

Det kongelige klima- og miljødepartement
Øivind Dannevig
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

06.11.2014

Vår ref.
(Bes oppgitt ved svar)
14/4758 –12

Deres ref.
14/523

Ansvarlig advokat
Bjørn Terje Smistad

Høringssvar - samtykke til snøscooterløyper i statsallmenning

Statskog SF viser til departementets høringsnotat den 28. oktober 2014 vedrørende hvem som kan gi samtykke til snøscooterløyper i statsallmenning. Det ble invitert til høringsmøte om temaet den 4. november 2014, samt gitt adgang til å fremsette skriftlige høringsuttalelser innen den 6. november.

Uttalelsen er rettidig fremsatt.

Statskog SF er landets største grunneier som eier av ca 60 000 km², herunder ca 27 000 km² på statsallmenningsgrunn fra Trøndelag og sørover. Statskog SF er representert lokalt over hele landet i form av 16 kontorer, hvor det sitter eiendomsansvarlige som har hovedansvaret for å forvalte eiendommene i sitt distrikt. I hver kommune med statsallmenningsgrunn skal det være etablert et fjellstyre, jf. fjelloven § 3. Statskog SF har et nært og godt samarbeid med de enkelte fjellstyrene.

Utgangspunktet for den enkelte grunneier er at han har rådighet over egen eiendom, med mindre rådigheten er begrenset i lov, offentlige reguleringer mv, eller begrenset på grunn av at andre har rettigheter på eiendommen. Fjelloven § 12 er et eksempel på inngripen i grunneiers rådighet over egen eiendom. Dersom et grunndisponeringstiltak vil være vesentlig til skade for noen som har bruksrett, vil ikke det aktuelle tiltaket bli iverksatt.

Fjellstyret har altså etter gjeldende regelverk allerede adgang til å motsette seg grunndisponeringstiltak i tilfeller hvor dette vil utgjøre en vesentlig skade for noen som har bruksrett. Dette ved at tiltak som er til vesentlig skade for bruksrettshavere bare kan gjennomføres etter samtykke fra fjellstyret.

Statskog SF mener hensynene til bruksrettshaverne/fjellstyret er tilstrekkelig ivaretatt gjennom fjelloven § 12.

Spørsmålet er om det er grunnlag for at fjellstyret skal gis en rett til å forby motorferdsel, uten hensyn til - og uten nærmere begrunnelse - om tiltaket er vesentlig til skade for bruksrettshavere, og på et avgrenset saksområde (motorferdsel).

1. Forsøksordningen

Hvem som skal gi samtykke til snøscooterløyper på statsallmenningsgrunn har vært tema både i forbindelse med forsøksordningen, og høringen til endringer i motorferdselloven denne høsten.

I forskriften til forsøksordningen fremgikk det av § 3 siste ledd at «For statsallmenningene gis samtykke av fjellstyret.»

I departementets informasjonsbrev til forsøkskommunene av 27. mai då. ble innholdet i denne formuleringen presisert:

I ettertid har formuleringen i § 3 siste ledd gitt opphav til uklarhet om hvem som skal gi samtykke til etablering av snøscooterløyper i statsallmenningene. Statskog SF er hjemmelshaver og administrerer grunneierrettighetene i statsallmenning. Fjellstyrene administrerer bruksretter, men har ikke myndighet til å foreta grunndisponeringer. Kommunene må derfor innhente samtykke fra Statskog SF, som har myndighet til å foreta grunndisponeringer i statsallmenning, i henhold til fjelloven § 12. [...] (min understrekning).

Resultatet, nemlig at det skal tilligge Statskog SF å gi samtykke til snøscooterløyper i statsallmenning, er riktig. Grunnlaget for hvordan man kommer til dette resultatet er imidlertid ikke helt presist formulert. Det er her tale om Statskog SFs grunneierrett, og ikke myndighet i forvaltningslovens forstand.

2. Grunneierrollen

Etter motorferdselloven § 10 kan grunneier, i egenskap av å være grunneier, forby motorferdsel over eiendommen. Statskog SF er grunneier til areal i statsallmenning, og kan følgelig velge å nedlegge forbud mot motorferdsel på hele eller deler av disse arealene.

Selv om statsallmenningsgrunn er spesiell i den forstand at det ligger omfattende bruksrettigheter der, er det ikke uvanlig at grunneier sin rådighet over egen grunn er begrenset av eksisterende bruksretter som man er forpliktet til å ta hensyn til. Det gjelder tilsvarende krav for grunneiere utenfor statsallmenning, jf. servituttloven § 2, hvor det fremgår at verken grunneieren eller rettighetshaveren kan bruke sin rådighet over eiendommen på en slik måte at det «urimeleg eller uturvande» er til skade eller ulempe for den andre. Slik sett er hovedforskjellen at etter fjelloven § 12 kan Statskog SF forholde seg til ett subjekt, fjellstyret, fremfor den enkelte bruksberettigede.

Fjelloven har i § 12 regler for at Statskog SF skal høre fjellstyrene og i tilfelle allmenningsstyrene før det iverksettes grunndisponeringstiltak i statsallmenning. Formålet er å sikre at tiltak ikke skal bli vesentlig til skade for bruksrettshaverne. Grunneier avgjør så om grunndisponeringstiltaket skal gjennomføres eller ikke.

I denne sammenhengen er det avgjørende å skille mellom Statskog SF som grunneier og fortakets rolle som myndighetsutøver. Departementets uttalelse i informasjonsbrevet til forsøkskommunene, inntatt på forrige side, er som nevnt ikke helt presis på dette.

Fjelloven § 12 gir ikke uttrykk for noen utøvelse av offentlig myndighet. For eksempel foreligger det ingen klageadgang, men fjellstyret kan kreve spørsmålet om et tiltak er vesentlig til skade for bruksrettshaverne prøvd for skjønnsretten.

På samme måte kan bruksrettshavere på andre eiendommer kreve rettens avgjørelse for om grunneier har gått ut over sin rådighet over egen eiendom, jf. servituttloven § 2.

Det er således ikke riktig at Statskog SF er tillagt myndigheten til å foreta grunndisponeringer i statsallmenning. Statskog SF foretar grunndisponering i statsallmenning, i likhet med andre grunneiere, i egenskap av å være grunneier.

3. Behandling av lovforslaget

Departementets forslag til nytt tredje ledd i fjelloven § 12, medfører at en enkelt grunneier behandles anderledes enn andre grunneiere. Videre at en enkeltgruppe av rettighetshavere særbehandles i forhold til andre rettighetshavere, som for eksempel reindriften.

Etter Statskogs oppfatning er en slik praksis som avviker fra det klare utgangspunktet, prinsipielt betenkelig og krever at spørsmålet blir belyst i hele sin bredde. Videre krever det en god begrunnelse.

I departementets forslag i høringsbrevet av 10. juli 2014, fremgikk det at samtykke til snøscooterløyper i statsallmenninger fortsatt skal gis av Statskog, og at det ikke ble foreslått endringer i fjelloven for å overføre samtykkekompetansen fra Statskog til fjellstyrene. Høringen om endringer i fjelloven, som i realiteten overfører samtykkekompetansen fra grunneier til fjellstyre, ble sendt ut med en svært kort høringsfrist, og etter Statskogs oppfatning er ikke forslaget tilstrekkelig utredet og begrunnet. Det vises til at de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget ikke er vurdert, og det er ikke begrunnet hvorfor det er ønskelig, eller nødvendig, med en slik særordning.

4. Praktiske konsekvenser av mangelfull utredning

Manglende utredning av lovforslag vil kunne føre til uheldige konsekvenser ved at det dukker opp spørsmål underveis i praktiseringen av bestemmelsen som ikke er vurdert tidligere.

Behandlingen av lovforslaget og innholdet i dette har likhetstrekk med hundeloven § 8 første ledd:

Jakthundtrening, jakthundprøver og dressur kan bare foregå med samtykke fra grunneieren eller den som har allmenn bruksrett til eiendommen. For statsallmenningene gis samtykke av fjellstyret.

Dagjeldende bestemmelser i viltloven §§ 53 – 55 ble foreslått opphevet. Viltloven § 52 ble foreslått endret slik at det ble tatt inn en henvisning til ny hundelov.

Forslaget til bestemmelse i hundeloven § 2 var utformet slik at jakthundtrening og dressur bare måtte foregå med samtykke av grunneier, fester eller forpakter, og av de bruksberettigede.

Etter høringen ble forslaget til bestemmelse endret til første setning i dagens ordlyd. Siste setning i bestemmelsen var ikke en del av forslaget i odelstingsproposisjonen. Det var stortingskomiteen som tilføyde dette under sin behandling, og det ble ikke foretatt utredning av konsekvensene av forslaget. Dette tillegget til § 8 første ledd ble senere vedtatt av Stortinget.

Hundeloven § 8 gir etter ordlyden ingen kompetanse til fjellstyret til å leie ut grunn i statsallmenningen. Det er imidlertid påkrevet at fjellstyret gir sitt samtykke, før utleie kan skje. Utleie av grunn til hundetrening kan bare grunneier Statskog SF foreta.

Dette medfører også at eventuelle inntekter fra slik utleie må anses som inntekter fra grunndisponeringstiltak, jf. fjelloven § 12 tredje ledd, annet punktum. Det er ikke hjemmel for at inntekter fra utleie til hundetreningsfelt skal tilfalle fjellkassen.

Hundeloven § 8 har ført til ulik forståelse av hvem som skal stå for utleie av arealer til hundetrening, og hvem som skal ha inntektene av slik utleie. En bred utredning av saken burde ført til at slike spørsmål ble avklart i lovarbeidet. Det finnes eksempler på at fjellstyrene også opptrer som utleier av areal til dette formålet. Statskog SF driver utleie av arealer til hundetrening andre steder. Dette viser den uklarheten som bestemmelsen i hundeloven har medført.

Dette skjer, etter Statskogs oppfatning, uten at fjellstyret har rettslig adgang til å drive utleie. Spørsmålene som illustrert over burde vært belyst og drøftet i forarbeidene til loven. Dette ville skapt en klar rettsstilstand. Kontrakter inngått uten hjemmel skaper selvfølgelig en hel rekke rettslige spørsmål. Vi ser ikke grunn til å gå nærmere inn på dette nå, men peker på utfordringene som kommer i kjølvannet av manglende utredning eller tydelig avklaring omkring rekkevidden av bestemmelser som vedtas.

5. Nærmere om lovforslaget

Tilsvarende avgrensninger er heller ikke behandlet i forslaget til nytt tredje ledd i fjelloven § 12 om samtykke til motorferdsel på statsallmenningsgrunn. Gjennomgangen over viser tydelig at innføring av

bestemmelser som medfører et unntak fra hovedregelen krever inngående drøftelser og en klar begrunnelse. På grunn av manglende utredning, må slike spørsmål løses i etterkant, uten at man har et klart uttrykk for lovgivers vilje.

Statskog SF har lang erfaring med inngåelse av avtaler om grunn disponering på statsallmenningsgrunn. I forbindelse med forsøksordningen har Statskog SF utarbeidet en standard avtalemal for avtaler med kommuner/tilretteleggere om bruken av foretakets arealer til slike løyper. I avtalen kan det også tas inn vilkår av hensyn til de bruksberettigede i allmenningen, så som også andre brukerinteresser på Statskog SFs eiendommer herunder reindriftsinteresser.

For å hindre uklarheter som fremholdt her bør samtykket, også på statsallmenningsgrunn, gis av grunneier, og følge systemet i fjelloven § 12. Alternativt bør det fremgå klart at fjellstyrets samtykke rettslig sett ikke innebærer rett til å disponere over grunnen, jf. ovenfor.

6. Fjellstyrets innflytelse over grunn disponeringstiltak

Fjellstyret og allmenningsstyret har rett til å uttale seg før grunn disponeringstiltak iverksettes. Statskog vil som tidligere følge opp dette på en slik måte at fjellstyret og allmenningsstyret gis anledning til å uttale seg til kommunens forslag før Statskog tar stilling til de enkelte løypestraseene.

Uttalelse fra fjellstyret og allmenningsstyret vil vedlegges i sin helhet til Statskogs uttalelse til kommunene. Det som har betydning for grunneiers avgjørelse for eventuelt samtykke til grunn disponeringstiltak, vil være hvorvidt det aktuelle tiltaket er til skade for utøvelsen av bruksrettighetene, herunder om dette vil medføre vesentlig skade, jf. fjelloven § 12, første ledd. Fjellstyrets uttalelse om andre forhold må fjellstyret sende kommunen til behandling som et vanlig innspill til høringen.

7. Statskogs policy

Det er de offentlige myndigheter som avgjør om det skal gis tillatelser etter motorferdselloven. Vurderingen må gjøres ut i fra en konkret interesseavveining i det enkelte tilfelle.

Statskog SF har på denne bakgrunn funnet det riktig å være tilbakeholden med å legge ned forbud mot motorferdsel over eiendommene. Bruk av forbudet vil også kunne oppfattes som overstyring av lokaldemokratiet, ved at en reelt sett fratar kommunen retten til å avgjøre spørsmålet. Er de tillatelser kommunen gir klart i strid med Statskog SFs eller fjellstyrets, reindriftens eller andre bruks- eller næringsinteresser, kan det likevel være aktuelt å benytte grunneierretten.

Et tiltak kan være å sørge for at en skuterløype legges om for å kompensere ulemper. I flere tilfeller er slike forslag spilt inn til kommunene. Vår erfaring er at kommunene vurderer slike innspill seriøst i den samlede vurdering de må foreta. I ytterste konsekvens kan det bli tale om å nedlegge forbud fra Statskogs side. Den klare hovedregel er imidlertid at tillatelser gitt fra myndighetene legges til grunn. Grunneier kan også velge å stille andre vilkår ved kontraktsinngåelse, for eksempel krav til merking, opprydding, skogerstatning el.

8. Oppsummering

Vi mener rettighetene fjellstyret i dag har etter fjellova § 12 til å bli hørt før vedtak om grunn disponering, er tilstrekkelig til å ivareta brukerinteressene. Bestemmelsen innebærer allerede i dag at tiltak som vesentlig er til skade for bruksrettshaverne ikke kan gjennomføres uten samtykke fra fjellstyret.

Statskog SF savner en god og grundig begrunnelse for at den privatrettslige retten grunneier har til å gi sitt samtykke til motorferdsel, skal fratas foretaket ved en særregel og overføres til én gruppe rettighetshavere på én avgrenset del av foretakets eiendommer.

Dersom fjellstyrene skal gis grunneiers rett til å samtykke til tiltaket, vil dette innebære at et indirekte valgt organ reelt sett får kompetanse til å nekte gjennomføring av motorferdsel i en kommune. Dette gir ikke økt lokal innflytelse for kommunen, men for fjellstyret på vegne av én gruppe rettighetshavere.

En slik endring har en rekke prinsipielle sider og bør vurderes bredere. En regelendring her vil bl.a. kunne medføre press på grunneierposisjonen også i andre deler av landet. Det kan gjelde Statskog SFs arealer og andre arealer eid av det offentlige. Begrunnelsen for endring vil gjelde tilsvarende også på privateid grunn.

Statskog SF har siden 1980-tallet ført en tilbakeholden policy på dette området. Foretakets policy har vært å ta aktiv del i den lokaldemokratiske prosessen, og der spille inn de hensyn som bør tas før vedtak om motorferdsel fattes. På denne måten har foretaket bidratt med fakta og kunnskap over kommunegrenser og regioner. Dette har vært vellykket og bredt akseptert praksis.

Bruk av retten til å nekte samtykke har det følgelig vært lite behov for. Når foretaket i sjeldne tilfeller har nedlagt forbud eller stilt vilkår for tillatelsen, har det blitt forstått og akseptert av lokale myndigheter og brukerinteresser.

Om Statskog SF ikke lenger skal ta aktivt del i denne prosessen, vil effekten av en nasjonal aktør gå tapt, og kommunene vil miste en viktig samarbeidspartner innenfor dette området. Foretakets fokus vil i så fall trolig bli kun å fokusere grunneierinteressene i høringsfasen.

Det er grunn til å tro at en regelendring på dette punktet vil kunne medføre store lokale forskjeller i kommunenes mulighet for å få gjennomført den lokalt ønskede motorferdselspolitikk. Statskog SF er grunneier av nesten alt utmarksareal i enkelte kommuner. Statskog SF har lik praksis over hele landet. Fjellstyrenes praksis vil trolig variere. Man kan heller ikke være sikker på at fjellstyrenes forbud vil være begrunnet i de hensyn som de etter fjelloven skal ivareta.

Dersom regelendringen skal gjennomføres, bør det foretas en grundig avklaring mot grunneierrollen og de øvrige bestemmelser i fjelloven. Herunder om samtykkekompetansen skal innebære ytterligere overføringer av grunneierrettigheter. Dette gjelder spesielt retten til å inngå avtaler, jf. eksempler om hundeloven § 8.

Slik forslaget nå ligger er Statskog SFs syn at fjellstyret kun har rett til å motsette seg tiltaket. Fjellstyret har ikke kompetanse til å inngå avtale om skuterløyper eller lignende. Videre kan fjellstyret ikke ha inntekt knyttet til samtykket. Grunneiers tillatelse må foreligge, og avtaler inngås med grunneier i tråd med fjelloven § 12.

Det bør videre avklares om fjellstyrets samtykke eller nektelse av å gi samtykke er utøvelse av myndighet, og om det skal være anledning til å påklage vedtaket. Herunder må klageorgan avklares, og hvem som kan være i posisjon til å påklage vedtaket.

På bakgrunn av dette anføres det at Statskog SF må behandles som en hvilken som helst annen grunneier, og at samtykkekompetansen for motorferdsel på statsallmenningsgrunn fortsatt bør ligge hos Statskog som grunneier. Fjellstyrene har tilstrekkelig innflytelse gjennom fjelloven § 12 og kommunens høring.

For øvrig vises det til Statskog SFs høringsuttalelse den 19. september 2014.

Med hilsen

Frode Finstad
advokatfullmektig