

MANDAT FOR LOVUTVALG SOM SKAL GÅ GJENNOM STATSALLMENNINGSLOVVERKET

1. INNLEDNING

Statsallmenningslovverket består av lov 6. juni 1975 nr. 31 om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova) og lov 19. juni 1992 nr. 60 om skogsdrift m.v. i statsallmenningene (statsallmenningsloven).

Fjelloven av 1975 er nå 40 år gammel. Mye har endret seg i det norske samfunnet siden loven ble vedtatt. Innenfor landbruket har det vært en utvikling i retning av at stadig færre eiendommer drives som selvstendige bruk og at andelen jordbruksareal som drives ved bortleie har økt. I perioden har også antall bruk med husdyrproduksjon gått ned, noe som i sin tur bl.a. har ført til en nedgang i tradisjonell seterdrift og mindre beitebruk i utmark.

Allmenningsretten er, sammen med odelsretten, et av våre eldste rettsinstitutter. De første skrevne rettsregler kom i landskapslovene på 1000- og 1100-tallet (Gulatingssloven og Frostatingsloven). Allmenningsretten ble også lovregulert i Christian den femtes Norske Lov fra 1687, og senere bl.a. i fjelloven av 1920. Allmenningsretten har dermed utviklet seg over svært lang tid. Mange sentrale rettslige prinsipper i allmenningsretten er fastsatt gjennom lovverk og rettspraksis opp gjennom tidene. Gjeldende allmenningslovverk bygger på, og lovfester i stor utstrekning, disse prinsippene.

Revisjonen av allmenningslovgivningen på begynnelsen av 1990-tallet resulterte i bygdeallmenningsloven og statsallmenningsloven. Disse lovene innebar en forenkling i forhold til eldre lovgivning, men fortsatt gjenstår en gjennomgang og forenkling for statsallmenningenes del. Statsallmenningene er underlagt to lover med ulik regulering av rettigheter og bruk. Lovene etablerer også to ulike forvaltningssystemer. Dette gjør regelverket uoversiktlig og vanskelig tilgjengelig. I de senere år har det også vært diskusjoner og uenighet om hvilket innhold allmenningsrettighetene har, og om myndighets- og rollefordelingen mellom de ulike organer i forvaltningen av statsallmenningene.

I mange av statsallmenningene er det en samisk bruk som er viktig for samisk kultur. De siste tiårene har det vært en utvikling mot økt anerkjennelse av samenes land- og ressursrettigheter. I gjennomgangen av statsallmenningslovverket må forslagene fra Samerettsutvalget i NOU 2007:13 som gjelder statsallmenningene vurderes innpasset. Ved endringer av reindriftsloven i 2007 ble reindriftens selvstendige rettsgrunnlag på grunnlag av alders tids bruk også lovfestet.

Faggruppen bak rapporten ”Forenkling av utmarksforvaltningen” (desember 2014), konstaterte at det er et komplekst forvaltningssystem i statsallmenningene. Faggruppen

anbefalte derfor at det blant annet settes i gang et særskilt lovarbeid for å revidere forvaltningen av statsallmenningene.

2. MANDAT FOR UTVALGET

2.1 Overordnede mål og rammer for utredningen

- Lovrevisjonen skal i første rekke ta sikte på forenklinger i lovverk og administrasjon av statsallmenningene.
- Lovutvalget skal ta sikte på å utarbeide en samlet lov for statsallmenningene.
- Utvalget skal ta utgangspunkt i de grunnleggende rettslige forholdene som gjør seg gjeldende i statsallmenningene, der staten er grunneier, og der retten til jordbrukstilknyttet allmenningsbruk ligger til bygder som fra gammel tid har slik rett. Lovforslaget skal samtidig ivareta grunnlaget for samisk kultur, samiske rettigheter og interesser, herunder reindriften, i statsallmenningene. Folkerettens regler om urfolk og minoriteter, herunder urfolks rett til deltakelse i forvaltningen av naturressurser, skal ligge til grunn for utvalgets arbeid.
- De sentrale rettigheter og prinsipper i allmenningsretten skal videreføres, herunder prinsippene for tilkjennelse og bortfall av bruksretter, og prinsippet om at rettene skal kunne utøves på en måte som er i samsvar med rasjonell bruk og som er naturlig etter ”tida og tilhøva” jf. fjelloven § 2 første ledd og statsallmenningslovens § 2-2 første ledd.
- Utvalget skal legge vekt på betydningen av det lokale selvstyret og at lokal kompetanse i fjellbygdene er avgjørende for god lokal forvaltning. Handlingsrommet til det lokale selvstyret bør derfor videreføres, og helst styrkes. Lovutvalget skal også vurdere om det er formålstjenlig å bringe kommunene sterkere inn i forvaltningen av statsallmenningene, samt hvordan lovverket kan bidra til å fremme verdiskaping og effektiv, bærekraftig ressursutnyttelse.

2.2 Utvalgets oppgaver

Utvalget skal i sitt arbeid vurdere punktene som følger her. Utvalget står også fritt til å komme med forslag utover dette som kan bidra til forenkling og modernisering av forvaltningen av statsallmenningene, samt andre forslag som er i tråd med overordnet mål i mandatet.

Samlet lov for statsallmenningene

- Utvalget skal vurdere om det er en hensiktsmessig måte å slå fjelloven og statsallmenningsloven sammen på.

Formål for loven

- Lovforslaget må formidle tydelig hva som er formålet med virksomheten i allmenningene.

Regulering av jordbrukstilknyttede bruksretter

- Lovforslaget skal regulere de enkelte bruksretter, mht til vilkår for bruksrett og bortfall av bruksrett.
- Utvalget skal også vurdere jordbrukets behov i dag og klarlegge hvilket innhold de jordbrukstilknyttede bruksrettene i statsallmenningene kan sies å ha i dag.

Organisatoriske regler

- Utvalget skal vurdere og fremme forslag til organisatoriske regler om oppnevning og sammensetning av fortrinnsvis ett styringsorgan for forvaltning av bruksretter, jakt og fiske, til erstatning for fjellstyret og allmeningsstyret.
- Reglene skal sikre at bruksrettshavere tilknyttet jordbruk og reindrift er nødvendig representert.
- Det bør vurderes og fremmes forslag til lovbestemmelser om forholdet mellom det lokale styringsorganet og staten som grunneier, representert av Statskog SF.
- Utvalget skal vurdere regler som etablerer et tydelig skille mellom organets oppgaver og myndighet, og de oppgaver og den myndighet som ligger til staten som grunneier. Dette utgangspunktene er imidlertid ikke til hinder for at utvalget fremmer forslag om en slik fordeling av oppgaver som en finner mest fremtidsrettet og hensiktsmessig, uten at en bryter med de grunnleggende rettsforholdene.
- Utvalget bes også ta stilling til styrets rettslige status. I den sammenhengen må det vurderes regler som forklarer tydelig hva som er privatrettslige og offentligrettslige oppgaver for allmeningsorganet.
- Utvalget skal se på lovendringsforslagene fremmet av Samerettsutvalget i NOU 2007:13, som gjelder fjellova, og vurdere disse innpasset i nytt lovverk for statsallmenningene.
- Utvalget bes vurdere om det er behov for regler om hvordan kommunesammenslåing eventuelt skal påvirke styreorganiseringen i den sammenslåtte kommunen.
- Utvalget bes fremme forslag til saksbehandlingsregler, herunder regler om forholdet til forvaltningsloven og offentleglova, eventuelt forslag om egne regler om saksbehandling, innsyn og om involvering av berørte parter og interesser m.v.

Grunndisponering, tomtefeste og salg av grunn

- Utvalget skal vurdere dagens fordeling av myndighet til å foreta grunndisponeringer og fatte avgjørelser knyttet til grunneierretten, og vurdere hvordan dette bør reguleres i en ny lov. Det skal gis regler om involvering av berørte interesser, herunder bruksrettshavernes, reindriftsutøvernes og berørte samiske interesser, før det tas avgjørelse. Utvalget bes dessuten om å vurdere om grunndisponeringsreglene kan gjøres klarere og mer oversiktlige
- Utvalget skal også legge til grunn at forbud fortsatt skal være hovedregelen når det gjelder salg av statsallmeningsgrunn, men at visse avgrensede unntak kan lovfestes. Opprettelse av tomtefeste skal også ligge til grunneier. Departementet vil imidlertid be

utvalget vurdere om det er grunn til å gjøre endringer når det gjelder retten til innløsning av festetomter i statsallmenning.

Lovregulering av bruk som ikke er basert på allmenningsrett

- Fjellogen har i dag regler om utenbygdsboendes rett til beite, om tamreindrift utenfor reinbeiteområder fastsatt ved lov, og om tildeling av seter til jordbruker uten beiterett i statsallmenning. Utvalget bes vurdere hvordan slike spørsmål best bør lovreguleres.
- Videre bes utvalget vurdere om det er behov for å ta inn regler i lovforslaget om forholdet til allmennhetens bruk av statsallmenningene.

Lovreguleringen av jakt-, fangst- og fiske

- Regelverket om jakt, fangst og fiske skal ivareta en god balanse mellom innenbygdsboendes rettigheter og hensynet til utenbygdsboende. Utvalget skal videre vurdere forenklinger og klargjøringer av regelverket, herunder ta stilling til hvordan begrepet innebygdsboende bør defineres i forbindelse med endringer av kommunegrenser.

Oppsyn

- Utvalget bes om å gjennomgå dagens oppsyn i statsallmenningene. Det skal legges vekt på en rolledeling mellom offentligrettslig oppsyn og andre oppgaver, at lokal kunnskap tas i bruk og at overlapp mellom instanser unngås.

Løsning av uenighet og konflikter

- Utvalget bes vurdere om det i loven bør opprettes fora for samarbeid mellom de ulike lokale organer og interessegrupper. Utvalget bes vurdere om det bør gis nye regler for håndtering av uenighet og konflikter.
- Videre bes utvalget vurdere om det fortsatt bør være en klageordning etter forvaltningslovens regler og om adgangen til å kreve skjønn bør videreføres. Utvalget skal legge til grunn at adgangen til jordskifte skal være begrenset i tråd med det som i dag følger av statsallmenningslovens § 4-2.

Forholdet til andre lover

- Utvalget bes vurdere samspillet med og grenseflatene mot andre lover, samt om det er naturlig å ta inn henvisninger til lover som er sentrale ved forvaltning av statsallmenningene, som plan- og bygningsloven, naturmangfoldloven, jordloven, skogbruksloven og reindriftsloven, eventuelt også andre lover som er sentrale i forhold til forvaltning av statsallmenningene.

Økonomi

- Lovforslaget skal ha som utgangspunkt at virksomheten i statsallmenningene i størst mulig grad skal være finansiert gjennom inntektene fra allmenningene.
- Utvalget bes vurdere på hvilken måte det vil være hensiktsmessig å videreføre ordningene med grunneierfond, fjellkasse/allmenningskasse, allmenningsfond m.v. Utvalget bes også om å gjøre en fullstendig gjennomgang av hvilke inntektsmuligheter som finnes i statsallmenningene, og hvordan disse kan benyttes.

- Utvalget bes videre vurdere om det er naturlig å videreføre en ordning med støtte til en fellesorganisasjon for styrene, tilsvarende ordningen med støtte til Fjellstyresambandet.
- Utvalget bes videre foreslå regler om kontrollen med økonomiforvaltningen, herunder regler om hvilket organ som bør være kontrollorgan, og om revisjon.

2.3 Særlige spørsmål vedrørende statsallmenningsloven

- Dersom utvalget kommer til at det ikke finnes en hensiktsmessig måte å slå sammen fjelloven og statsallmenningsloven skal utvalget ikke komme med forslag om endringer i statsallmenningsloven, men konsentrere sitt arbeid om fjelloven.
- Dersom utvalget foreslår at fjelloven og statsallmenningsloven skal slås sammen, forutsettes ordningen med statsallmenning drevet som bygdeallmenning med hensyn til skog og virkesrett videreført som nå.

3. OPPFØLGING AV SAMERETTSUTVALGET 2

Samerettsutvalget har i NOU 2007: 13 Den nye sameretten blant annet foreslått en ny styrings- og forvaltningsordning på statsgrunn i det tradisjonelle samiske området sør for Finnmark, samt lovregler om kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter, og om saksbehandling og konsultasjoner. Samerettsutvalgets forslag følges opp av de berørte departementene.

Departementet vil som nevnt i punkt 2.2 be utvalget se nærmere på de lovendringsforslagene fra Samerettsutvalget som gjelder fjelloven og vurdere å innpasse disse forslagene i det nye lovverket for statsallmenningene. Utvalget må legge til rette for at samiske rettighetshavere, herunder bruksrettshavere tilknyttet reindrift, å gis representasjon i styrende organer i de statsallmenninger som ligger innenfor de samiske reinbeiteområdene.

Utvalget skal avgrense sitt lovforslag til regulering av det som er statsallmenninger i dag og som er underlagt fjelloven og statsallmenningsloven. Eventuelle utvidelser av lovenes geografiske dekningsområde inngår ikke i utvalgets mandat.

En eventuell ny lovgivning for forvaltning av grunneierrettigheter i hele det tradisjonelle samiske området og bruksrettigheter i Nordland og Troms vil bli vurdert i forbindelse med oppfølgingen av Samerettsutvalgets utredning.

4. ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER AV FORSLAGENE

Utvalget skal utrede de administrative, økonomiske og andre vesentlige konsekvenser av forslagene. Minst ett forslag skal baseres på uendret ressursbruk på området.

5. FRIST

Utvalget skal avgi utredningen i form av en NOU, innen to år etter at utvalget er oppnevnt.