

REVISJON AV SETERFORSKRIFTEN



RAPPORT FRA ARBEIDSGRUPPE

Innhold

1. Mandat, arbeidsgruppens arbeid	
1.1 Kort om oppdraget fra Landbruksdepartementet	s. 3
1.2 Arbeidsgruppens sammensetning, møtevirksomhet	s. 4
2. Momenter av betydning for arbeidsgruppens vurderinger	s. 4
2.1 Avgrensing	s. 4
2.2 Definisjoner	s. 4
2.2.1 Jordbruk	s. 5
2.2.2 Seter	s. 6
2.2.3 Småskala turistmessig utnytting	s. 7
2.2.4 Tida og tilhøva	s. 7
2.3 Seterregisteret	s. 8
2.4 Antall setre i drift som setre i dag	s. 8
2.4.1 Produksjonstilskudd til setre	s. 8
2.4.2 Data fra foregående seterutvalgskartlegging av setre	s. 9
2.5 Grunnleggende prinsipp for arbeidsgruppens vurderinger	s. 9
2.6 Innspill fra fjellstyrene	s. 10
3. Vurdering av gjeldende bestemmelser i seterforskriften	s. 11
3.1 Utvising av seter	s. 11
3.2 Seter i drift, frifall og opphør av seterrett.	s. 13
3.3 Bygninger m.v. på seter	s. 14
3.3.1 Bygninger på seter i bruk	s. 14
3.3.2 Seter ikke i bruk som seter, ikke falt i det fri	s. 16
3.3.3 Seter falt i det fri	s. 17
3.3.4 Bortfalt seterrett	s. 19
4. Økonomiske og administrative konsekvenser	s. 21
5. Oppsummering – endringsforslag	s. 22
5.1 Seterforskriftens kap I	s. 22
5.2 Seterforskriftens kap II	s. 22
5.3 Seterforskriftens kap IV	s. 22
5.4 Seterforskriftens kap V	s. 23
5.5 ”Seterforskriftens kap VI”	s. 23

Vedlegg

- 1. Notat av 10. februar 2003- ad, begrepene ”jordbruk”, ”seter” og ”småskala turistmessig utnytting”**
- 2. Notat av 21. mai 2003, vedrørende innspill fra Fjellstyrene**
- 3. Notat av 15. mars 2003, ad forhold til annen lovgivning**
- 4. Notat av mai 2003 om Delingsloven**

Forsidebilde- setrer i Gauldal- ”Jensåssaken”

5. 1. Mandat, arbeidsgruppens arbeid

1.1 Kort om oppdraget fra Landbruksdepartementet

I brev av 4. juni 2002 ga Landbruksdepartementet Statskog SF oppdrag med å gjennomgå enkelte bestemmelser i Forskrift om seter og tilleggsjord m.m. i statsallmenning av 22. juni 1984 nr 1302 (Seterforskriften). Bakgrunn for den ønskede gjennomgangen var blant annet "Folldalsaken" og "Jensåsaken". I Folldalsaken hadde Landbruksdepartementet bedt Statskog sørge for at det ble stilt en tomt til rådighet i forbindelse med seterbrukerens turistmessige satsing på denne seteren og på eget bruk. Mens Jensåsaken¹ gjaldt et tilfelle i Gauldal statsallmenning hvor Statskog i samsvar med fjellstyrets tilråding avslø søknad om ombygging av uthus på seter.

Landbruksdepartementet understreket at målet for gjennomgangen var å lage et regelverk som bedre kunne legge til rette for en kombinasjon av jordbruksmessig og småskala turistmessig utnytting av setereiendommene i statsallmenningene. I første omgang ba departementet Statskog SF vurdere hvilke endringer og tilpasninger en burde gjøre i regelverket, herunder utarbeide skisser til nye bestemmelser - mht saksbehandling, hvilke momenter som skal vurderes i forhold til tillatelser for oppføring av nye bygninger eller ombygging av eksisterende, hvilke vilkår det kan være aktuelt å stille overfor seterbrukeren, og andre forhold det eventuelt kunne være aktuelt å regulere.

I tillegg til dette ønsket Landbruksdepartementet at Statskog også vurderte reglene for ombygging og omdisponering av bygning på seter i de tilfeller det ikke er aktuelt med en utvidet næringsmessig utnytting. Statskog nedsatte en arbeidsgruppe for oppdraget. I notat av 10. desember 2002 til arbeidsgruppen ga Landbruksdepartementet nærmere beskrivelse av mandat.

Foruten forhold som ovenfor nevnt viste Landbruksdepartementet i mandatet til at en dels som en følge av bedre verktøy for registrering av setre (seterregisteret) forventet en økning i antall "frifallssaker". Arbeidsgruppen ble derfor bedt om å se nærmere på om gjeldende regelverk om frifall av setre er hensiktsmessig og legger opp til gode løsninger. Arbeidsgruppen ble bedt om å vurdere om regelverket bygger på en riktig avveining av de ulike hensyn og interesser som gjør seg gjeldende – herunder andre bruksberettigedes eventuelle behov for seter, seterbrukerens ønske om å beholde seteren, hensynene til naturvern, friluftsliv og bevaring av kulturminner osv. Arbeidsgruppen kunne i henhold til mandat også se på om det er behov for tilpasninger i forhold til en enhetlig behandling av slike saker.

I notatet viste Landbruksdepartementet videre til at en som følge av utviklingen i landbruket - med opphør av jordbruksdrift for stadig flere bruk - møter spørsmål om behandling av allmenningsetre tilhørende disse brukene. Arbeidsgruppen ble bedt om å vurdere Seterforskriftens regler om "bortfall av seterett" på samme måte som regler om frifall av seter, og i nødvendig utstrekning se reglene i sammenheng.

Departementet ga i sin beskrivelse av mandatet uttrykk for at arbeidsgruppen, av hensyn til fremdriften, burde konsentrere sitt arbeide om ulike spørsmål knyttet til oppføring, bruk, endring og eventuell fjerning av seterhus i statsallmenning.

¹ Bilde av angj. seter på forsiden

Dersom en ønsket å ta opp andre problemstillinger knyttet til bruk av statsallmenningene med departementet, ba en om at dette ble gitt lavere prioritet i arbeidsgruppen, eventuelt tatt opp på annen måte.

1. 2. Arbeidsgruppens sammensetning, møtevirksomhet

Arbeidsgruppen har bestått av representanter fra Norges Fjellstyresamband, Statens Landbruksforvaltning foruten Statskog SF;

Carl A. Libach, Statskog Sør-Norge, Leder
Jon Sjugard, Norges Fjellstyresamband
Jan Borgnes, Norges Fjellstyresamband
Reidar Gran, Norges Fjellstyresamband
Hallvard Bjørgum, Statens Landbruksforvaltning,
Svein Larsen, Statskog Sør- Norge
Siw Bleikvassli, Statskog juridisk kontor, sekretær

Arbeidsgruppen har hatt 6 møter, hvorav et over flere dager, og har i tillegg hatt utstrakt elektronisk kommunikasjon mellom møter.

2. Momenter av betydning for arbeidsgruppens vurderinger

2. 1. Avgrensing

Arbeidsgruppen har fått å oppdrag å vurdere bestemmelser om seter i Seterforskriften. Av hensyn til tid til rådighet har arbeidsgruppen bestrebet seg på å holde seg strengt til denne begrensing: Arbeidsgruppen har forsøkt å holde seg innen rekkevidden av Fjellovens bestemmelser om seter. De av Norges Fjellstyresamband oppnevnte medlemmer i arbeidsgruppen understreket at alle forhold vedrørende seter og tilleggsjord i seteforskriften burde vært gjennomgått og revidert. Spesielt pekte disse medlemmene på at Statskogs retningslinjer for gjødselkummer i statsallmenning burde vært implementert i forskriften. Statskogs medlemmer i arbeidsgruppen var ikke enig i dette. Av hensyn til tiden ble denne revisjonsgjennomgang under enhver omstendighet begrenset til å omfatte Seterforskriftens bestemmelser om seter.

Arbeidsgruppen sine vurderinger omfatter etter dette småskala turistmessig utnytting av bruksrettseter, der den turistmessige utnyttingen er direkte tilknyttet virksomheten på seteren eller fremstår som en integrert del av den samlede virksomhet på bruksberettiget eiendom med seter.

Annen småskala turistmessig utnytting av seter i statsallmenningene vil være en grunndisponerings-sak i henhold til Fjellovens § 12 sine bestemmelser. Arbeidsgruppen har som utgangspunkt ikke tatt mål av seg til å vurdere tilrettelegging for småskala turistmessig utnytting med grunnlag i Fjellovens § 12, men understreker at denne mulighet er tilstede for de tilfeller som faller utenfor området for arbeidsgruppens vurderinger. For disse tilfellene fordres også en mer omfattende behandling av kommunale bygningsmyndigheter, i tillegg til fjellstyrenes og Statskogs vurdering.

2.2 Definisjoner

"Jordbruksdrift", "jordbrukseiendom", "seterdrift", "seterbygninger" og "småskala turistmessig utnytting" har vært sentrale begreper i arbeidsgruppens vurderinger.

Selv om arbeidsgruppen mener å ha en omforent holdning til disse begrepenes kjerneinnhold, har det vist seg vanskelig å gi en presis definisjon av dem.

Begrepene jordbruk og seter må i denne forbindelse defineres med utgangspunkt i Fjelloven og forarbeidene til loven, supplert med andre rettskilder- rettspraksis m.v. Arbeidsgruppa mener det er naturlig å vise til disse kildene som "bakteppe" for å klarlegge hva som ligger i "jordbruk" og "seter". Det vises til

Vedlegg 1: Notat av 10. februar 2003

Notatet gir en oversikt over fjelloven, dens forarbeider, sentral rettspraksis m.v. relatert til begrepene "jordbruk", "seter", og "småskala turistmessig utnyttning".

2.2.1 Jordbruk

I Fjellovkomiteens innstilling avgitt i desember 1969 er det bl.a. fremholdt at dersom en vil motvirke avfolkning og stagnasjon i fjellbygdene, måtte en gi bygdene best mulig økonomisk grunnlag å bygge på. Det var videre rimelig at bygdene for fremtiden fikk den økonomiske avkastningen av naturressursene der og at de tradisjonelle rettigheter vedkommende jordbruket måtte kunne utnyttes på andre måter enn tidligere.

Det ble videre sagt at arealer som var eller kunne bli utnyttet til jordbruk, måtte forbeholdes dette, mens hyttebebyggelse måtte søkes konsentrert til steder med minst mulig genanse for jordbruksproduksjon og for allmennhetene friluftsliv.

I Landbruksdepartementets lovproposisjon (ot.prp. nr. 32 1973-74) sa departementet seg enig i at jord som var skikket til jordbruksmessig utnyttelse burde reserveres for dette foremålet, dersom det fantes noen som vil ta jorden i bruk. Departementet så det som svært viktig at arealene som var skikket for jordbruksmessig utnyttelse, ble disponert planmessig og ut fra en gjennomtenkt og forsvarlig næringsøkonomisk vurdering.

Departementet bemerker at rett til allmenningsbruk lå til bygd eller grend som fra gammel tid hadde hatt slik rett. Noe nærmere kunne det ikke sies i selve loven, - hvem som har bruksrett og til hva slags bruk måtte avgjøres konkret etter vurdering av forholdene i det enkelte tilfelle.

Det ble videre sagt at de aller fleste retter til allmenningsbruk er knyttet til jordbrukseiendom og at det kan være vanskelig å trekke grensen for hva som er jordbrukseiendom. Dette forhold kunne det ikke bli spørsmål om å fastlegge nærmere i loven. Og tvister om dette forhold måtte som hittil avgjøres av domsstolene, i den grad de ikke kunne løses på annen måte. Så lenge det ble dreve jordbruksdrift på eiendommen – om enn i redusert målestokk – hadde bruket krav på å kunne nytte bruksretten, så langt bruken hadde tilknytning til den jordbruksdriften som var. På den annen side ble det fremholdt at det ville være i dårlig samsvar med grunntanken i allmenningsretten å opprettholde bruksrett for eiendommer som helt klart ikke lenger var å regne som jordbruk og som en heller ikke kunne regne med vil bli dreve som jordbruk i framtida.

Av relevant rettspraksis viser arbeidsgruppa til sentrale høyesterettsdommer ² samt juridisk litteratur som er nærmere beskrevet i vedlagt notat.

2.2.2 Seter

Arbeidsgruppen oppfatter at begrepet seterdrift sitt kjerneinnhold tradisjonelt omfatter opphold med melkefe og til dels foredling av melkeprodukter på seter sommertid.

Ved Fjellstyrene og Statskogs anvendelse av Fjellov og Seterforskrift er det særlig for *utvising* av seter at krav om melkeproduksjon gjør seg gjeldende. Som vi vil komme nærmere tilbake til nedenfor, er vilkår om melkeproduksjon ikke i samme grad tilstede i forhold til vurderinger av om seteren er i bruk som seter, eller ikke.

Med seterbygninger menes i utgangspunktet de for tradisjonell seterdrift nødvendige driftsbygninger og husvære. Eventuell fritidsbebyggelse, bygninger ment for utleie m.v. på seteren er i Seterforskrift benevnt som "andre hus" på seter, jf § 22.

Arbeidsgruppen oppfatter at denne sontringen er sammenfallende med Plan og bygningsloven (PBL) sin sontring mellom "driftsbygninger i landbruket", og oppføring av andre bygninger, jf PBL § 81 og § 93. Vi vil komme nærmere tilbake til dette forhold i pkt 3.3.1 nedenfor.

Arbeidsgruppen har for sine vurderinger valgt å bygge på lovgivningens sontring mellom ulike stadier av seterens "liv";

² I Høyesterettsdom inntatt i RT 1982 side1575 hvor det fremholdes at fjelloven § 2 er en prinsippbestemmelse som vil kunne være av betydning ved tolkingen av andre bestemmelser i loven. Høyesterett slo fast at det ikke kreves tradisjonell seterdrift for å holde retten ved like. Høyesterett har videre i dom inntatt i RT 2001 side 394 behandlet spørsmålet om bortfall av virkesrett i statsallmenning, jf statsallmenningsloven § 2-6 første ledd nr. 1 bokstav b. HR uttalte at eiendommen fortsatt hadde beholdt karakter av å være jordbrukseiendom, og at bestemmelsen om bortfall av virkesrett i statsallmenningsloven § 2-6 første ledd nr. 2 ikke kunne få anvendelse. De 12 daa dyrka jord lå velarrondert i en sammenhengende teig og grenset inn mot jordbruksareal som tilhørte andre bruk, og som ble drevet på tilsvarende måte. Virkesretten var heller ikke bortfalt etter § 2-6 første ledd nr. 1 bokstav b. Kunne ikke kreves at jorda ble bearbeidet mer enn hva som var nødvendig for lønnsom drift. Det kunne således ikke kreves at jorda årlig ble pløyd og tilsådd.

I Høyesterettsdom inntatt i RT 2001/213 var det spørsmål om bortfall av bruksrett i bygdeallmenning, jf bygdeallmenningsloven § 2-6. Her var de omtvistede eiendommene små. Den største var på 6,8 daa, og den minste på ca. 1,8 daa. Det dyrkede arealet var mellom 3,9 daa og 0,5 daa. Noe hagebruk. Eiendommen ligger i område som dels er avsatt til bolig/forretninger og dels avsatt til LNF-område. Spørsmål om eiendommen etter en samlet vurdering av beliggenhet, dyrket areal, bebyggelse og bruk fremdeles har karakter av jordbruk. Totalinntrykket av eiendommens karakter vesentlig. Vurderingen må videre skje ut i fra forholdene i dag. Dersom en eiendom som har tilhørt jordbruket, nå i det alt vesentlige fremstår som en bolig/fritidseiendom, er den omdisponert, jf RT 1985 side 62. HR: "At det ved praktiseringen av kriteriene "nedlagt" og "liggende nede" burde kreves mer i retning av aktiv jordbruksmessig drift enn etter fjelloven § 2 annet ledd. En slik forståelse har, slik jeg ser det, støtte i rettspraksis."

I Lov og Rett nr. 10 2001 har advokatene Borgar Høgetveit Berg og Jonny Johansen bemerket at i lys av ovennevnte dommer fra 2001 er det ikke er grunn til å skille skarpt mellom vilkårene for å ha/erhverve allmenningsrett, innholdet i allmenningsretten og bortfall av allmenningsretten. Dette må også gjelde for rettene etter fjelloven og de ulovfestede allmenningsrettene. Bortfallsreglene må videre sees i nær sammenheng med vilkårene for å ha allmenningsrett. Den materielle regelen som HR har tolket inn i "omdisponert" må videre også gjelde i relasjon til fjelloven § 2. Ved vurdering av allmenningsrett etter fjelloven § 2 må en legge an en bred vurdering som vil være sammensatt og dynamisk."

- **”Utvising”**, med denne menes på den enkelte allmenningsseters ”tilblivelse” som seter for vedkommende jordbruksenhet.
- **”I bruk”**, med dette siktes til den perioden seteren er i bruk som seter for vedkommende jordbruksenhet.
- **”Ikke i bruk, men ikke falt i det fri”**. Med dette menes ”hviletid” på 20 år fra seteren sist var i bruk som seter av vedkommende jordbruksenhet til den faller i det fri.
- **”Opphør”**. Med dette menes seterens opphør som allmenningsseter for vedkommende jordbruksenhet. Retten til seteren opphører i hovedsak på tre ulike måter, enten ved bortfall, oppgivelse eller frifall. Med bortfall menes de tilfelle at setereierens bruksrett opphører, jf Fjellovens § 2, 2. ledd. Med oppgivelse menes tilfelle der setereieren oppgir seteren uten ”atterhald”, jf Fjellovens § 22, 1. ledd nr 1. Og med frifall menes tilfelle der seteren ikke har vært i bruk som seter i en periode på 20 år, jf Fjellovens § 22, 1. ledd nr 2.

2.2.3 Småskala turistmessig utnytting

Spørsmål om turistmessig utnytting relatert til bruksrettsutøvelse i statsallmenning er i begrenset grad berørt i Fjellovens forarbeider. Fjellovkomiteen drøftet dette så vidt, og fremholdt at den viktigste årsak til den sterke tilbakegang som seterbruket har hatt, ble antatt å være at seterdriften slik den hadde vært drevet, ikke fullt ut var tilpasset det moderne landbruk. Komiteen så positivt på kombinasjon mellom seterdrift og turisme og at slik igangsatt drift burde stimuleres.

Med ”turistmessig utnytting” mener arbeidsgruppen tilrettelegging for salg av varer og tjenester til tilreisende og lokalbefolkning. Det være seg alt fra salg av gardsprodukter, opplevelser, bevertning, utleie av husvære til mer komplette tilbud så som ”gardsferier” og ”seterkurs” med videre. Med ”småskala turistmessig utnytting” mener arbeidsgruppen en turistmessig virksomhet som er et supplement til jordbruksdrift på gard eller seter. Den jordbruksmessige driften må være hovedvirksomhet, og den turistmessige satsingen må være en integrert del av den totale virksomheten for vedkommende driftsenhet.

2.2.4 Tida og tilhøva

Fjellovens § 2, 1. ledd, 2. setning slår fast at retten til allmenningsbruk skal *”kunne nyttas på ein måte som til kvar tid er i samsvar med rasjonell bruk, og som er naturleg etter tida og tilhøva”*.

Av lovens forarbeider fremgår det at bestemmelsen ble foreslått som et svar på en rekke høringsinstansers innvendinger mot en videreføring av 1920- Fjellovens § 2³, (jf Ot prp nr 32 for 1973-74, på s. 36).

Det vises til vedlegg 1 for en nærmere beskrivelse av ”tida og tilhøva” i Fjellovens forarbeider.

³ Fjellovkomiteen av 1965 foreslo i sin innstilling en bestemmelse om innhold av bruksrettene i § 10 i sitt lovutkast; *”I statsallmenning skal de bruksberettigede kunne utøve sine rettigheter til beite og seter, slått, mose- og tovrta, samt fiske, jakt og fangst som fra gammel tid, for så vidt denne lov ikke bestemmer noe annet”*. Dette forslaget bygde langt på vei på 1920- Fjellovens § 2.

Arbeidsgruppen har etter grundige vurderinger, i forhold til denne revisjon av seterforskriften kommet frem til en omforent holdning til at Fjellevens § 2, 1. ledd 2. setning gir rom for utvikling av utøvelse av rett til seter i statsallmenning. Vi vil nedenfor i pkt 3.1, s. 9 flg redegjøre nærmere for dette forhold.

2.3. Seterregisteret

Norges Fjellstyresamband og Statskog nedsatte i 1995 et utvalg for å foreta en gjennomgang av behovet for endringer i seterforskriftene med kommentarer. Utvalget anbefalte blant annet :

” At Statskog starter arbeidet med opprettelsen av et PC-basert register for setrene, og at det i den forbindelse etableres et utvalg bestående av representanter for fjellstyrene og Statskogs distriktskontorer. Statskog bør stå for utarbeidelsen av programmet, innlegging og lagring av opplysninger. Fjellstyrene bør stå for oppdatering av opplysningene i registret. Registret må både tilpasses fjellstyrenes og Statskogs behov for en oversikt over setrene i statsallmenningene.”

Et oppdatert register med bruken/statusen på setrer og dyrkingsjord/kulturbeite er av uvurderlig betydning når fjellstyrene og Statskog skal fatte beslutninger etter fjellov og forskrifter. Det forrige ”Seterutvalgets” anbefaling ble fulgt opp, et dataprogram utarbeidet i 1998 og registrering av data påbegynt i 1999. Arbeidet er fortsatt i registreringsfasen, men er nå kommet så langt at datamaterialet kan gjøres tilgjengelig for fjellstyrene. Fjellstyrene og Statskog må nå sammen søke å finne gode rutiner for vedlikehold og oppdatering av data.

Statskog foretok i slutten av sekstiårene en tilsvarende registrering av setrer og dyrkingsjord i statsallmenningene, men det har vært vanskelig å holde dette ajour. Gjennom arbeidet med det nye seterregisteret er det etablert et samarbeide mellom fjellstyrene og Statskog som antatt legger forholdene bedre til rette for en kontinuerlig oppfølging og oppdatering av registrerte data. Et viktig moment i forbindelse med seterregistreringen er fjellstyrets gjennomgang og avklaring av setrenes status. Dette særlig i forhold til bestemmelser om frifall i Fjellevens § 22. Når seterregisteret blir tilgjengelig for fjellstyrene, forventes det at fjellstyrene foretar en konkret vurdering og avklaring av den enkelte seters stauts.

2.4 Antall setre i drift som setre i dag.

Når arbeidet med seterregisteret er fullført, vil det være mulig å hente ut data som viser antall setre i statsallmenning og deres status. Vi har i dag ikke sikre tall for hvor mange setre i statsallmenning som er i bruk som seter.

2.4.1 Produksjonstilskudd til setre

Myndighetene innførte i 1989 et produksjonstilskudd som retter seg mot aktiv setring med melkeproduksjon. Det vises til Forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket av 33. mars 2002 nr 283, § 7, nr 4 om særlig tilskudd til foretak som *” har hoveddelen av sin melkeproduksjon på seter i minst 4 uker i sommerhalvåret og produksjonen skjer innenfor kvote, produksjonsrettighet for geitmelk eller fritak for overproduksjonsavgift.”*. Definisjonen av seter er i denne sammenheng altså jordbruksdrift med leveranse av melk eller foredlet produkt. Driften må foregå i hele eller deler av sommerhalvåret - minst 4 uker - i tilknytning til seterbygning, og må høre til helårs jordbruksdrift på en landbrukseiendom. Formålet med tilskuddet har hele tida vært å opprettholde og gjerne medverke til gjenopptaking

av tradisjonell seterdrift, samt å vedlikeholde seterlandskapet. Tilskuddet var i år 2002 på kr. 13.000 pr. seter.

Statens Landbruksforvaltings oversikt over søknader om produksjonstilskudd til seterdrift kan gi en viss pekepinn for omfang av seterdrift totalt sett. Tabellen nedenfor viser antall innkomne søknader om tilskudd. Det understrekes at dataene også omfatter setre som ikke er statsallmenningssetre, og at det antatt eksisterer foretak med seter i statsallmenning som av ulike grunner ikke søker om dette tilskudd.

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
2608	2864	2820	2807	2721	2620	2339

Tallene viser imidlertid en klar tendens som underbygger antakelser om at tradisjonell seterdrift er en virksomhet i retur.

2.4.2 Data fra foregående Seterutvalgs kartlegging av setre

Seterutvalget som ble nedsatt i 1995, jf pkt 2.3 ovenfor, foretok en kartlegging av statsallmenningssetre i 1995. Kartleggingen ble gjennomført ved utsending av spørreskjema til fjellstyrene. Fra fjellstyrenes svar kunne en hente ut følgende oversikt:

Totalt antall setre i statsallmenning: 1 975

Totalt antall setre i bruk: 1074

Type bruk (flere alternativ tilstede for en rekke setre)

Antall setre med melkeproduksjon: 286

Antall setre med storfebeite på setervoll: 842

Antall setre hvor setervoll ble benyttet ifm småfebeite: 200

Antall setre hvor setervoll ble slått: 440

Setre som ble bortleid

For tradisjonell seterbruk: 9

For beite og slått: 63

Totalt antall setre ikke i bruk: 901

2.5. Grunnleggende prinsipper for arbeidsgruppens vurderinger

Etter inngående vurderinger har arbeidsgruppen funnet at følgende hovedhensyn må legges til grunn for gruppens vurdering:

Vern av natur og kultur

- Man må i størst mulig grad begrense "ikke reversibel disponering" av statsallmenningenes naturressurser. Seterområder er de beste jordbruksområdene i allmenningene. Selv om behov for setre synes på retur i dag kjenner vi ikke fremtidig behov. Formål med regler må være å verne om seterområdene slik at disse ikke nedbygges, men beholder sitt potensial som jordbruksareal.

- Seter og seterlandskap er viktige kulturlandskap. Det er viktig at kommende generasjoner får mulighet til å oppleve dette.
- Arbeidsgruppen legger vekt på at statsallmenningene må forvaltes i samsvar med bestemmelser gitt i Grunnlovens § 110 b⁴.

Næringsmessig og økonomisk utnyttelse av bruksretten

- Levende setermiljø er viktig for turistvirksomhet, og kan brukes i markedsføring. Et levende og livskraftig setermiljø er avhengig av å kunne tilpasse driften etter "tida og tilhøva" men innenfor de begrensninger som følger av fjellovens § 2. Dette tilsier at bestemmelsene i forskriften gir den nødvendige fleksibilitet for slike tilpasninger.
- Gjeldende regler gir åpning for småskala turistmessig utnyttelse av seter m.v., og det kan synes som om bestående muligheter ikke er tilstrekkelig utnyttet. Det er en utfordring å gjøre mulighetene bedre kjent for de bruksberettigede. Det er også erfaring for at begrensende faktorer ligger utenfor fjellstyrenes og Statskogs kompetanseområde.
- Det er en utfordring at regelverk om setre er dårlig kjent hos andre aktører, for eksempel er lokale landbruksmyndigheter ved enkelte tilfeller dårlig orientert.

Allmenningens verdi for kommende generasjoner

- Seterforskriften må så langt som mulig garantere mot at seterbygninger blir fritt omsettelege og skilles fra bruksberettiget eiendom. Seterforskriften må utformes og anvendes slik at en ikke kan missbruke bestemmelser om seter for å oppnå noe som i realiteten er fritidshusvære i statsallmenning. Dette vil redusere allmenningens verdi for den bruksberettigede krets i framtida og være i strid med en langsiktig forvaltning av allmenningens ressurser.

2.6. Innspill fra Fjellstyrene

For å sikre en bred behandling av ulike spørsmål forela arbeidsgruppen sitt mandat til kommentar og innspill overfor landets fjellstyrer. Norges Fjellstyresamband sendte brev til fjellstyrene 19.12.02 der det ble bedt om synspunkter fra fjellstyrene på de problemstillinger Landbruksdepartementet beskriver. Fjellstyrene ble også bedt om å vurdere om det er behov for andre endringer i forskrift om seter og tilleggsjord. 16 fjellstyrer har gitt kommentarer. En sammenstilling av fjellstyrenes kommentarer følger som vedlegg til rapporten.

De fleste fjellstyrene er enige om at det er riktig å gi anledning - innen visse rammer - til å ta i bruk eksisterende bygninger på seter, innen det fjelloven betegner som "tida og tilhøva", og utnytte tradisjonelle seterhus, også driftsbygninger til småskala turisme. Fjellstyrene er opptatt av at en bedre tilrettelegging for å utnytte setrene i turistsammenheng skal skje i kombinasjon med den jordbruksmessige utnyttinga og styrke drifta på bruket og setre som er i bruk. Bakgrunn for all bebyggelse på en seter er utledet av beiteretten og §2 i fjelloven. Bebyggelsen blir en del av seterbebyggelsen og må være uten avgift og uten festekontrakt.

⁴ Jf § 110b, 1. ledd, 2. setning: " Naturens Ressourcer skulle disponeres du fra en langsiktig og alsidig Betragtning, der ivaretager denne Ret ogsaa for Efterslegten."

Samtidig er fjellstyrene klare på at det ikke må åpnes for helt nye bruksretter som griper grunnleggende inn i andre lovfestede bruksretter (beite, seter, dyrkingsjord), jakt, villreinens leveområder, fiske og friluftsliv. Fjellstyrene peker på at kommersielle reiselivsprodukter i tradisjonelle seterområder kan gi betydelige konflikter. De ønsker en fortsatt streng praktisering av seterforskriften for å ivareta setergrener/setre i sin opprinnelige form og driftsmåte, og vil unngå at setervoller og seterbebyggelse blir arena for skjult hyttebygging med fare for forskjellsbehandling. På setre som ikke lenger er i bruk og tjener driften i jordbruket, må det fortsatt være en restriktiv holdning til bygging.

Fjellstyrene er opptatt av gode regler rundt frifall/bortfall av setre. Det tas opp flere problemstillinger rundt disse spørsmålene. Flere etterspør klarere retningslinjer og definisjoner av begrepene rundt dette, men peker på at dette kanskje kan tas inn i kommentarer til forskriften.

Det er flere som savner en god kommentarutgave til hjelp i behandling av enkeltsaker.

Fjellstyrene understreker at setrene er fjellstyret sitt ansvarsområde, fra utvising til de faller i det fri, og at det er viktig at reglene er klare på prinsippene med ansvarsfordeling mellom Statskog og fjellstyret.

Det pekes på at etablering av gjødselkummer eller andre nødvendige installasjoner/hus for drifta bør tas inn i seterforskriftene og at disse blir fritatt for festeavgift.

Fjellstyrene berører også en rekke andre spørsmål. Det vises til

Vedlegg 2: Notat av 21. mai 2003

3. Vurdering av gjeldende bestemmelser i seterforskriften

3.1 Utvising av seter

Gjeldende rett: Fjellovens § 18, § 21. Seterforskriftens kap 1, kap 3 og § 13.

I henhold til Fjellovens § 18, 1. ledd kan jordbruker med beiterett i statsallmenning – *"som godtgjer at det trengs seter til drift av garden hans"* få utvist seter. Det er fjellstyret som har kompetanse til å utvise seter, og som vurderer om vilkår for utvising er tilstede. Når det gjelder krav om at en skal "godtgjere" at "det trengs seter til drift av garden", har det i praksis vært stilt et krav om planer om melkeproduksjon på setren. Arbeidsgruppen bekjent finnes det kun enkeltstående tilfeller der en bruksrettshaver har fått utvist seter uten at vedkommende har hatt planer om melkeproduksjon.

Til grunn for utvising av seter fordrer fjellstyrene i alminnelighet at lokale landbruksmyndigheter har gjennomgått og gitt sin anbefaling til søkerens planer for drift på seteren.

Vurdering

Krav til melkeproduksjon for utvising av seter vil i praksis ekskludere

bruksrettshavere som ønsker å oppta seterdrift som er noe på siden av det tradisjonelle. Arbeidsgruppen legger til grunn at etterspørsel etter setre for tradisjonell drift er sterkt synkende, og antar at dette er en tendens som vil vedvare. Arbeidsgruppen finner at krav om planer for melkeproduksjon som absolutt vilkår for utvisning av seter er vanskelig forenlig med dagens landbrukspolitikk og utvikling av bruksrettene med "tida og tilhøva".

Arbeidsgruppen mener hovedspørsmål ved søknad om utvisning av seter må være bruksrettshaverens reelle behov for seter. Arbeidsgruppen mener det kan forekomme tilfeller der bruksrettshaveren har behov for seter, som en integrert del av hovedbruket, for annet formål enn melkeproduksjon/ foredling av melk. Arbeidsgruppen er samtidig skeptisk til å gi for vide rammer for utvisning av seter, i det en frykter at bestemmelsene i så tilfelle kan misbrukes for eksempel som skalkeskjul for å oppnå fritidshusvære i statsallmenning. Ved vurdering av om bruksrettshaver har et reelt behov for seter kan følgende momenter legges til grunn:

- Etableringen må hensynta lokale tradisjoner
- Etablering av ny seter må ikke være til fortrengsel, eller til vesentlig skade for eksisterende bruksrettsutøvelse
- Søker må ha planer for en virksomhet i statsallmenningen som forutsetter dyrehold i statsallmenningen sommertid.
- Det må være et hovedformål med virksomheten at den inngår som en integrert del av hoveddrift på jordbrukseiendommen, og at den skal støtte opp om driften på hovedbruket.
- Virksomheten må være i samsvar med rasjonell bruk, planer for virksomheten må være vurdert som hensiktsmessig og levedyktig av lokale jordbruksmyndigheter.
- Virksomheten må fordre en tilnærmet kontinuerlig menneskelig tilstedeværelse ved gjennomføring.
- Virksomheten må fordre en viss bygningsmasse med driftsbygninger og husvære

Arbeidsgruppen mener at for eksempel beiting og opphold med ammekyr isolert sett ikke vil fordre bygninger og menneskelig tilstedeværelse av et slikt omfang at vilkår om "reelt behov for seter" er innfridd. Arbeidsgruppen mener beiting med ammekyr isolert sett må henledes under Fjellevens bestemmelser om beite i statsallmenning. De krav til bygningsmasse slik aktivitet innebærer antas normalt å begrense seg til bygninger som kan henledes under seterforskriftens § 23. Annerledes der opphold med ammekyr, eller annen buskap kombineres med annen virksomhet som fordrer husvære/driftsbygninger og menneskelig tilstedeværelse. For eksempel opphold med ammekyr kombinert med småskala turistmessig utnyttning av seter i form av utleiehusvære/bespising etc på seter.

Arbeidsgruppen har vurdert om det bør sondres mellom utvisning av "ny seter" og "ny utvisning" av en seter som er falt i det fri m.v. Man kan tenke seg at dagens strengere krav til utvisning av "ny seter" opprettholdes. Og at det lempes på krav slik ovenfor skissert ved utvisning av en "gammel seter". Arbeidsgruppen er kommet til at man ved å stille ulike krav vil komplisere praktisering av regelverket unødig. Ved en sontring som nevnt innledningsvis vil bruksrettshaver med realistiske planer for småskala turistmessig utnyttning av seter være henvist til "å vente" på at en seter i statsallmenningen skal falle i det fri. En slik ordning kan gi urimelige og uhensiktsmessige utslag. Arbeidsgruppen er derfor kommet til at vilkår

for utvisning som utgangspunkt bør være likt uavhengig av om det er tale om utvisning av "ny seter", eller ny utvisning av "gammel seter". I praksis antar arbeidsgruppen likevel at ulike hensyn vil gjøre seg gjeldene for de to ulike tilfellene, og arbeidsgruppen legger til grunn at etterspørsel etter utvisning av "ny seter" i realiteten vil ha begrenset omfang.

Konklusjon:

Arbeidsgruppen tilrår at det ved utvisning av seter lempes på krav om melkeproduksjon. Arbeidsgruppen mener en lemping av praksis som ovenfor skissert er i samsvar med Fjellevens § 2, 1. ledd, 2. setning sine føringer for at allmenningsretten skal nyttes på en måte som til enhver tid er i samsvar med rasjonell bruk, og som er naturlig etter "tida og tilhøva".

Gjeldende regler gir rom for en endring av praksis slik her skissert, og det fordres i utgangspunktet ingen endring av Seterforskriften. Eventuell gjennomføring av anbefalt endring bør imidlertid markeres. Markering kan skje ved en tilføyelse i Seterforskriften, eller ved innarbeiding i merknader til forskriften, alternativt i et saksbehandlersystem som er tilgjengelig for involverte interesser.

3.2 Seter i drift, frifall og opphør av seterrett.

Gjeldende rett Fjellevens § 22, Seterforskriftens § 4, og §§ 15-21.

For å opprettholde retten til å ha seteren er det et vilkår at seteren er "i bruk". Dette følger av Fjellevens § 22.. Bestemmelsen slår fast at rett til opptatt seter faller bort bla. dersom seteren i et tidsrom av 20 år ikke har vært i bruk som seter. Hva som regnes som "bruk" i relasjon til Fjellevens § 22 er beskrevet i Seterforskriftens § 4. Det fremgår der at seteren regnes å være i bruk dersom setevollen blir høstet, eller den er gjerdet inn og blir nyttet som beite av seterbrukeren.

Reglene fremsetter ikke noe krav om tradisjonell seterdrift med melkeproduksjon som vilkår for å opprettholde seterretten. Og heller ikke i praksis legges det til grunn noe slikt krav av fjellstyrene eller av Statskog.

Vurdering

I henhold til gjeldende regler kreves reeltvis liten jordbruksmessig aktivitet for at en seter skal vurderes å være i bruk.

Det er et spørsmål om virksomhet med småskala turistmessig utnytting kan være tilstrekkelig bruk av seter til å hindre frifall. Arbeidsgruppen legger til grunn at en småskala turistmessig utnytting i så måte bør ivareta momenter som ovenfor nevnt med hensyn til dyrehold/beiting, tilstedeværelse m.v. Setereier bør også i fremtiden som et minimum høste setervollen, eller ha den inngjerdet og nytte den som beite.

Det er et annet spørsmål om seteren kan holdes i hevd ved utleie til annen bruksrettshaver. Det må her sondres mellom tilfeller der seter leies ut sammen med garden, og tilfeller der seteren leies ut alene.

Arbeidsgruppen mener det i denne sammenheng må legges vesentlig vekt på om seteren er i bruk fra garden den tilligger.

I tilfelle setre leies ut sammen med garden, og seteren brukes "ut fra garden", mener arbeidsgruppen at seteren må anses å være i bruk. Det bør med andre ord stilles krav om at seteren blir høstet, eller inngjerdet og nyttet til beite som en integrert del av drift på garden seteren tilligger.

For tilfelle seteren leies ut alene, for bruk av annen driftsenhet, mener arbeidsgruppen det er åpenbart at det er vedkommende som leier seteren som faktisk har behov for den. Det antas da at garden seteren tilligger ikke har behov for seteren. Arbeidsgruppen vil ikke gå inn for at et jordbrukseiendom som faktisk ikke har bruk for seteren kan "holde den i hevd" ved å dra nytte av at andre bruksretthavere finner bruk for seterens ressurser.

Hva gjelder uleie av seter vises for øvrig til merknader til tidligere § 14 i Seterforskriften hvorfra hitsettes:

"...Bortleie i kortere perioder, d.e. inntill 10 år, er tillat, men seteren regnes da ikke for å vær ei bruk"

Konklusjon

Krav til drift på seter i Seterforskriftens § 4 bør i all hovedsak opprettholdes. En konsekvens av dette er at arbeidsgruppen som utgangspunkt mener bestemmelser om vilkår for frifall bør opprettholdes. Begrepet "seterbruker" i § 4 bør imidlertid endres til "garden seteren tilligger".

3.3 Bygninger m.v. på seter

3.3.1 Bygninger på seter i bruk

Gjeldende rett, Seterforskriftens § 13 og § 22

I henhold til Seterforskriftens § 13 avgjør fjellstyret seterbrukers søknad om å føre opp hus "for en rasjonell utnyttning av utvist seter". Fjellstyret skal ta stilling til hvilke, og hvor mange hus som trengs, bygningenes størrelse og standard. Fjellstyret kan sette vilkår for tillatelse. Før fjellstyret fatter vedtak skal Statskog ha anledning til å uttale seg om saken.

Dersom fjellstyret krever at hus på seter skal rives, må saken forelegges regional kulturminneforvaltning til uttalelse før fjellstyret fatter vedtak, det samme gjelder ved endring eller utviding av hus på seter.

I henhold til Seterforskriftens § 22 kan seterbrukeren søke om å få ominnrede eller bygge om for annet formål hus på seteren som ikke lenger er i bruk til de formål de er bygget for. Som eksempel på annet formål nevner § 22 utleie eller bosted. Det er her tale om endring av bygninger slik at de ikke lenger tjener "tradisjonell" seterdrift, en utnyttelse man har ment faller utenfor bruksretten. Dette følger av Seterforskriftens føring for at både Statskog og fjellstyret må gi tillatelse til endringen, samt at det skal opprettes særskilt avtale om avgift for bygningen. Avtalen inngås mellom seterbrukeren og Statskog, og det er Statskog som fastsetter avgift. Det er for øvrig et vilkår at endringen ikke er en hindring for seterdrift på egen, eller andre setrer.

Plan og bygningslovens § 81 smh § 93.

PBL § 81 omhandler oppføring samt endring og reparasjon av bestående driftsbygning i landbruket. Bestemmelsen slår fast at tiltak av nevnte art ikke trenger tillatelse etter PBL § 93, dersom det blir sendt melding til kommunen om tiltaket, og regler gitt i medhold av denne bestemmelsen følges. Ved klargjøring av PBL § 81, 5. ledd ble det avklart at husvære på seter regnes som driftsbygning i landbruket. For bygninger på seter som ikke er driftsbygninger, for eksempel fritidshusvære, gjelder imidlertid hovedregel om søknad og tillatelse fra kommunale myndigheter i § 93, cfr bl.a. Sivilombudsmannens uttalelse i årsmeldingen for 1976, s. 78.

Vurdering:

Arbeidsgruppen mener fjellstyret sin kompetanse vedrørende spørsmål om bygninger på seter må omfatte bygninger og tekniske anlegg som er nødvendige for en rasjonell drift av seteren. En konsekvens av at arbeidsgruppen har gått inn for en oppmyking av regler om utvising av seter, slik at seterretten kan omfatte noe mer og annet enn tradisjonell seterdrift med melkeproduksjon, er at fjellstyrets kompetanse vedrørende spørsmål om bygninger på seter må utvides tilsvarende.

Arbeidsgruppen mener fjellstyret i fremtiden også må fatte beslutninger i søknad om oppføring av bygninger til småskala turistmessig utnytting, så lenge dette er en integrert del av seterbrukerens drift på seter og gard. Bygninger det er tale om kan være utleiehusvære, utsalgsbod, serveringssted, etc. Arbeidsgruppen mener videre at det ikke skal opprettes særskilt avtale, eller svares avgift for bygninger det her er tale om.

Tilsvarende må gjelde for ombygging og ominnredning av bestående bygninger på seter. Arbeidsgruppen mener det er fornuftig at bygninger som ikke lenger er i bruk til de formål de er oppført for kan tjene seterdriften eller hovedbruket på annet vis.

For så vel nybygg som endring av bestående bygg må det stilles vilkår om at bygningene fremstår som en integrert del av lokale setertradisjoner og kulturlandskapets egenart.

Det må opprettholdes et skille mellom bygninger for rasjonell drift av seter hørende under fjellstyrets kompetanse, og bygninger for andre formål, for eksempel fritidsbebyggelse m.v. hørende under grunneiers kompetanse. For sistnevnte må bestemmelsene i Seterforskriftens § 22 fortsatt gjelde. Et prinsipp for grensedragningen er her hvorvidt bygningen skal tjene jordbruket, slik vedkommende driftsenhet fremstår. Det vil i utgangspunktet være fjellstyret som avgjør om en "byggesøknad" sitt formål er å tjene en rasjonell drift. Som en sikkerhet for at en ikke går ut over sin kompetanse, mener arbeidsgruppen at Statskog må ha adgang til å påklage fjellstyrets vedtak til Statens Landbruksforvaltning.

Arbeidsgruppen ser helst at de bygninger en i henhold til denne tilrådnings betrakter som bygninger for en rasjonell drift av seteren blir å betrakte som "driftsbygninger i landbruket" i henhold til PBL § 81. Under enhver

omstendighet legger arbeidsgruppen til grunn at det i første instans er kommunale myndigheter som må avgjøre om et tiltak er å regne som en "driftsbygning i landbruket" eller ikke. For en nærmere fremstilling av forholdet til kommunale myndigheter m.v. vises til

Vedlegg 3: Notat om forhold til annen lovgiving

Konklusjon

Fjellstyrets kompetanse vedrørende bygninger på seter må omfatte bygninger og anlegg for rasjonell utnytting av utvist seter, heri tilfeller der seterdriften omfatter småskala turistmessig utnytting som beskrevet i pkt 3.1 ovenfor. Arbeidsgruppens konklusjon fordrer endring av Seterforskriftens § 13 og § 22.

3.3.2 Seter ikke i bruk som seter, ikke falt i det fri

Gjeldende rett, Seterforskriftens § 14

Det følger av Seterforskriftens § 14 at seterbrukeren kan holde bygninger på seter som ikke er i bruk, men ikke falt i det fri, vedlike på ordinært vis. Det er Statskog som fatter vedtak ved søknad om ombygging eller oppføring av nye hus på seter med slik status. Vilkår om regionale kulturmyndigheters vurdering gjelder tilsvarende som ovenfor beskrevet for seter i bruk.

Før Statskog fatter vedtak skal fjellstyret ha saken til uttalelse.

Ombygging/nybygg som følge av at seterbrukeren skal gjenoppta driften følger regler i § 13, slik at fjellstyret ha kompetanse hva gjelder bygninger som skal tjene en rasjonell drift av seteren.

Vurdering

Arbeidsgruppen mener bestemmelsen i Seterforskriftens § 14 ikke påvirkes av de endringer vi ovenfor har foreslått.

Det er for øvrig en dissens i arbeidsgruppen når det gjelder § 14 sin utforming. Arbeidsgruppens medlemmer fra Norges Fjellstyresamband mener det bør stilles vilkår om at både fjellstyret og Statskog skal gi samtykke ved søknad om ombygging eller oppføring av nye bygninger på seter som ikke er i bruk men ikke falt i det fri. Dette da Fjellstyresambandet mener fjellstyrene best kan vurdere om omsøkt byggeprosjekt vil komme til hinder for senere gjenopptakelse av bruksrett. Fjellstyresambandet mener av denne grunn at fjellstyret her må ha samme kompetanse som Statskog, dette tilsvarende tidligere bestemmelse i seterforskriftens § 15⁵. Disse medlemmene mener følgelig at Seterforskriftens § 14, 1. ledd 2. setning må endres slik at både Fjellstyret og Statskog skal samtykke til ombygging/nybygging som der nevnt.

Arbeidsgruppens øvrige medlemmer mener § 14, 1. ledd, 2. setning regulerer byggearbeider som ikke gjelder utøvelse av bruksrett til seter, disse medlemmene mener derfor det er riktig at en her legger til grunn hovedregel om

⁵ Før endring av Seterforskriften fastsatt i forskrift 4. april 200 var bestemmelser om hus på seter som ikke var i bruk, men ikke falt i det fri nedfelt i seterforskriftens § 15. § 15 1. ledd, 2. setning lød: "Seterbrukeren kan etter samtykke fra skogforvaltaren og fjellstyret utvide seterhusa, eller setje opp eit nytt seterhus på visse vilkår, som t.d. at hus som står skal rivast".

grunnDisponering i Fjellevens § 12. Disse medlemmene har derfor ikke funnet grunnlag for å tilrå noen endring av Seterforskriftens § 14.

Arbeidsgruppen kan samlet anbefale at § 14, 2. ledd videreføres. Dette for å gjøre det klart at reglene i bestemmelsens 1. ledd ikke skal være til hinder for å bygge opp eller utvide seterhusene med sikte på å gjenoppta seteren.

Konklusjon

Arbeidsgruppens medlemmer fra Norges Fjellstyresamband mener Seterforskriftens § 14, 1. ledd, 2. setning bør endres slik at både fjellstyret og Statskog skal gi samtykke til ombygging eller oppføring av nye hus på seter som ikke er i bruk, men ikke falt i det fri.

Arbeidsgruppens øvrige medlemmer mener § 14, 1. ledd, 2. setning bør bestå uendret.

3.3.3 Seter falt i det fri

Gjeldende rett, Fjellevens § 22, Seterforskriftens § 15- 18.

Som nevnt ovenfor i pkt 3.2, vil en seter falle i det fri dersom den ikke er brukt som seter i et tidsrom på 20 år, eller dersom seterbrukeren ”oppgir den uten atterhald”, jf Fjellevens § 22.

Det er fjellstyret som fatter vedtak om frifall. Ved frifall er det også fjellstyret som i første omgang tar stilling til hva som skal skje med seteren. Seterforskriftens § 15 og § 16 oppstiller her to alternativ.

Første alternativ er at fjellstyret viser seteren ut til annen gardbruker som trenger seter. I tilfelle så skjer kan bygninger på seteren enten overføres til ny seterbruker, alternativt kan fjellstyret vedta at den tidligere seterbrukeren skal fjerne husene. Før evt. beslutning om fjerning av hus skal forholdet legges frem for regional kulturminneforvaltning til uttalelse. Forholdet mellom den gamle seterbrukeren og den nye hva gjelder oppgjør for bygninger m.v. er et privatrettslig forhold som ikke reguleres av Seterforskriften.

Dersom fjellstyret ikke viser seteren ut til annen gardbruker kan Statskog gi seterbrukeren tillatelse til å ha seterbygninger stående ”på erklæring”. Det er et vilkår at fjellstyret samtykker til så. Seteren blir i tilfelle et slags ”realservitutt” for garden seteren tilhører, og retten kan ikke skilles fra garden ved overdraging av husene. Kontrakt om bortleie og lignende bruksrett likestilles med overdraging for tilfelle retten gjelder for et tidsom på 10 år eller mer, eller det er rett til forlengelse eller fornying av kontrakten. Statskog utferdiger for tilfellet en ”erklæring” som skal tinglyses på statsallmenningens blad i grunnboken.

Bestemmelser om bygninger på frifalt seter er nedfelt i Seterforskriftens § 18. Det fremgår der at Statskog i samråd med fjellstyret tar avgjørelse ved søknad om nybygg og ombygging på seteren. Også her skal regional kulturmyndighet høres før det tas beslutning..

Vurdering

Arbeidsgruppen erfarer at fjellstyrene i varierende grad følger opp bestemmelser om frifall. Det er grunn til å tro at det eksisterer en del tilfeller hvor krav til bruk siste 20 år ikke er tilstede, og det burde vært fattet frifallsvedtak. Noe av årsaken til dette kan være behov for bedre verktøy for oppfølging av setersaker i fjellstyrene. Arbeidsgruppen antar at deler av problemet kan avhjelpes når seterregisteret blir operativt for fjellstyrene. Det er også mulig at fjellstyrene er kjent med at vilkår for frifall er tilstede, men ved tilfelle vegrer seg for å fatte vedtak om frifall. Kan hende er fjellstyrene usikker på konsekvensene av et frifallsvedtak, og da særlig når det gjelder spørsmål om hva som vil skje med seteren etter frifall.

Regelen om at en frifalt seter skal vises ut til annen gardbruker kan i noen tilfeller være vanskelig å praktisere. Man kan tenke seg tilfeller hvor seteren har tilligget garden i mange hundre år, og seterbrukerne har en sterk følelsesmessig tilknytning til seteren. Arbeidsgruppen antar at det i noen tilfeller vil være en følelsesmessig påkjenning å vise seteren ut til en annen gardbruker. På den annen side er det bedre at seteren blir overført til en bruksretthaver som vil ta ressursene i bruk, enn at den ligger brakk hos en seterbruker som ikke utøver rasjonell bruk av den. Arbeidsgruppen mener derfor at en også i fremtiden må ha en regel om at seter ved frifall som første prioritet bør vises ut til annen gardsbruker som har bruk for den.

For tilfelle seteren ikke blir vist ut til andre er det mulig å opprette erklæring på seteren. Ved erklæring løser man "problemet" med hva som skal skje med bygningene på seteren. Men kulturbeitet på seteren følger ikke med ved erklæring, og det forhold at inngjerding rundt kulturbeitet fjernes kan medføre et beiteproblem. Arbeidsgruppen mener en med hensyn til gjerdehold bør legge til grunn Statskogs tradisjonelle regime for inngjerding av fritidsbebyggelse i statsallmenning. Dette innebærer et i festekontrakt fastsatt generelt forbud mot inngjerding av bygninger, men med tillatelse til inngjerding av et mindre areal der dette er ønsket av utøvende bruksrettshavere i nærområdet.

En erklæring er et slags vederlagsfritt feste med særlige vilkår for festeren. At erklæringen er vederlagsfri er en sannhet med enkelte modifikasjoner. Setereieren må bære enkelte omkostninger ved opprettelse av erklæringen. Dette gjelder for eksempel gebyr for registreringsbrev til kommunen (GAB) og omkostninger ved tinglysing av erklæring på statsallmenningens grunnboksblad.

Når det gjelder regler om bygninger på frifalt seter med erklæring, mener arbeidsgruppen at reglene i Seterforskriftens § 18 er greie, og en ser ikke grunn til å endre disse.

Arbeidsgruppen mener det burde fremgå av Seterforskriften, eller i kommentarer til Seterforskriften om det er fjellstyret, eller grunneier som har ansvar for å kreve hus fjernet for tilfelle seteren ikke vises ut til andre, og det ikke opprettes erklæring. Arbeidsgruppen vil vise til at gjeldende Seterforskrift har en rekke regler som pålegger fjellstyret å ta beslutning om riving av hus på seter. Fjellstyret kan vedta fjerning av hus på seter i bruk i forbindelse med tillatelse til oppføring av nye hus jf § 13. Ved frifall og utvisning av seter til annen bruker er det også fjellstyret som kan fatte vedtak om fjerning for tilfelle hus ikke blir overført til ny seterbruker, jf § 15. Og ved bortfall av seterrett er det fjellstyret som kan vedta fjerning av hus jf § 22.

Et særlig problem kan forøvrig oppstå dersom bygningene på seteren gis status som kulturminner, slik at de ikke kan fjernes. Dersom husene skal stå, må noen ta ansvar for dem.

Gjeldende forskrift gir ikke uttrykkelig svar på om Statskog kan opprette feste på frifalt seter som ikke vises ut til annen gardbruker, og som det ikke opprettes erklæring på. Arbeidsgruppen mener adgang til opprettelse av feste bør være tilstede. Dette som en siste mulighet for seterhus som er vernet som kulturminner, og som tidligere seterbruker ikke kan eller vil beholde på erklæring. Det bør i så tilfelle settes strenge vilkår for festet, tilsvarende vilkår ved erklæring jf Seterforskriftens § 17. Særdeles viktig i så måte er sikkerhet for at festet ikke blir fritt omsettelig. Festet bør primært utstedes til annen bruksrettshaver som måtte være interessert, eventuelt til lokalt fjellstyre.

Konklusjon

Seterforskriftens regler om frifall bør om mulig presiseres, for å skape større forutsigbarhet for konsekvens av frifall. Dette gjelder særlig i forhold til spørsmål om det kan opprettes feste på frifalt seter, og hvem som har ansvar for å pålegge riving av bygninger på frifalt seter som ikke vises ut til andre, og som det ikke opprettes erklæring på. Eventuell presisering kan foretas som en endring av Seterforskriftens regler, alternativt som merknader til forskriften, eller i et saksbehandlerssystem som måtte være tilgjengelig for involverte interesser.

3.3.4 Bortfall av seterrett

Gjeldende rett, Fjellovens § 2, 2. ledd, 3. setning. Seterforskriftens §§ 19-21

Retten til seter faller bort dersom vedkommende seterbrukers bruksrett faller bort, jf Fjellovens § 2, 2. ledd, 3. setning.

I henhold til Seterforskriftens § 19 skal fjellstyret ved bortfall vise seteren ut til annen gard som har bruk for seter, alternativt anvise seterbrukeren om å søke Statskog om fritidsfeste for seterbygningene, eller atter alternativt pålegge seterbrukeren å fjerne husene.

Det følger av Seterforskriftens § 20 at det ved oppretting av kontrakt om fritidsfeste på seterbygninger kan tas inn særlige restriksjoner blant annet mht bygningenes beskaftenhet. Regionale kulturmyndigheter skal i så tilfelle høres på forhånd. Videre heter det at det alltid skal nyttes punkt feste for vedkommende festeforhold. I § 21 er det slått fast at samtlige bygninger på seteren skal omfattes av festet, og at Tomtefestelovens bestemmelser gjelder ved overføring av festerett til seterhus.

Vurdering:

Bestemmelsene om bortfall av seterrett inngår i Seterforskriftens kap V- "Seter fallen i det fri etter fjellova § 22". Dette medfører usikkerhet med hensyn til om regler vedrørende opprettelse av feste ved bortfall, også kommer til anvendelse ved frifall. Antakelig skyldes det en inkurie at bestemmelser om bortfall ikke har

fått et eget kapittel i Seterforskriften, antakelsen underbygges av det forhold at forskriften "mangler" et kapittel VI.

Tendens med salg av dyrket mark, sammenslåing av driftsenheter m.v. vil ha betydning i forhold til seterrettigheter og utøvelsen av disse. Spesielt i tilfelle med sammenslåing av flere bruk med bruksrettseter er det ikke alltid like enkelt å avgjøre om noen av de aktuelle driftsenhetene har opphørt å være "jordbruksmessig eining", og om tilliggende seterrett dermed har falt bort.

Det vil her være ulike syn på hva som skal til for at en driftsenhet opprettholder status som en "jordbruksmessig eining" i henhold til Fjellevens § 2, 2. ledd. Momenter som vil ha avgjørende betydning, er hvordan salg av jord og sammenslåing av driftsenheter m.v. skjer i praksis. Det forekommer her ulike fremgangsmåter, fra de tilfeller at jord overdras som tilleggsjord, hele bruk med bygninger selges og drives som en driftsenhet, eller hele bruk selges og slås sammen med/innlemmes i kjøperens bruk.

I forhold til salg av jord, gir Fjellevens § 2, 2. ledd, 4. setning klare føringer for at bruksretten faller bort, dersom så mye av jorden selges at den ikke lenger kan regnes som en jordbruksmessig enhet.

Dersom hele bruket selges, er utgangspunktet at tilliggende bruksrettigheter følger med i salget. En relevant problemstilling er i så måte tilfeller der hele gardsbruk kjøpes av en gardbruker, og innlemmes i vedkommendes egen gardsdrift. Normalt vil da det nye og det gamle bruket drives som en driftsenhet, men sjelden foretas noen formell sammenføring slik at de to jordbrukseiendommene formelt fremstår som en bruksenhet.

Arbeidsgruppen antar den enkelte bruksenhet opprettholder sin bruksrett med mindre brukene formelt sett sammenføres, slik at ett gards og bruksnummer opphører.

Prinsipielt mener arbeidsgruppen det kan være uheldig om en "driftsenhet" ved oppkjøp av "nabogardene" bli sittende med flere setre enn han/hun faktisk kan nyttiggjøre seg. Dette gjelder spesielt der en har andre bruksberettigede som kan dokumentere behov for seter.

Ved spørsmål om overgang til fritidsbebyggelse og behandling etter lovens §12 bør hensynet til annen bruksrettsutøvelse, kulturlandskapet og natur/miljø tillegges avgjørende betydning. I mange tilfeller vil det da være bedre å akseptere at eieren av den sammenføyde enheten inntil videre blir sittende med to eller flere setrer. Arbeidsgruppen mener en bør følge med utviklingen på dette området i tiden framover. Med en vesentlig økning av tilfeller med flere setrer til et bruk bør en først søke en avklaring når det gjelder kravene til bortfall og deretter vurdere tvangsalg av slike setrer i fjellstyrets regi innenfor den bruksberettigede krets.

Når det gjelder den videre bruk av bortfalt seter, mener en samlet arbeidsgruppe at en i størst mulig grad bør beholde bebyggelsen på slike setrer tilknyttet bruksberettiget eiendom. Utvisning til bruksberettiget med dokumentert behov for seter bør som nå ha første prioritet.

Dersom det imidlertid ikke er noen bruksberettiget som kan dokumentere behov for seter, er det i gjeldende regler kun to andre løsningsalternativ i gjeldende Seterforskrift. Dette er enten opprettelse av fritidsfeste for tidligere seterbruker, alternativt å pålegge tidligere seterbruker å fjerne seterbygningene.

Hensyn til målsetting om å unngå opprettelse av fritidsfeste i seterområder tilsier

behov for flere alternativ. Likeså er det også her behov for en alternativ løsning for tilfelle seteren ikke utstedes til annen bruksrettshaver, det ikke opprettes fritidsfeste og bygninger blir fredet som kulturminner slik at de ikke kan fjernes. Arbeidsgruppen mener i så måte at en mulig løsning er å åpne for en frivillig overdragelse av seterbygninger til annen bruksberettiget med drift av jordbrukseiendom som hovednæring. Med "frivillig overføring" mener arbeidsgruppen at eventuell overføring må bero på frivillig avtale mellom tidligere seterbruker og annen bruksrettshaver. Selve overføringen, og oppgjør for hus m.v. vil være et privatrettslig forhold som verken fjellstyret eller Statskog kan ha direkte innvirkning på. Statskog kan for tilfelle utstede et feste på bygninger til ny "eier". Det bør også her stilles strenge vilkår for festet, tilsvarende bestemmelser som gjelder ved erklæring i Seterforskriftens § 17. Særs viktig er det her å søke å hindre at festet blir fritt omsettelig.

Konklusjon

Arbeidsgruppen mener at seterforskriftens § 19-21 bør få et eget kapittel. Arbeidsgruppen mener videre at forskriftens § 19 bør få et nytt alternativ b, ved at det åpnes for at Statskog i samråd med fjellstyret kan opprette feste til annen bruksrettshaver ved frivillig overføring av seterbygninger til annen bruksrettshaver. Det bør i så tilfelle oppstilles strenge vilkår for festet, for eksempel tilsvarende vilkår ved erklæring i Seterforskriftens § 17.

Forslag om et nytt alternativ b i § 19 er ment som et tillegg til de alternativ som allerede er tilstede.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser

Som det fremgår ovenfor foreslår arbeidsgruppen en utvidelse av bruksrett til seter i samsvar med tida og tilhøva. Dette innebærer at "andre hus på seter" kan inngå som en del av seterretten. Forslaget innebærer en overføring av myndighet fra Statskog til fjellstyrene, og at "festeinntekter" fra "andre hus på seter" faller bort. Fjellstyrene vil etter dette få et større ansvar, og noen nye oppgaver som i begrenset grad vil innebære merarbeid for fjellstyrene. Størst vil utfordringene være ved implementering av nye regler. Dersom arbeidsgruppens forslag blir vedtatt, bør endring ledsages av et program for implementeringen. For å sikre en mest mulig lik praktisering hos de ulike fjellstyrene bør det avholdes samlinger med "opplæring" og diskusjon om nye reglers anvendelse. Arbeidsgruppen mener det er viktig Statens Landbruksforvaltning er aktivt med i eventuelle kurs og fagsamlinger som fjellstyrene og Statskog har om seterrett og andre allmenningsrettslige tema.

Arbeidsgruppen vil videre understreke behovet for en innsats for å gjøre Seterforskriftens regler mer tilgjengelig. Arbeidsgruppen vil i den forbindelse gjenta ønsket om at det enten utarbeides et rundskriv med merknader til forskriften, eller innarbeides kommentarer i et saksbehandlersystem som blir tilgjengelig for alle involverte interesser. Ytterligere vil arbeidsgruppen peke på behov for å gjøre Fjellov og Seterforskriftens bestemmelser kjent for eksterne aktører, for eksempel kommuner med statsallmenninger. Arbeidsgruppen foreslår at en vurderer å utarbeide en enkel trykksak, ment for andre myndigheter og brukere, med opplysninger om "hvem som svarer på hva" vedrørende seter og tilleggsjord i statsallmenning.

5. Oppsummering - endringsforslag

5.1 Seterforskriftens kap 1

Utvising av seter:

Arbeidsgruppen tilrår at det ved utvising av seter lempes på krav om melkeproduksjon. Arbeidsgruppen mener en lemping av praksis som ovenfor skissert er i samsvar med Fjellovens § 2, 1. ledd, 2. setning sine føringer for at allmeningsretten skal nyttes på en måte som til enhver tid er i samsvar med rasjonell bruk, og som er naturlig etter "tida og tilhøva".

Gjeldende regler gir rom for en endring av praksis slik her skissert, og det fordres i utgangspunktet ingen endring av Seterforskriften. Eventuell gjennomføring av anbefalt endring bør imidlertid markeres. Markering kan skje ved en tilføyelse i Seterforskriften, eller ved innarbeiding i merknader til forskriften, alternativt i et saksbehandlersystem som er tilgjengelig for involverte interesser.

§ 4- om hva som skal til for at seteren regnes å være i bruk:

Krav til drift på seter i Seterforskriftens § 4 bør i all hovedsak opprettholdes. En konsekvens av dette er at arbeidsgruppen som utgangspunkt mener bestemmelser om vilkår for frifall bør opprettholdes. Begrepet "seterbruker" i § 4 bør imidlertid endres til "garden seteren tilligger".

5.2 Seterforskriftens kap II

De av Norges Fjellstyresamband oppnevnte medlemmer i arbeidsgruppen understreker at alle forhold vedrørende seter og tilleggsjord i seteforskriften burde vært gjennomgått og revidert. Spesielt peker disse medlemmene på at Statskogs retningslinjer for gjødselkummer i statsallmenning burde vært implementert i forskriften. Statskogs medlemmer i arbeidsgruppen er ikke enig i dette.

5.3 Seterforskriftens kap IV

§ 13 – hus på seter i bruk

Fjellstyrets kompetanse vedrørende bygninger på seter må omfatte bygninger og anlegg for rasjonell utnytting av utvist seter, heri tilfeller der seterdriften omfatter småskala turistmessig utnytting som beskrevet i pkt 3.1 ovenfor. Arbeidsgruppens konklusjon fordrer endring av Seterforskriftens § 13 og § 22.

§ 14 – hus på seter som ikke er i bruk, men ikke falt i det fri

Arbeidsgruppens medlemmer fra Norges Fjellstyresamband mener Seterforskriftens § 14, 1. ledd, 2. setning bør endres slik at både Fjellstyret og Statskog skal gi samtykke til ombygging eller oppføring av nye hus på seter som ikke er i bruk, men ikke falt i det fri.

Arbeidsgruppens øvrige medlemmer mener § 14, 1. ledd, 2. setning bør bestå uendret.

5.4 Seterforskriftens kap V

Seterforskriftens regler om frifall bør om mulig presiseres, for å skape større forutsigbarhet for konsekvens av frifall. Dette gjelder særlig i forhold til spørsmål om det kan opprettes feste på frifalt

seter, og hvem som har ansvar for å pålegge riving av bygninger på frifalt seter som ikke vises ut til andre, og som det ikke opprettes erklæring på. Eventuell presisering kan foretas som en endring av Seterforskriftens regler, alternativt som merknader til forskriften, eller i et saksbehandlerssystem som måtte være tilgjengelig for involverte interesser.

5.5 "Seterforskriftens kap VI"

Arbeidsgruppen mener at seterforskriftenes § 19-21 bør få et eget kapittel, men innholdsmessig forbli uendret av denne revisjon.

§ 19 – bortfall av seterrett

Arbeidsgruppen mener at forskriftens § 19 bør få et nytt alternativ b, ved at det åpnes for at Statskog i samråd med fjellstyret kan opprette feste til annen bruksrettshaver ved frivillig overføring av seterbygninger til annen bruksrettshaver. Det bør i så tilfelle oppstilles strenge vilkår for festet, for eksempel tilsvarende vilkår ved erklæring i Seterforskriftens § 17.

Forslag om et nytt alternativ b i § 19 er ment som et tillegg til de alternativer som allerede er tilstede.