men fjellstyret vil deretter måtte fatte vedtak om frifall.

Med hilsen


Hege Bjørgum Skillingsstad
advokat