

**RAPPORT**  
**FRA**  
**ARBEIDSGRUPPE**  
**Tida og tilhøva**

Overlevert Landbruks- og matdepartementet den 15. desember 2006

John Bjørkan

Jan Borgnes

Ole Jacob Helmen

John Petter Løvstad

Rune O. Brenna

Marianne S. Barstad

Ivar A. Toven

Fredrik Platou

Siw Bleikvassli

## INNHALDSFORTEGNELSE

<b>1. Mandatet</b>	
1.1 Oppdraget	s. 1
1.2 Arbeidsgruppens sammensetning, arbeidet i gruppen	s. 1
1.3 Gruppens fortolkning av mandatet	s. 1
1.4 Forhold til forslag om endring av seterforskrift som er på høring	s. 2
<b>2. Oppsummering, konklusjoner</b>	s. 2
<b>3. Definisjoner og nærmere avklaring av rettslige rammer</b>	
3.1 Hva forstås med "landbruk"	s. 4
3.2 Hva forstås med "jordbruk" i allmenningslovgivningen	s. 6
3.3 Grunnleggende prinsipp for utøvelse av jordbruksrelatert bruksrett i statsallmenning	s. 7
3.3.1 Aktivt jordbruk	s. 7
3.3.2 Husbehov	s. 7
3.4 Hva er omfattet av dynamikken i fjellov og statsallmenningslov	s. 8
3.4.1 Åpner fjellovens § 2, 1. ledd for etablering av nye bruksformer	s. 8
3.4.1.1 Flertallets syn	s. 8
3.4.1.2 Mindretallets syn	s. 10
3.4.1.3 Konkrete eksempler på ulikt syn	s. 12
3.4.1.3.1 Tilleggsjord	s. 12
3.4.1.3.2 Fellesfjøs	s. 12
3.4.1.3.3 Vannkraft	s. 13
<b>4. Bakgrunn; landbruksnæringen i allmenningsbygdene sine hovedutfordringer og behov</b>	
4.1.1 Generelt utgangspunkt	s. 14
4.1.2 Særlige utfordringer med hensyn til beitebruk	s. 15
<b>5. Hvordan kan bruksretten utøves for å møte utfordringene?</b>	
5.1. Forslag I	s. 16
5.1.1. Flertallets syn	s. 17
5.1.2 Mindretallets syn	s. 19
5.1.3 Gjennomføring, økonomiske og administrative konsekvenser	s. 21
5.2 Forslag II	s. 22
5.2.1 Mindretallets syn	s. 22
5.2.2 Gjennomføring, administrative og økonomiske konsekvenser	s. 23

## K A P 1 M A N D A T E T

### 1.1. Oppdraget

Landbruks og matdepartementet nedsatte ved brev av 8. juni 2006 en arbeidsgruppe for vurdering av rammene for utøvelse av bruksrett i statsallmenning, herunder fjellovens bestemmelse om at bruksrettene skal kunne utnyttes i samsvar med rasjonell bruk og etter tida og tilhøva. Arbeidsgruppa ble bedt om å se nærmere på hvilke utfordringer og behov landbruksnæringen i allmenningsbygdene står overfor, og hvordan bruksrettene kan utøves for å møte disse utfordringene.

### 1. 2. Arbeidsgruppens sammensetning, arbeidet i gruppen

Arbeidsgruppen har bestått av;

John Bjørkan og Jan Borgnes fra Norges Fjellstyresamband  
Ole Jacob Helmen fra Norges Bondelag  
John Petter Løvstad fra Norsk Bonde- og Småbrukarlaget  
Marianne S. Barstad fra Statens Landbruksforvaltning  
Rune O. Brenna fra Norsk Almenningsforbund  
Ivar A. Toven fra Norske Reindriftssamers Landsforbund  
Fredrik Platou og Siw Bleikvassli fra Statskog SF

John Bjørkan har vært arbeidsgruppens leder, og Siw Bleikvassli har vært sekretær.

Arbeidsgruppen har hatt 4 møter, alle i Oslo, samt ett telefonmøte. Representant fra Norske reindriftssamers Landsforbund har vært tilstede på ett av møtene, for øvrig har samtlige medlemmer deltatt i alle møter. Mellom møtene har arbeidsgruppen medlemmer korrespondert forslag og notater per email.

Det er ikke aktivt innhentet informasjon fra andre enn gruppens medlemmer/medlemsorganisasjoner. Arbeidsgruppen har uoppfordret mottatt innspill fra Vestre Slidre kommune.

### 1.3. Gruppens fortolkning av mandatet

Arbeidsgruppen har diskutert mandatet og er enige om at mandatet må oppfattes slik at bruksretten skal kunne utnyttes på en annen måte enn i dag. Arbeidsgruppen oppfatter mandatet slik at det skal arbeides med konkretisering av utvikling av innholdet i bruksretten, ut fra næringens behov.

Arbeidsgruppen tar for seg utvikling av allmenningsbruk relatert til jordbrukstilknyttede rettigheter.

Arbeidsgruppen har oppfattet at en har stått fritt til å fremme forslag til endring av praksis og forskrifter, men innen de rammer fjellov og statsallmenningslov fastsetter.

#### **1.4. Forhold til forslag om endring av seterforskrift som er på høring**

Arbeidsgruppen har arbeidet parallelt med at forslag til endring av forskrift om seter og tilleggsjord er på høring.

Forslaget til endring av seterforskrift åpner i noen grad for en dynamisk utvikling av seterbruk. Arbeidsgruppen har vært enig om at disse forslag er nødvendige, men ikke tilstrekkelig for å møte de behov jordbrukene i allmenningsbygdene i dag står ovenfor.

Arbeidsgruppens forslag peker på behov for en bredere gjennomgang av seterforskriften . Ideelt sett burde seterforskriften kunne oppdateres også for resultat av dette arbeid samtidig med at de tidligere foreslåtte endringer iverksettes og implementeres.

Det legges til grunn at arbeidsgruppens forslag vil kreve noe bearbeidelse. En ønsker ikke å trenere iverksettelse av de tidligere foreslåtte endringer i seterforskriften. Arbeidsgruppens syn er derfor at med mindre bearbeidelse av denne gruppens forslag kan gjennomføres raskt, så bør oppdatering av seterforskriften skje i to etapper.

## **K A P 2 O P P S U M M E R I N G , K O N K L U S J O N E R**

Arbeidsgruppens medlemmer er langt på veg enig om hvilke utfordringer landbruksnæringene i statsallmenningsbygdene står ovenfor. Sentralt i så måte er stadig økende krav til effektivisering av primærnæringene, utfordringen med hensyn til å beholde eksisterende og etablere nye lønnsomme arbeidsplasser i bygdene, og stadig økende tendens til fraflytting.

Medlemmene har videre en omforent holdning til at det er mulig å søke å møte disse utfordringene med en mer dynamisk holdning til rammer for utøvelse av bruksrett i statsallmenning.

Arbeidsgruppen er delt i et flertall og et mindretall i forhold til hvilke rammer fjellov/allmenningslov setter med hensyn til utvikling av bruksrett. Et flertall

bestående av Norges Fjellstyresamband ( NFS ) , Norsk Almenningsforbund (NALF), Norges Bondelag ( NB), Norsk Bonde- og Småbrukarlag ( NBS) samt Statens Landbruksforvaltning (SLF) mener lovgivningen gir rom for etablering av ny bruksutøvelse. Mens et mindretall bestående av Statskog SF (SSF), mener utvikling av bruksrett må ta utgangspunkt i utøvelse som er hjemlet i lov og alders tids bruk, og at bruksutøvelse som er vesensforskjellig fra dette ikke er hjemlet i lovgivningen.

Eksempler på hvordan de ulike utgangspunkt har praktisk betydning er at dette flertallet i arbeidsgruppen mener at utvisning av tilleggsjord må anerkjennes som bruksrettsutøvelse.

Et annet flertall, bestående av NBS, NB, NFS og NALF, mener også at spørsmål om bruksretten omfatter rett til utvisning av grunn for etablering av fellesfjøs og utnytting av fall til småskala kraftproduksjon for eget bruk er andre eksempler på denne forståelsen .

Det fremmes i rapporten to forslag til endring av dagens praksis og forskrifter som kan imøtekomme utfordringer landbruksnæringene i statsallmenningsbygdene står ovenfor.

Et flertall bestående av NFS, NB, NBS, NALF og SLF foreslår at følgende skal legges til grunn for innholdet i jordbrukstilknyttet bruksrett i statsallmenning:

***Med formuleringen "til kvar tid" i fjelloven § 2 er det sagt på en tydelig måte at allmenningsbruken ikke er bundet til de tradisjonelle bruksmåtene som det kan føres bevis for. Har man først allmenningsrett, omfatter den rett til slik benyttelse av allmenningen som eiendommens jordbruksmessige behov og aktuelle driftsmåte gjør naturlig.***

Et mindretall, SSF foreslår at

***a) Det etableres rett til oppføring av nødvendig husvære, driftsbygninger og anlegg i forbindelse med beitebruk og naturlig tilgrensende virksomhet i statsallmenning.***

***b ) Administrasjon og utvisning av tilleggsjord vurderes overført til fjellstyrene.***

***c) Det innføres en bestemmelse om grunneiernes adgang til å påklage fjellstyres manglende oppfølging av frifall/bortfall til Statens landbruksforvaltning.***

## KAP 3 DEFINISJONER OG NÆRMERE AVKLARING AV RETTSLIGE RAMMER

### 3.1. Hva forstås med "landbruk"

I samsvar med mandatet har arbeidsgruppen tatt utgangspunkt i hvilke utfordringer landbruksnæringen i allmenningsbygdene står ovenfor. Begrepet "landbruk" er ikke entydig. En har funnet det hensiktsmessig å belyse begrepet i relasjon til dette arbeid.

Begrepet "landbruk" omfatter ulike næringsutøvelse i primærnæringene, så som tradisjonelt jordbruk, skogbruk, hagebruk og også reindrift ( jf bl.a. plan og bygningsloven).

I webleksikon wikipedia ([www.wikipedia.no](http://www.wikipedia.no)) fremgår det at ;

***Agrikultur** (fra latin) er prosessen å produsere mat og andre ønskede produkter ved kultivering av planter og avl av tamme dyr, kort sagt landbruk.*

***Landbruk** er et begrep som omfatter ei rekke næringsgreiner der dyrking av jord er grunnleggende for produksjonen. Agrikultur er et omgrep på flere språk for det samme, som oversatt betyr "jorddyrking". Kulturlandskap er et annet begrep som oftest forbindes med jordbruksproduksjon og landbruksvirksomhet. Jordbrukets kulturlandskap forbinder vi da med kommersiell jordbruksvirksomhet, men landbruk omfatter kun en del av kulturlandskapene som er betegnelsen på all menneskepåvirket landskap på jordkloden.*

*Landbruk er i all hovedsak å produsere mat, fôr, næring og fiber ved å dyrke visse planter. I tillegg gjelder det oppdrett av husdyr. Hagebruk, skogbruk og meieribruk er greiner av landbruk. Nye begrep som "økologisk jordbruk", "niseproduksjon", "småskalajordbruk" og "landskapsskjøtsel", har etter hvert fått stort betydning for landbruket.*

*En person som driv landbruk kan kalles "landbruker", "jordbruker" eller "bonde".*

Dette er det helt tradisjonelle landbruket. Det er bruken av jorda og det som vokser der, og dyrehold som er det essensielle. Dagens landbruk er selvsagt et mye videre begrep enn dette, men kjernen i det er fortsatt svært likt.

Kjernen i landbruksnæringen må være å ta i bruk jord, skog eller dyr for å oppnå matproduksjon og inntekt til driftsenheten.. Det er de lokale ressursene på eiendommen som utnyttes. Et viktig spørsmål er om dagens virksomheter fortsatt må være forankret i dyr og/eller planter og/eller skogbruk og/eller kulturlandskap for å være innenfor definisjonen landbruksnæring.

Bruk av jord kan være et utgangspunkt for å definere landbruksnæring. Men da sikter man til tradisjonelt jordbruk, ikke ren turisme eller næringsproduksjon. Landbruksnæringen må på en eller annen måte ha sitt grunnlag i det tradisjonelle, og gjerne modernisere, videreutvikle og bruke elementer av dette i dagens virksomheter.

Det er fare for å ta lite hensyn til tilleggsnæringer, så som turisme, ved å bare se på ressursgrunnet og tradisjonell jordbruksvirksomhet. En mulighet for å bøte på dette er å trekke inn kravet til småskalavirksomhet. Med dette menes at "tilleggsnæringen" skal utnytte gårdens egne ressurser. Da vil turismen og andre nye næringer nødvendigvis bli knyttet til elementene i det tradisjonelle landbruk.

Typiske utvidelser av landbruksbegrepet nå for tiden er gårdsturisme, stølsturisme, gårdsbutikk eller gårds kafé, aktivitetssenter, pleie av kulturlandskap, grønn omsorg etc. Det kan stilles spørsmål ved om det i det hele er mulig å drive disse virksomhetene uten et innslag av tradisjonelt landbruk. Mye av tanken bak turisme på aktive gårdsbruk er jo å kombinere turisme med det tradisjonelle landbruket.

For at "tilleggsnæringen" skal anses som integrert i landbruksnæringen, må det være et vilkår at aktivitetene plasseres naturlig inn i hovedvirksomheten, gjør bruk av eiendommens naturlige landskap, og i minst mulig grad fortrenger tradisjonell landbruksvirksomhet.

Et sterkt element er om "tilleggsnæringen" benytter eller tilgodeser ressurser ervervet eksternt. For eksempel bearbeider råvarer som er produsert av andre bruk. Med mindre det er snakk om samdriftsvirksomhet, heller bruk av eksternt produserte råvarer mer mot at det er snakk om annen næringsvirksomhet, og ikke en integrert del av landbruksnæringen.

### **Størrelse**

En virksomhet må også være av en viss størrelse for å kalles landbruksnæring. Spesielt må næringstyper som gårdsbutikk og gårdsturisme kunne avgrenses mot annen næringsdrift. En måte å avgrense dette på, er å se om virksomheten i sin nåværende form kan drives like godt på et "næringsområde", altså på et annet sted enn i et LNF-område. Hvis svaret er ja, er det en formodning mot at virksomheten er landbruksnæring.

Andre veien må vi avgrense mot hobbyvirksomhet. Kanskje ved å se på om virksomheten gir noe tilskudd til husholdningen, slik det gjøres i forhold til bo- og driveplikten. Eventuelt ved å se på sontringen hobby/næringsvirksomhet som skattemyndighetene bruker.

Landbruksnæring kan under enhver omstendighet bare foregå på aktive bruk.

### 3.2. Hva forstås med "jordbruk" i allmenningslovgivningen?

Fjellogen har ingen egen "definisjon" av "jordbruk", mens statsallmenningslovens § 2-2, 2. ledd fastslår at ;

*"Med jordbrukseiendommer forstås eiendommer som etter dyrket areal, beliggenhet, bebyggelse og bruk har karakter av jordbruk. For bureisingsbruk stilles ikke krav om eksisterende bebyggelse"*

Forarbeidene til så vel fjellov som statsallmenningslov gir noe uttrykk for at det er visse krav til jordbrukets størrelse. I fjellovens forarbeider konkluderes det med at ; *" Det kan her til dels vere vanskeleg å trekkje grensa for kva som er jordbrukseigedom. Men heller ikkje dette kan det bli spørsmål å fastlegge nærare i lova. Tvistar av dette slaget får som hittil avgjerast av domstolane, i den mon dei ikkje kan løysast på annan måte. "*

Høyesterett har ved flere anledninger tatt stilling til om en eiendom er av en slik art og størrelse at den tilligger allmenningsrett. I Høyesteretts dom av 19.03.2001 fremheves som grunnleggende prinsipp et sitat fra avgjørelse inntatt i Rt-1914-35 hvor førstvoterende resymerer sin oppfatning slik:

*« at enhver i bygdelaget liggende eiendom, forsaavidt og saa længe den efter sin beskaffenhet og benyttelse maa ansees som tilhørende jordbruket, har bruksrett i den bygdelaget tilliggende almenning, selv om eiendommen ikke ved sin avkastning av jordbruksprodukter helt eller i det væsentlige avgir tilstrækkelig til en families underhold - mens saadan bruksrett ikke tilkommer den eiendom - stor eller liten - som efter sin naturlige beskaffenhet, sin bebyggelse eller anden anvendelse ikke kan henregnes til de landeiendommer, hvorpaa drives jordbruk ».*

Det synes klart at begrepet "jordbruk" i allmenningslovgivningen er noe annet og snevrere enn det en i dagligtale p.t. legger i begrepet "landbruk". Det er for eksempel åpenbart at *reindrift* faller utenfor "jordbruk" i fjelloven og statsallmenningens forstand. Hensett statsallmenningslovens bestemmelse i § 2-2, 2. ledd må det fortsatt stilles visse krav til tradisjonell drift, for eksempel i forhold til dyrking av jord.

Arbeidsgruppen mener at begrepet "jordbruk" i allmenningslovgivningen har utgangspunkt i tradisjonell bruk. Dette er imidlertid ikke til hinder for at begrepet tolkes i samsvar med "tida og tilhøva", og det må legges til grunn at begrepet "jordbruk" i allmenningslovgivningen har rom for en viss dynamikk.

### 3.3. Grunnleggende prinsipp for utøvelse av jordbruksrelatert bruksrett i statsallmenning

#### 3.3.1 Aktivt jordbruk



I fjellovens § 2, 2. ledd fremgår at;

*” Rett som er knytta til jordbrukseigedom kan berre utnyttast så langt det skjer i tilknytning til drifta av eigedomen som jordbruk, og så lenge eigedomen vert driven som jordbruk. Med dei unntak som går fram av lova her, kan slik rett ikkje avhendast, leigast bort eller krevjast avløyst mot vederlag. Vert gardsdrifta nedlagd og jorda teken i bruk til føremål utanom jordbruksnæringa, fell retten bort. Det same gjeld om ein eigedom ved sal eller overføring misser så mykje av jorda at den ikkje lenger er å rekna som ei jordbruksmessig eining, eller vert delt på ein slik måte at ingen av jordpartane etter delinga er å rekna som jordbruk.”*

Dette innebærer at bruksutøvelse må ta utgangspunkt i et aktivt jordbruk.

### **3.3.2 Husbehov**

Omfang av jordbrukstilknyttet bruksrett i allmenning er begrenset til brukets ”behov” som sådan ( husbehov). Prinsippet er bla nedfelt i ;

Fjellovens § 15, 1. ledd;

*”Jordbruket med beiterett i statsallmenning har rett til å beite med så stor budskap som han kan vinterføre på eigedomen” ( vår understreking)*

Fjellovens § 18, 1. ledd som lyder;

*”Jordbruket i statsallmenning som godtgjer at det trengs seter til drift av garden hans, kan få utvist slik seter,...” ( vår understreking)*

Og i statsallmenningslovens § 2-2, 1. ledd om bruksrettens innhold heter det ;

*”Eier av eiendom med tilliggende virkesrett kan bare utøve retten til dekning av eiendommens behov ved jordbruksmessig drift.” ( vår understreking)*

Tilsvarende også i bygdeallmenningslovens § 2-2, 1. ledd.

Dette innebærer at bruksutøvelse må ta utgangspunkt i gardens eget behov, og at bruksrettshaver som utgangspunkt ikke kan nytte allmenningens ressurser for ”direkte” videre salg. For eksempel kan ikke virkesrettshaver tildeles virke for videre salg, så som uttak av virke til vedproduksjon for salg.

På den annen side vil beskatning av allmenningens ressurser kunne innebære en indirekte tilførsel av verdi som senere blir gjenstand for omsetning. Som eksempel salg av kjøtt/melkeprodukter som er produsert av dyr som har beitet i statsallmenningen.

### **3.4 Hva er omfattet av dynamikken i fjellov og statsallmenningslov?**

Utgangspunktet er fjellovens § 2, 1.ledd som lyder;

*” Rett til allmenningsbruk ligg til bygd eller grend som frå gamal tid har hatt slik rett. Retten skal kunne nyttast på ein måte som til kvar tid er i samsvar med rasjonell bruk, og som er naturleg etter tida og tilhøva. ”*

Arbeidsgruppen mener at det som er gjenstand for utvikling i pakt med ”tida og tilhøva” er allmenningsbruk i vid forstand, herunder de jordbruksrelaterte bruksrettigheter.

Arbeidsgruppen mener denne dynamikk innebærer at bruksrettigheter under skiftende omstendigheter vil kunne være ”hvilende” og ”aktive”, alt etter hva som til enhver tid fremstår som rasjonelt og naturlig.

Arbeidsgruppens medlemmer mener allmenningsrettens dynamikk gir rom for utvikling av tradisjonelle bruksretter og det som er en naturlig følge eller aksessorium til så.

Et flertall i arbeidsgruppen (SLF, NB, NBS, NFS og NALF) mener i tillegg at formuleringen ”til kvar tid” i fjelloven § 2 på en tydelig måte sier at allmenningsbruken ikke er bundet til de tradisjonelle bruksmåtene som det kan føres bevis for. Har man først allmenningsrett, omfatter den rett til slik benyttelse av allmenningen som eiendommens jordbruksmessige behov og aktuelle driftsmåte gjør naturlig.

Et mindretall i arbeidsgruppen (SSF) mener at fjellovens § 2, 1. ledd ikke åpner for etablering av nye bruksformer, eller ny bruksutøvelse som er vesensforskjellig fra den bruk lov og sedvane bygger på.

Nedenfor i punkt 3.4.2 og 3.4.3 redegjøres for hovedinnhold i de ulike prinsipielle syn i arbeidsgruppen. Den nærmere juridiske begrunnelse for de ulike standpunkt forutsettes langt på veg kjent, og er derfor ikke inntatt her. I pkt 3.4.4 gis konkrete eksempler på praktisk betydning av de ulike utgangspunkt.

### **3.4.1 Åpner fjellovens § 2, 1. ledd for etablering av nye bruksformer?**

#### **3.4.1.1. Flertallets syn**

Arbeidsgruppens flertall bestående av NFS, BL, BSL, SLF og NALF, mener fjelloven ikke begrenser bruksutøvelse til tradisjonell bruk, men har rom for etablering av ny bruksutøvelse.

Flertallet begrunner dette blant annet med henvisning til at en sentral intensjon med fjelloven av 1975 var behov for tilpasning av regelverket slik at det gis rom for en tidsmessig utvikling av bruksrettene. Tanken om å unngå

en sementering av bruksrettighetene var meget fremtredende under behandlingen av loven i departementet og i Stortinget.

Meinich Olsen behandler spørsmålet om allmenningsrettens innhold i "Norsk Almenningsret" § 3. Brukens kvalitative begrensning, altså antallet bruksretter, omtaler han på s. 45 flg. Meinich Olsens syn er at allmenningsretten ikke er begrenset til de rettene som uttrykkelig har blitt nevnt i lovene, verken i eldre lovgivning eller etter dagens (1920s) forhold. Etter hans mening er det gitt særregler for de mest vanlige bruksrettene, men det finnes også andre.

I 1963 kom Vinstra-dommen (Rt. 1963 s. 1263). Den fastslo at utnytting av vassdrag til framstilling av elektrisk kraft i kommersielt øyemed var en bruksform som *"er vesenforskjellig fra de former for utnytting av vannet i almenningsvassdrag som hittil har vært ansett som i lov eller sedvane hjemlet almenningsbruk"*. Dommen nevner noen bruksformer i vassdrag som er almenningsbruk. Her begrenses allmenningsbrukernes rett til utnyttelse av vassdraget – bruken skal ikke være av en slik art at den *"hindrer staten fra å råde over dette ved bortleie"*. Men Høyesterett legger enstemmig til grunn *"at rasjonelt drevet landbruk forutsetter tilgang på en viss mengde elektrisk kraft, og at behov for slik kraft derfor med rette kan betegnes som et jordbruksbehov"*, se s. 1270

Vinstra-dommen ligger forut for nåværende fjellov og vedtagelsen av nåværende § 2 i fjelloven var ment å skulle gi romsligere utvidelsesmuligheter enn etter tidligere lov. I tillegg kommer at omfanget av etablering av småkraft-, mini- og mikrokraftverk vil være helt annerledes enn mer industrielle vasskraftutbygginger (som var Vinstra-dommens tema).

Under høringsrundene for fjellova av 1975 var det i lovutkastet tatt inn en regel som tilsvarte fjelloven av 1920 § 2: *"I statens almenninger skal bygdene fremdeles utøve sine bruksrettigheter til beite og seter, slått, mose- og torvtak samt fiske, jakt og fangst som fra gammel tid, for så vidt denne lov ikke bestemmer annet"*. Flere høringsinstanser protesterte mot regelen fordi den bandt bruksutnyttinga for sterkt til de tradisjonelle bruksmåtene. Departementet ville ha en regel som slår fast innholdet i bruksretten (Innst.O nr.39 1974-75), men var enig i at en slik utforming var mindre tjenlig i så måte. Derfor ble regelen omformet til dagens § 2:

Ot.prp. nr. 32 (1973-74) s.36: *"... sagt i første stykket at retten skal kunne nyttast på ein måte som til kvar tid er naturleg etter tida og tilhøva. Med dette har en kome i møte hovudinnvendingen mot den regelen komiteen hadde gjort framlegg om, og ein vil – om departementets framlegg vert følgt – ha fått ei lovfesting av området for bruksutnyttinga som synest å burde kunne godtakast av alle. Det er mogeleg at denne regelen går noko lenger i retning av fri bruksutnytting enn det som kan seiast å vera gjeldande rett i dag. Men det er i så fall ei utviding som det vanskeleg kan reisast innvendingar mot ut frå den samfunnsmessige funksjon allmenningsretten skal tene"*.

Det samsvarer med hva som blir sagt om behovet for lovrevisjon på s. 23-24:  
*"Det er likevel klart ...at dei driftsmessige tilhøve i jordbruket har endra seg nokså radikalt [siden fjellova av 1920]. Mange bruksformer som i åra kring 1920 var rekna som viktige for jordbruksnæringa, og som fjellova har detaljerte regler om, er i dag heilt uaktuelle. ... På den andre sida har det kome opp nye driftsformer og utnyttingsmåtar som love ikkje har reglar om,... Tilhøva innan jordbruksnæringa har endra seg så vidt sterkt at mange av føresegnene i fjellova slett ikkje høver i dag, samstundes som love ikkje har reglar om nokre av dei bruksformene som i dag er mest aktuelle".*

I forarbeidene til stats- og bygdeallmenningsloven er de nyeste uttalelsene om "tida og tilhøva" i fjellovens § 2. Stats- og bygdeallmenningsloven § 2-2 første ledd andre punktum er utformet med fjellova § 2 første ledd andre punktum som utgangspunkt og forarbeidene til bestemmelsen kommenterer allmenningsrettens dynamiske karakter:

Ot.prp. nr. 37 (1991-92) s. 40-41: *"Regelen gir uttrykk for at bruksretten ikke er statisk, men at rettens innhold vil kunne endres noe over tid. ... Departementet har ikke i selve lovteksten forsøkt å ta nærmere stilling til hvilke formål en antar vil være i samsvar med tiden og forholdene. Dette fordi en kasuistisk utformet regel vil bli lite smidig, og kan bli stående i veien for en naturlig utvikling. "*

**SLF, NBS, NB, NFS og NALF mener at disse uttalelsene taler for at bruksretten kan ta opp i seg nye bruksformer når de jordbruksmessige behovene endrer seg.**

#### **3.4.1.2.Mindretallets syn**

SSF mener allmenningslovgivningens dynamikk er begrenset til å omfatte utvikling av de tradisjonelle bruksrettighetene, så som beite, virkesrett m.v. og det som naturlig fremstår som en følge av eller aksessorium til disse.

SSF viser til at Høyesterett har avvist bruksutøveres krav om anerkjennelse av "nye typer" bruksrett, under henvisning til at dette er forhold som hører under grunneiers rådighet. Det vises i den anledning til førstvoterendes kommentar til forholdet i Vinstra-dommen ( RT 1963/1263 på s. 1270 flg;

*Som lagmannsretten legger jeg til grunn at rasjonelt drevet jordbruk forutsetter tilgang på en viss mengde elektrisk kraft, og at behov for slik kraft derfor med rette kan betegnes som et jordbruksbehov. Dette er dog ikke i og for seg tilstrekkelig til at behovet kan kreves dekket i almenningen. En forutsetning herfor er også at det kan dekkes gjennom en form for rådighetsutøvelse i almenningen som etter lov eller sedvane er lovlig almenningsbruk.*

*I dette tilfelle skal rådighetsutøvelsen bestå i at vassdraget i almenningen - eller en del av det - tas i bruk til fremstilling av elektrisk kraft. Jeg kan ikke finne at dette er en rådighet i statsalmenninger som med hjemmel i lov eller sedvane kan utøves*

*som almenningsbruk, og som almenningens eier - staten - derfor plikter å tåle. Jeg legger da for det første til grunn at en slik utnyttning av vassdraget ville være en ny form for almenningsbruk. Det er i ethvert fall ikke opplyst at bruksberettigede i en statsalmenning tidligere og i kraft av sin almenningsrett har nyttet almenningsvassdrag til elektrisitetsfremstilling. Videre legger jeg til grunn at slik utnyttning er en bruksform som er vesensforskjellig fra de former for utnyttning av vannet i almenningsvassdrag som hittil har vært ansett som i lov eller sedvane hjemlet almenningsbruk. Som slike bruksformer er nevnt å ta vann til drift av gårdskverner og almenningssag, til jordvanning og til husholdnings- og husdyrbruk.*

*Det er alminnelig antatt at NL 3-12-1: « Saa skal Almindig være, saasom den haver været af gammel Tid » ikke er til hinder for at de almenningsberettigedes bruksutøvelse i utviklingens medfør er gjenstand for en viss endring. Etter mitt skjønn er det imidlertid ikke her tale om endring i almenningsbruken, men om utvidelse av brukernes rettigheter i statsalmenningen med en bruksbeføyelse som er ny og som faller utenfor den ramme som er trukket av den hittil lovhjemlede eller utøvede almenningsbruk. Jeg mener at dette ikke har hjemmel i NL 3-12-1 eller i sedvanerett.*

SSF mener at etablering av nye bruksretter som ikke har noen forankring i tradisjonell bruk må etableres på samme vis som enhver annen rettighet; primært ved lovendring. Dette er ikke til hinder for at en kan anerkjenne eksistens av bruksretter som ikke er uttrykkelig nevnt i lovgivningen, og som måtte være etablert ved alders tids bruk.

Ved fjelloven av 1975 ble det slått fast et prinsipp om at inntekter fra statsallmenning skal komme allmenningene til gode, og holdes atskilt fra statens øvrige midler. SSF viser til at allmenningseierens interesser i dag enkelt sagt består i å administrerer og forvalte statsallmenningene til beste for rettighetshavere, grunneier og øvrige interesser. En viktig faktor i dagens system med grunneierfondet er å utjevne ulik avkastning mellom de ulike allmenningene. En utvidning av rett til allmenningsbruk som innebærer at det åpnes for ny bruksutøvelse som er vesensforskjellig fra den utøvelse som er hjemlet i lov og alders tids bruk vil innebære en forfordeling av enkelte bruksrettsutøvere. Dette til forringelse for mulighet for utjevning mellom ulike allmenninger og på bekostning av øvrige berettigede interesser som grunneier skal ivareta.

### **3.4.1.3 Konkrete eksempler på ulikt syn**

#### **3.4.1.3.1 Tilleggsjord**

**Arbeidsgruppens flertall, NSB, NB, NFS, SLF og NALF**, mener staten må anerkjenne tilleggsjord som en del av bruksretten.

Disse medlemmer viser til at det over lang tid har vært et krav fra brukere og brukerorganisasjoner at tilleggsjord må anerkjennes som bruksrett.

Tilleggsjord består i praksis av hele spekteret fra kulturbeite til fulldyrkede arealer. Disse bruksformer - kanskje særlig kulturbeite - ligger svært tett opp til kjernen i de tradisjonelle bruksretter. Disse medlemmer mener derfor at staten som allmenningseier vanskelig kan bevise vilje til å gi "tida og tilhøva" et reelt innhold dersom man nå ikke gir aksept for at tilleggsjord er en bruksrett.

Arbeidsgruppens flertall, **SLF, NBS, NB, NFS og NALF**, vil peke på at fjellstyrene i sin forvaltning av allmenningens ressurser er forpliktet til å ta hensyn til natur- og friluftslivsinteressene, jf. fjelloven § 3. Både seterforskriftens § 2 og §6 har i dag bestemmelser om at områdestyret for reindrifta har uttalelsesrett før det utvises seter og tilleggsjord.

**Arbeidsgruppens mindretall, SSF** kan ikke se at det er noe grunnlag for å anerkjenne tilleggsjord som en bruksrett. SSF mener at en ved å anerkjenne nye bruksretter etablerer rettskav på ytelsen. Dette medfører redusert mulighet for skjønnsutøvelse der også andre interesser, så som reindrift, friluftsliv m.v. kan telle med ved vurdering av om godet skal utvises eller ikke.

SSF mener en kan vurdere å overføre administrasjon av utvisning av tilleggsjord til fjellstyrene, uten at en dermed anerkjenner forproduksjon i statsallmenning for hjemkjøring som utøvelse av bruksrett. Det redegjøres nærmere for forslaget i pkt 5.2 nedenfor.

#### **3.4.1.3.2. Fellesfjøs**

**Arbeidsgruppens flertall, NBS, NB, NFS og NALF** mener at jordbrukstilknyttet bruksrett gir rom for etablering av fellesfjøs i statsallmenning.

Disse medlemmer viser til eksempel fra Engerdal, hvor flere bruksrettshavere har slått seg sammen om å etablere felles drift, med fellesfjøs. Forholdene lå der til rette for at fellesfjøset ble etablert på statsallmenningsgrunn. Det vises til at det over tid har vært tilrettelagt for at flere bruk går sammen om felles setring og etablerer fellessetre i statsallmenning som utslag av bruksrett.

**Arbeidsgruppens mindretall, SSF og SLF** mener allmenningsrettslig bruksrett ikke omfatter rett til etablering av fellesfjøs i statsallmenning.

SSF og SLF viser til at fellesfjøs for helårs bruk i art og omfang er noe annet og mer enn fellessetre for sesongbruk. Fellessetre står rimelig i sammenheng med den rett de er et aksessorium til, nemlig beiteretten. Et gardsbruks alminnelig driftsbygning for helårs bruk kan vanskelig sees som et naturlig aksessorium til etablert bruksrett. Det utgjør en bruk som er vesensforskjellig fra den bruk lov og sedvane har bygget på. SSF og SLF mener konsekvenser av å anerkjenne etablering av fellesfjøs som en bruksrett vil være at en visker ut grensen mellom bruksutøvelse etter allmenningsrett og den bruk rettighetshaverne normalt forutsettes å utøve på egen eiendom.

SSF og SLF viser for øvrig til at allmenningens ressurser på annet vis kan støtte opp under etablering av fellesfjøs. SSF og SLF viser til eksemplet fra Engerdal hvor det ble der tilrettelagt for bruk av allmenningens ressurser ved bruk av virkesretts- tømmer for oppføring av fellesfjøs. Og at det er mulig å søke om støtte til etablering av fellesfjøs gjennom grunneierfondets midler.

#### **3.4.1.3.3. Vannkraft**

**Arbeidsgruppens flertall, NBS, NB, NFS og NALF** mener også at utnyttelse av vannfall i statsallmenning til produksjon av elektrisk kraft til husbehov for bruksrettshaverne i enkelte tilfeller må kunne anses som utøvelse av bruksrett. Jf. ovenfor om Høyesteretts enstemmige syn på "at rasjonelt drevet landbruk forutsetter tilgang på en viss mengde elektrisk kraft, og at behov for slik kraft derfor med rette kan betegnes som et jordbruksbehov".

Det vises til at bruksrettshaverne har utnyttet statsallmenningens vannressurser i all tid, heri har en utnyttet vassdrag til drift av gårdskverner og allmenningssag. Det er rasjonelt og i samsvar med tida og tilhøva at en i stedet for bruk av diesellaggregat for strømforsyning til f.eks. seter utnytter allmenningens fallressurser til produksjon av elektrisk kraft.

**Arbeidsgruppens mindretall, SSF og SLF** mener allmenningsrettslig bruksrett som hovedregel ikke omfatter utnyttelse av statsallmenningens vannfall til produksjon av elektrisk kraft. Det vises til at Høyesterett klart har tatt stilling til dette spørsmål og avvist det i Vinstra-dommen.

Selv om Høyesterett i dommen uttaler at elektrisitet kan være et jordbruksbehov, fremgår videre uttrykkelig at; *"Dette er dog ikke i og for seg tilstrekkelig til at behovet kan kreves dekket i almenningen. En forutsetning herfor er også at det kan dekkes gjennom en form for rådgighetsutøvelse i almenningen som etter lov eller sedvane er lovlig almenningsbruk.*

SSF og SLF mener det kan tenkes unntak for mulig etablerte lokal sedvane på grunnlag av alders tids bruk i enkeltstående tilfeller. Men det er ikke etablert noen generell rett til produksjon av elektrisk kraft fra allmenningens ressurser.

SSF og SLF mener en ikke kan etablere en slik generell rett ved endring av forskrifter og praksis alene.

SSF og SLF viser for øvrig til at statsallmenningenes vannkraftressurser slik de forvaltes i dag, kommer samtlige bruksrettshavere til gode. Dersom det åpnes for at produksjon av vannkraft skal være en del av bruksrettsutøvelsen, så vil det innebære en uberettiget fordel for enkeltstående rettighetshavere. Dette til fortrenghet for interesser, og ønske om utjevning av ressurser mellom allmenningene.

## **K A P 4 BAKGRUNN; LANDBRUKSNÆRINGEN I ALLMENNINGSBYGDENE SINE HOVEDUTFORDRINGER OG BEHOV**

### **4.1.1 Generelt utgangspunkt**

Arbeidsgruppen har lagt til grunn at landbruksnæringene i allmenningsbygdene er under samme press som landbruksnæringen i landet for øvrig. En har en klar oppfatning at mange av allmenningsbygdene er "fraflytningsbygder".

De aller fleste allmenningsbygdene ligger i områder som preges av tradisjonelt husdyrhold med grasproduksjon. Beiteressursen i utmark har vært en viktig og kan hende avgjørende faktor for disse brukenes eksistens.

Historisk har mjølkeproduksjon utgjort ryggraden i produksjonen sammen med sau. På landsplan var det i 1979 38 906 bruk med mjølkeproduksjon, mens det i dag er ca 15 000. Antall bruk med sau var i 1979 44 500 og er i dag ca 17 000. Områdene har vært dominert av små "familiebruk" og kombinasjonsbruk. Etter starten på 80-tallet har brukene opplevd en økonomi som gradvis er blitt strammere. En forutsetning for inntektsvekst på tradisjonell råvareproduksjon(kjøtt, melk osv.) har vært knyttet til volumvekst. I et avgrenset marked har strukturrasjonalisering vært en forutsetning, dersom en skulle unngå overproduksjon. Innføring av etableringsstopp i melkeproduksjon og siden systemet med kjøp og salg av melkevoter er politiske grep for å styre denne utviklingen.

Mange av brukene i allmenningsbygdene har lang erfaring med tilleggsnæringer. Fra ca 1990 har ekstra midler til bygdeutvikling vært en del av den offentlige politikken. Med Stortingsmelding nr 19 (1999-2000) og Stortingets behandling av denne ble Verdiskapingsprogrammet for mat unnfanget. Det skulle bevilges 100 mill kr. pr. år over en tiårsperiode.



Erkjennelsen som lå bak Verdiskapingsprogrammet og bygdeutviklingsmidlene var at dersom bondens inntekt skulle kunne ligge på et anstendig nivå, måtte fundamentet for inntektsdannelsen utvides fra ren råvareprodusent. Bonden måtte ta "hele sitt ressursgrunnlag" i bruk.

Både gjennom jordbruksavtalen og over Landbruks- og matdepartementet sitt budsjett bevilges det store summer til næringsutvikling. I 2005 ble det i Landbruks og matdepartementet utarbeidet en egen strategiplan for næringsutvikling; "Landbruk mer enn landbruk". I strategiplanen heter det bl.a.

*"Strategien er et rammeverk for alle typer lønnsom næringsvirksomhet med utgangspunkt i gårdenes menneskelige og materielle ressurser og skal bygge opp under hovedmålet for landbrukspolitikken. Strategien omfatter hovedområdene mat, tre, bioenergi, reiseliv og andre varer og tjenester (spesielt grønn omsorg.*

*Strategien skal i hovedsak bidra til lønnsom næringsutvikling i landbruket gjennom økt handlingsrom i politikken og økt regional tilpassing for å kunne ta høyde for regionale og lokale forskjeller. Strategien skal bidra til en felles forståelse av næringenes situasjon og scenarier og på dette grunnlag skape helhetlige mål og strategier for næringsutvikling.*

*Hensikten er videre å bidra til en felles forståelse og økt samhandling mellom departementer, forvaltningsorganer og næringsaktører. Tydelige prioriteringer og en ny styringsmodell danner en overbygning for LMDs midler til næringsutvikling, inkludert BU-midler og verdiskapingsprogrammene. Rolleavklaringer mellom sentralt og regionalt nivå, mellom myndigheter, virkemiddelapparat og næringsaktører skal bidra til klarere ansvarsdeling".*

Regjeringen har følgende overordnede strategi for landbruksrelatert næringsutvikling ("Ta landet i bruk"):

*Videreutvikle eksisterende og skape ny næringsvirksomhet med økt lønnsomhet, ved å ta i bruk mangfoldet av landbrukets menneskelige og materielle ressurser.*

*Grunnleggende for at denne strategien skal bidra til å nå målet for landbrukspolitikken er at næringsutviklingen tar utgangspunkt i de samlede ressurser, både menneskelige, naturgitte og materielle, som landbruket representerer.*

Målet for bygdeutviklingsmidlene er å:

*"...legge til rette for næringsutvikling som danner grunnlag for langsiktig, lønnsom verdiskaping og desentralisert bosetting med utgangspunkt i landbrukets ressurser generelt og landbrukseiendommen spesielt"*

#### **4.1.2 Særlige utfordringer med hensyn til beitebruk**

Arbeidsgruppen legger til grunn at utøvelse av utmarksbeite i dag fordrer en annen tilstedeværelse og tilsyn med dyr enn det som har vært vanlig i senere

tid.

Rovdyrfare utgjør i deler av landet en trussel for beitedyrenes sikkerhet. Dette har også medført at myndighetene til dels krever kontinuerlig menneskelig tilstedeværende og tilsyn med beitedyr på individnivå. Dette kan ved tilfelle lede til nye behov for etablering av husvære, bygninger og anlegg i fjellet.

Det er åpenbart at nye utfordringer og annen beitebruk fordrer menneskelig tilstedeværelse i større grad enn det tidligere har gjort. Dette kan igjen fordra en annen type husly enn det tradisjonelt har vært behov for i fjellet. Tilsvarende kan kombinasjon av beitebruk og tilliggende aktivitet fordra næringslokaler i utmark som tidligere ikke har vært et behov. Eksempelvis kan en tenke seg at opphold med beitedyr i allmenningen som fordrer omfattende tilsyn vil kunne kombineres med annen aktivitet, så som småskala turistbedrifter - salg, servering og overnatting, grønn omsorg m.v.

Blant annet av hensyn til kulturlandskapet, ønske om aktivitet og "liv" i fjellet er det ønskelig at det i fremtiden fortsatt er aktiv beitebruk i statsallmenningene.

## KAP 5 HVORDAN KAN BRUKSRETTE N UTØVES FOR Å MØTE UTFORDRINGENE?

### 5.1 Forslag I :

***Et flertall bestående av SLF, NFS, NALF, NB og NBS foreslår at det for innholdet i jordbrukstilknyttet bruksrett i statsallmenning legges til grunn at:***

**Den jordbrukstilknyttede bruksretten omfatter de tradisjonelle bruksformene, men kan også omfatte nye bruksformer som eiendommens jordbruksmessige behov og den til en hver tid aktuelle driftsmåte gjør naturlig.**

Bruksrettene er begrenset til tilfredsstillelse av husbehov eller gårdens behov, beregnet ut fra samtidens driftsformer, og omfatter derfor det til enhver tid faktisk foreliggende jordbruksmessige behov.

Allmenningsrettens innhold er ikke uttømmende oppregnet i lovverket. Allmenningsrettens innhold justeres etter tida og tilhøva (hvilke jordbruksbehov de bruksberettigede til en hver tid har).

Nye bruksformer kan ikke oppstå på bekostning av eksisterende bruksretter. Dersom en bruksform ikke lenger er aktuell, vil den i praksis bli en "sovende" rett. Dersom jordbruksbehovet endrer seg, slik at det nok en gang blir aktuelt å utnytte bruksformen på denne måten, er det mulig.

### **5.1.1 Et flertall bestående av medlemmer fra SLF, NFS, NALF, NB og NBS gir uttrykk for at;**

Statsallmenningene i Sør - og Midt-Norge omfatter betydelige arealer - til sammen i underkant av 27 mill. daa. I enkelte kommuner er mer enn 50% av arealet statsallmenning. Bruksrettene i statsallmenningene har vært - og er - et viktig grunnlag for mange bygders eksistens. Tradisjonelle bruksformer som setring og beite, er mange steder fremdeles av stor betydning for produksjon av mat og miljø- og kulturverdier. Videreutvikling av de tradisjonelle bruksformene og nye måter å utnytte ressursene i statsallmenningene på, vil være avgjørende for å sikre levende bygder som produserer mat og livskvalitet i tiden fremover.

I distriktpolitikken leter en etter effektive tiltak mot avfolkning av distrikts-Norge. Innlands-Norge er spesielt utsatt for sviktende næringsgrunnlag og fraflytting. Mange allmenningsbygder ligger i typiske innlandskommuner. Landbruket i allmenningsbygdene er preget av tradisjonelt husdyrhold med grasproduksjon. Til sammen gjør dette det særlig viktig at allmenningsbygdene gis mulighet til å ta hele ressursgrunnlaget i bruk.

Norsk landbrukspolitikkk preges av rask omstilling og behov for ny verdiskaping, valgmuligheter og handlingsrom hos næringsutøverne.

Regjeringen peker på at bonden må ta "hele sitt ressursgrunnlag" i bruk.

Jordbruket i allmenningene er i rask endring. Vi ser at det er ønske om å sette i gang flere tiltak i allmenningen som er "nye" sammenliknet med de mest vanlige bruksrettene.

Vi ser for oss at i noen situasjoner vil det være nokså klart at bruksformen har oppstått fra et jordbruksbehov og at den er en del av allmenningsretten. I andre tilfelle vil dette være mer uklart, og da vil det være naturlig om det går noe mer tid før bruksformen anerkjennes. Det vil være naturlig å se på hva slags tiltak det er, tilknytningen til driften på gården, hva tiltaket vil bety for

driften, om tiltaket vil bli vanlig etc. Man kan ikke vurdere dette en gang for alle, men en slags fortløpende vurdering

Forslaget innebærer en utvidelse i forhold til det som har vært lagt til grunn (av Statskog/LMD) til nå. Det medfører at det bør vurderes på nytt om visse tiltak, f.eks. tilleggsjord, gjødselskum, fellesfjøs samt utnyttning av vannkraft i liten skala til produksjon av strøm til dekning av de bruksberettigedes jordbruksmessige behov etc. skal være en del av bruksretten. SLF kan ikke slutte seg til dette når det gjelder eksemplene fellesfjøs og utnyttning av vannkraft.

For å kunne utøve bruksrett i allmenningen er det et krav at bruken tjener den jordbruksmessige utnyttelsen av rettshavereiendommen.

Allmenningsretten har en selvregulerende karakter. Det må alltid foreligge et jordbruksbehov som kan avhjelpest gjennom allmenningens ressurser. Hvilke behov dette er mener SLF, NBS, NB, NALF og NFS ikke er hensiktsmessig å avgrense til hva som til en hver tid er definert som landbrukspolitikk. Utøvelsen av allmenningsretten begrenses videre av husbehovsprinsippet, andre brukeres rettigheter og omfanget av tilgjengelige ressurser i allmenningen.

Allmenningsretten har historisk vært både en rett til høsting av ressurser, men også en rett til areal (jf. seter). Vi ser at hovedgrunnen til at bruken av allmenningene ikke har endret seg vesentlig over de siste generasjonene er at jordbruksbehovene heller ikke har endret seg. SLF, NBS, NB, NALF og NFS mener vi må ta inn over oss at jordbruket er i full endring nå. Grensene mellom jordbruk og attåtnering er blitt mer flytende og driften på mange bruk er ikke lenger basert kun på tradisjonelt jordbruk. De endrede behovene medfører også at allmenningsretten endres.

Allmenningsretten har alltid støttet opp om og supplert de bruksberettigedes jordbruksvirksomhet. Denne funksjonen mener SLF, NBS, NB, NALF og NFS statsallmenningene fortsatt skal ha. Man må derfor unngå en lovtolkning som på sikt i praksis kan føre til at store deler av allmenningsretten blir en sovende rett. Det er viktig at brukene har tilgang til ressurser de har hatt i århundrer, selv om de nå kanskje brukes på nye måter.

Rovdyrproblematikken og kravene til bøndene om å finne nye måter å generere inntekt fra landbruket på gjør at det i dag er flere nye virksomheter som kan være aktuelle. Eksempler kan være: gjeterbu, fôrproduksjon, matforedlingsmuligheter på seter, turisme/gårdskole med seteropphold, husdyrhold uten melkeproduksjon, natthamning etc.

Et nytt behov/virksomhet vil ikke alltid danne grunnlag for en bruksrett i allmenningen. Sannsynligvis vil virksomheten måtte "feste seg" som en del av vanlig jordbruk før det kan anerkjennes som jordbrukstilknyttet behov som danner grunnlag for bruksrett i allmenningen. Her må myndighetene følge med og se hva som blir vanlig i tiden fremover.

Det vil være ulike behov og dermed ulikt grunnlag for bruksrett i ulike deler av landet. Det som er bruksrett et sted trenger ikke å være det et annet sted. Det som ikke er bruksrett ett sted kan være det et annet sted. Det er de jordbruksmessige behov og hva som anses som rasjonelt på det enkelte bruk som er grunnlaget. Dette varierer over tid, men også geografisk.

Når bruksrettens innhold, jf. "til kvar tid", omfatter rett til slik benyttelse av allmenningen som eiendommens jordbruksmessige behov og aktuelle driftsmåte gjør naturlig, bør det også samtidig vurderes om man skal skjerpe frifallsbestemmelsen. Dette er utenfor gruppas mandat, men SLF, NBS, NB, NALF og NFS ønsker kort å påpeke behovet for dette. Dersom det oppstår flere bruksformer som legger beslag på areal (f. eks gjeterbu), vil det på sikt binde opp en del areal i allmenningen.

Bruksretter i allmenningen faller i utgangspunktet bort når gårdens behov opphører. For seter, der investeringene (f. eks i bygninger) er større enn for rene høstingsretter, har vi en frifallsregel som gir gården en sjanse til å ta opp driften igjen før seterretten opphører og arealet faller tilbake til allmenningen. I praksis vil altså en gård kunne drive seter noen år og så ha en fri periode på 20 år før seteren enten går tilbake til allmenningen eller settes i drift igjen. I dag er 20 år svært lenge å sitte med en seterbygning som ikke drives som seter – og som kan utnyttes som fritidsbolig i mellomtiden. Samme problemstilling vil gjelde for andre bygninger.

Forhåpentligvis vil en aksept fra statens side på utvidelse av bruksbehovet føre til mer bruk av statsallmenningene. Derfor er det viktig å vurdere hvordan tilbakefallsreglene i praksis bør fungere, slik at vi får en dynamikk også i opphør av bruksrettene.

Disse medlemmer mener fjelloven gir rom for at forslaget etterkommes.

**5.1.2 Et mindretall bestående av SSF tilslutter seg ikke forslaget. SSF kan ikke tilslutte seg forslaget da det er for uklart med hensyn til hvilke konkrete utslag det vil gi. Det er uklart hvilke konsekvenser det innebærer i forhold til øvrige interesser og hensyn til utjevning mellom ulike statsallmenninger. Det er grunn til å tro at forslaget innebærer en utvidelse av bruksrett som faller utenfor lovens rammer.**

Statsallmenningenes ressurser har hatt og har betydning for både allmenningsbygdene, de enkelte bruksberettigede, og for andre. Det er viktig at ressurser som finnes på statsallmenninger også i fremtiden må kunne nyttes av bruksberettigede, andre i bygden og av personer og bedrifter som ikke kommer fra bygden. De bruksberettigede har særlige rettigheter som er oppstått gjennom bruk. Gjennom fjelloven fastslås at disse bruksrettene bare kan utnyttes i tilknytning til driften av den bruksberettigede eiendom som jordbruk.

Den økonomiske utvikling i jordbruket, og nye næringer som knyttes opp mot landbruket gir utfordringer i utnytting av allmenningene. Utviklingen ellers, særlig i reiselivet fører også til ønsker om bruk av statsallmenningene ressurser. Allmennhetens utnytting av statsallmenningene til friluftsliv og rekreasjon er også større og viktigere enn noen sinne. Nye driftsmåter i jordbruket må finne sin plass i allmenningen innen for den bruksrett den enkelte bruksberettigede har.

SSF er enig i at utviklingen av allmenningsbruken må skje over tid, og at det over tid også kan etableres ny bruksutøvelse. Ny bruksutøvelse må springe ut av den bruksrett som er etablert i alders tids bruk, og fremstå som en naturlig utvikling av dette. Anerkjennelse av ny bruksutøvelse, eller nye bruksrettigheter ut over dette fordrer endring av lov. Flertallets forslag synes å kunne åpne for at det meste som kan tjene jordbruksmessige behov på ett eller annet vis skal anerkjennes som allmenningsbruk. Dette vil omfatte bruksmåter som er vesensforskjellig fra det som følger av lov og alders tids bruk, det er derfor grunn til å stille spørsmål ved om forslaget faller utenfor fjellovens rammer.

Det forhold at forslaget er så vidt uklart med hensyn til hvilke konkrete utslag det kan ha i praksis, vil antatt kunne medføre at det er behov for prinsipiell avklaring i tilknytning til hver enkelt tilfelle som avviker fra tradisjonell bruksutøvelse. Det er blant annet uklart hvilke (nye) tiltak som kan omfattes av forslaget, det er uklart hvem som skal behandle bruksrettshaver anmodning om "utvisning", og det er uklart hvem som skal skjære igjennom i tilfelle tvil. Konsekvens av dette er at saksbehandling av enkeltsaker vil trekke ut i tid. Uklarheter medfører at det er liten grad av foruberegnelighet for den enkelte rettighetshaver. Og en frykter at uklarheter kan føre til vanskelige flerbruksavveininger og konflikter mellom ulike interesser i statsallmenningene.

De nye utfordringene gjør det nødvendig å finne en fleksibel og dynamisk modell for utnytting av ressursene. I dag kan utnytting av ressursene i allmenninger deles inn i 4 hovedformer:

1. Allmennhetens utnytting, dvs. alle har samme rett, (eksempel: Friluftsliv)
2. Bruksrett – bruksberettigede garder utnytter sin rett tilknyttet til

jordbruksmessig drift. (eksempel: beite, seter)

3. Bruksberettigede kan etter søknad få grunneiers tillatelse til å utnytte ressurser (eksempel: tilleggsjord)

4. Det opprettes en økonomisk avtale mellom tiltakshaver og grunneier (eksempel: festeavtale, leieavtale)

SSF tror at det også i framtiden vil være fornuftig å ha tilgang til alle 4 hovedformer. Jordbruksvirksomheten er gjenstand for stadig raskere endringer med hensyn til økonomisk rammevilkår og derigjennom utøvelse. Det er grunn til å tro at nye næringsformer som reiseliv, grønn omsorg, gardsmat etc. vil være gjenstand for enda raskere endringer. Konsekvensene av å akseptere helt nye bruksrettigheter/bruksmåter som er vesensforskjellig fra det som følger av lov/sedvane, er vanskelig å forutse.

SSF mener det må vurderes om nye bruksmåter som ønskes etablert av bruksberettigede, og som er vesensforskjellig fra det som følger av lov/sedvane, kan etableres slik som i dag - etter avtale med grunneier. Gjennom grunneiers "tillatelse" sikres en helhetlig vurdering av alle hensyn som gjøre seg gjeldende. Det sikrer en viss likebehandling/foruberegnelighet. Ytterligere kan tilbakefall, og andre endringsbehov reguleres gjennom den enkelte kontrakt. Fjellstyrene har her som ellers en sentral rolle som høringsinstans og rådgiver.

### **5.1.3 Gjennomføring, administrative og økonomiske konsekvenser**

Medlemmene som har fremmet forslaget (SLF, NFS, NB, NBS og NALF) mener det kan gjennomføres ved en endring av forskrift om "Seter og tilleggsjord". Det foreslås at forskriften omarbeides til en forskrift om "jordbrukstilknyttede bruksretter". Innarbeiding av forslaget i en slik forskrift er et omfattende arbeid. Arbeidsgruppas mandat og rammer har ikke tillatt en detaljert gjennomgang av mulig prosess for implementering av forslaget.

Når det gjelder de økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget mener disse medlemmer at en romsligere definisjon av bruksretter vil føre til at tiltak som i dag belegges med festeavgift vil være avgiftsfrie. Dette vil medføre bortfall av festeinntekter og dermed reduserte inntekter til grunneierfondet. Omfang av reduserte inntekter er ikke avklart.

En romsligere definisjon av bruksretter vil medføre at oppgaver som i dag defineres som grunn disponering og tilligger Statskog vil overføres fjellstyrene. Dette vil medføre redusert arbeidsmengde for Statskog og økt arbeidsmengde for fjellstyrene.

Statskog dekker i dag sin administrasjon av statsallmenningene over grunneierfondet og i noen grad ved behandlingsgebyr. Det antas at sparte kostnader og reduserte inntekter grovt sett vil være like størrelser.

Fjellstyrene dekker i dag sin administrasjon over egne inntekter. Romsligere definisjon av bruksretter vil gi økte kostnader, men ikke økte inntekter til fjellkassene.

## **5.2. Forslag II:**

**Et mindretall bestående av SSF foreslår at;**

***a) Det etableres rett til oppføring av nødvendig husvære, driftsbygninger og anlegg i forbindelse med beitebruk og naturlig tilgrensende virksomhet i statsallmenning.***

***b ) Administrasjon og utvisning av tilleggsjord vurderes overført til fjellstyrene.***

***c) Det innføres en bestemmelse om grunneiers adgang til å påklage fjellstyres manglende oppfølging av frifall/bortfall til Statens landbruksforvaltning.***

### **5.2.1 Et mindretall bestående av SSF mener ;**

#### **Angående forslaget punkt a)**

Gjeldende praksis og forskrifter i statsallmenning imøtekommer ikke nye utfordringer ved beitebruk optimalt. Erfaring fra saker med "ammekyr" og "småskala turisme" viser at bruksrettshavere som ønsker å bygge opp en aktiv beitebruk i allmenningen i kombinasjon med annen naturlig tilgrensende virksomhet ikke får etablert tiltaket som bruksrettsutøvelse. Gjeldende regler og praksis hegner om tradisjonell seterdrift med melkeproduksjon. Aktiviteter som faller utenfor tradisjonell bruk vil praksis og lett falle utenfor det som er anerkjent bruksrettsutøvelse.

SSF mener behov som springer ut av moderne beitebruk bør anses som en naturlig utvikling av etablert rett til beitebruk i statsallmenning. SSF mener videre at rettighetshaveren i kombinasjon med moderne beitebruk må kunne etablere naturlig tilgrensende aktivitet og virksomhet, og at dette kan anses som bruksrettsutøvelse.

SSF mener praksis og forskrifter bør endres slik at en bedre imøtekommer reelle behov for oppføring av hensiktsmessig husvære, bebyggelse og anlegg i forbindelse med beitebruk og tilgrensende virksomhet som en del av bruksrettsutøvelsen.



SSF ser at moderne beitebruk med kulturbeite i noen grad kan fordre enklere bearbeiding og inngjerding av jorden for best resultat. I henhold til gjeldende praksis vil forholdet da måtte henledes under bestemmelser som gjelder for tilleggsjord. Det faller da utenfor det som regnes som bruksrettsutøvelse, og hører inn under Statskog SFs administrasjon. SSF mener en bør akseptere beite i allmenning som bruksrettsutøvelse selv om det innebærer noe bearbeiding av jordsmonn, og at administrasjon av beite best ivaretas hvis det administreres sammen med annet beite av fjellstyrene, som bla er pålagt å lage regler for beitebruk i allmenningen

Det understrekes at disse medlemmer mener det er viktig at en trekker en grense for kultivering av beite i relasjon til "tilleggsjord" som ikke er bruksutøvelse. SSF mener fordyrking for hjemkjøring og bruk på hjemgård faller utenfor etablert bruksrettsutøvelse. Bruksrettshavere har ikke rettskrav på å få utvist parsell for slik forproduksjon og det må fortsatt svares vederlag for tapt skogproduksjon for dette.

#### **Angående forslaget punkt b)**

SSF har sett hen til bestemmelser om utvisning av tilleggsjord, som i dag administreres av Statskog SF. En antar forholdet faller noe ved siden av arbeidsgruppens mandat, men en vil allikevel foreslå at det vurderes om utvisning og administrasjon av tilleggsjord bør overføres til fjellstyrene. Det vises til at fjellstyrene i dag må antas å inneha, eller være i stand til å tilegne seg, nødvendig kompetanse for å ivareta oppgaven. Det antas at overføring av administrasjon av tilleggsjord kan bidra til at partene unngår unødige konflikter, og kan arbeide enda bedre sammen for fremme av felles interesser.

#### **Angående forslaget punkt c)**

Erfaring fra område som fjellstyrene allerede administrerer, seterutvisninger, viser dessverre eksempler på manglende oppfølging av plikt til å fatte vedtak om frifall/bortfall. Disse medlemmer mener anerkjennelse av ny bruksrettsutøvelse og overføring av myndighet til fjellstyrene bør ledsages av en rett for grunneier til å gripe inn dersom fjellstyret ikke ivaretar plikt i så måte. Det er ønskelig at det etableres en rett for grunneier til å påklage manglende oppfølging av frifall/bortfall til Statens landbruksforvaltning, både i forhold til seter og i forhold til evt. nye rettigheter og endringer i administrasjonsordning.

### **5.2.3 Gjennomføring, administrative og økonomiske konsekvenser**

SSF som har fremmet forslaget mener det kan gjennomføres slik og har følgende økonomiske og administrative konsekvenser;

### **Angående forslaget punkt a)**

Forslaget kan gjennomføres ved at bestemmelsen i seterforskriftens § 23 bygges ut til et eget kapittel etter modell av seterbestemmelsene. Det bør i tillegg utarbeides standard kontrakter for forhold som faller utenfor anerkjent bruksrettutøvelse. Det vil være oppgaver hvor det er en fordel med erfaring og direkte kjennskap til bruksrettsforhold i statsallmenningene. De nærmere bestemmelser/retningslinjer bør derfor utredes av Statskog SF i samråd med fjellstyrene/NFS.

Det kan være grunn til å anta at en endring av regelverket som foreslått, med tilgang til oppføring av husvære og aksessorisk virksomhet i forbindelse med beitebruk medfører større etterspørsel fra bruksrettshavere. Foruten at dette vil innebære en villet økning av jordbruksmessig aktivitet i statsallmenningene, vil det kunne innebære at omfang av saksbehandling i fjellstyrene øker. Det tas sikte på at fjellstyrenes nødvendige og dokumenterte ressursbruk i den forbindelse kan dekkes gjennom refusjonsordningen.

Med en forventet økning i etterspørsel fra bruksrettshaverne vil også Statskog SF få flere oppgaver bl.a. i forbindelse med høring, og det kan antas at reduksjon i oppgaver for Statskog SF samlet sett derfor blir begrenset.

Det vil også komme til nye oppgaver med utarbeiding av rutiner/standarddokumentasjon som i en kort periode vil kreve en del innsats fra så vel Statskog SF som fjellstyrene/NFS.

### **Angående forslaget punkt b)**

Overføring av utvisning og administrasjon av tilleggsjord i statsallmenning vil forutsette endring av delegasjonsbestemmelser i *forskrift om ikrafttredelse og delegasjon av myndighet etter lov av 6. juni 1975 nr. 31 om utnyttning av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova) av 21. november 1975* og i *forskrift om delegering av myndighet etter lov av 6. juni 1975 nr 31 om utnyttning av rettar og lunnende m.m i statsallmenningane ( fjellova)*

I tillegg forutsettes en gjennomgang og endring av bestemmelser i seterforskriftens kap. II. Det kan i tillegg være hensiktsmessig at det utarbeides nærmere retningslinjer samt standard avtaleoppsett for tilleggsjord av Statskog SF i samråd med fjellstyrene/NFS .

Forslaget vil innebære en endring av dagens ordning med at Statskog har myndighet til utvisning av tilleggsjord, mens fjellstyret skal ha sak til "fråsegn" og skal legge sin vurdering ut på høring.

En erfarer at etterspørsel etter tilleggsjord er noe redusert de senere år. En har ikke utredet konkret omfang av ressursbruk knyttet til oppgaven, men legger til grunn at ressurser til saksbehandling av enkeltsaker er av begrenset omfang.

Statskogs utgifter til arbeide med utvisning av tilleggsjord utredes av grunneierfondet. Fjellstyrets utgifter utredes av fjellkassen, og som saksbehandling etter fjelloven er dette oppgave som er berettiget til tilskudd etter fjellovens § 36 i samsvar med gjeldende rundskriv om fjellstyrenes regnskap og revisjonsordning av 6.mars2003 med senere endringer.

Så vel Statskog som fjellstyret vil ved foreslåtte endring fortsatt ha oppgaver med utvisning av tilleggsjord. Det kan antas at fjellstyret vil bruke noe mer tid, mens Statskog vil bruke noe mindre tid på arbeid med utvisning av tilleggsjord, ved foreslått endring.

### **Angående forslaget punkt c)**

Det foreslås en ny bestemmelse som hjemler rett for grunneier/Statskog til å påklage fjellstyrets manglende etterlevelse av plikt til å fatte vedtak om frifall/bortfall etter de ulike bestemmelser. Klageinstans bør være Statens landbruksforvaltning. Klageinstans bør ha kompetanse til å fatte vedtak om frifall/bortfall ved behandling av slik klage.

Forslag om å forskriftsfeste grunneiers adgang til å påklage manglende frifall/bortfall vil kunne medføre økt ressursinnsats fra så vel Statskog som fjellstyrene. Det tas sikte på at utgifter til dette må utredes gjennom refusjonsordningen for fjellstyrene og av grunneierfondet for Statskog.

I tillegg må påregnes noe mer oppgaver for klageinstans, Statens Landbruksforvaltning.





