

## NORGES BONDELAG



Landbruks- og matdepartementet  
Postboks 8007 Dep  
0030 OSLO

Landbruks- og matdepartementet	
2008	523
	17
	ABN/SKOR
MVA	483.2

Vår saksbehandler  
Ole Jacob Helmen  
22 05 45 87

Vår dato  
18.11.2008  
Deres dato  
06.06.2008

Vår referanse  
Arkiv: 077-D40  
Deres referanse  
200800523-

## Høring av endringer i forskrift om seter og tilleggsjord m.m. i statsallmenning.

Norges Bondelag viser til høringsbrev av 6.6. –08, med utsatt høringsfrist til 15. des. Bakgrunnen for høringen er en rapport fra en arbeidsgruppe av 15.des. 2006, nedsatt av Landbruks- og matdepartementet 8.6. 2006.

### I. Sakens prinsipielle side.

Det prinsipielle spørsmål i saken er på hvilken måte og i hvilket omfang jordbrukets bruksrett i statsallmenningene skal kunne utnyttes i samsvar med rasjonell bruk og etter "tida og tilhøva" etter fjelloven av 1975, § 2, dvs. i forhold til det behov som jordbruket til en hver tid har for bruksutøvelse i statsallmenningen.

Konkret har tvisten vært om bl.a. utvisning av tilleggsjord som et nytt bruksbehov er å anse som en bruksrett på lik linje med utvisning av seter, eller om utvisning av tilleggsjord ikke er å anse som en som en bruksrett, jf. departementets brev av 4.1. –01 hvor det sistnevnte synspunkt legges til grunn. Departementet gjentar dette standpunkt i høringsbrevet ved å påberope seg både "lovtekstane og forarbeida til fjellova", og mener at for å innrømme tilleggsjord som en bruksrett er det nødvendig med en lovendring.

Dessuten har også andre former for utnyttelse i statsallmenningen vært stridstema, bl. a. om utvisning av grunn for nødvendige bygninger (eks. fellesfjøs, gjødselkummer etc.) og utnytting av vannkraft til behov på seter faller inn under bruksretten, eller om det skal betales avgift etter markedsmessige priser for disse bruksformer.

### II. Fjelloven av 1920.

Loven inneholdt detaljerte bestemmelser og setre (kap VI) og slått av fjelleng (kap. VII) som bruksrett for jordbruket. Etter 1920-loven gjaldt følgende prinsipper for nye

Norges Bondelag Servicekontor AS

Postadresse:	Besøksadresse:	Telefon:	Telefaks:	E-postadresse	Internet:
PB 9354 Grønland 0135 Oslo	Schweigaards gt. 34c Oslo	22 05 45 00	22 17 36 68	bondelaget@bondelaget.no	www.bondelaget.no
Norges Bondelag	Org.nr.: 939678670	Bankkonto:	8101.05.12891		
Bondelagets Servicekontor AS	Org.nr.: 985063001 MVA	Bankkonto:	8101.05.91392		

Vår dato  
18.11.2008

Vår referanse  
2006/00529/017

---

bruksbehov (jf. Meinich-Olsens lærebok av 1928):

- De enkelte bruksrettigheter kan ikke anses uttømmende oppregnet i loven
- De enkelte brukrettigheters omfang må følge utviklingen ellers for jordbruket
- Nye bruksbehov kan ikke skje på bekostning av eksisterende behov for jordbruket
- Dersom nye bruksbehov kun går ut over allmenings - eieren, kan denne ikke nekte utøvelse av de nye behov.

**Dette innebærer altså at det etter 1920-loven ikke skulle betales avgift for å kunne utøve de bruksformer som var nødvendige for å oppfylle jordbrukets nye behov.**

### III. Høyesteretts praksis etter 1920-loven.

#### 1. Høyesteretts dom i Rt. 1954 s. 534 (Setningen og Atnedalens statsallmenning)

Også rettspraksis la disse prinsipper til grunn etter fjelloven av 1920, jf. bl.a. Høyesteretts dom i Rt. 1954 s. 534 (Setningen og Atnedalens statsallmenning) som enstemmig legger til grunn følgende, jf. vårt brev av 27.2 –08 til landbruks- og matminister Riis-Johansen:

”Som en alminnelig regel vil jeg anta at når en bygd er almenningsberettiget, vil man ikke uten videre kunne begrense omfanget av retten til den bruk som lar seg dokumentere fra eldre tid. Det behov bruken skal dekke, vil stadig skifte, og nye veier og trafikkmidler vil naturligvis ikke bare gjøre gammel bruk mer utstrakt, men også føre til at det gjøres en annen og ny bruk av allmenningen”

Dommen er omtalt av Trøndelagsutvalget som utredet gjeldende rett, (jf. St.meld. nr. 19 (1958)). Utvalget stiller følgende spørsmål s.15:

**”Gir utøvelsen av en eller flere rettigheter også rett til andre ikke tidligere utøvede bruksmåter ?”**

Det heter følgende fra utvalget:

”Gjelder det (imidlertid) et bygdelag som fra gammelt av har hatt en rekke rettigheter i en allmenning, så skal det meget til å nekte bygdelaget å oppta andre bruksformer som almenningen måtte gi anledning til, jf. den nedenfor nevnte høyesterettsdom om Setningen og Atnedalen Rt. 1954 s. 534. Tvilsommere blir spørsmålet hvis det som for en eller flere gårder er en ny bruksform, for andre berettigede kretser er en gammel bruk, slik at de sistnevnte blir skadelidende hvis de første også kan ta opp denne bruksmåte.”

#### 2. Høyesteretts dom i Rt. 1963 s. 1263 (Fron- dommen)

Tema i saken var om det var staten eller de bruksberettigede som var rette vedkommende til å inngå avtale med Opplandskraft AS om kommersiell utbygging av Vinstra-vassdraget til elektrisk kraft. De bruksberettigede mente prinsipalt at det var disse, og ikke staten, som disponerte vassdraget som eier av vannkraftpotensialet. De fikk ikke medhold i dette.

Vår dato  
18.11.2008

Vår referanse  
2006/00529/017

Subsidiært mente de bruksberettigede at de med hjemmel i allmenningsretten kan bruke vassdraget fullt ut til framstilling av elektrisk energi til industrielt bruk, og ikke bare begrenset til å dekke de bruksberettigedes behov for elektrisk kraft til gårdsbruk (slik lagmannsretten konkluderte). De mente at det ikke gjelder noen generell regel om at staten kan tilegne seg almenningens overskudd, og at staten derfor ikke kan inngå en slik avtale uten å komme i strid med allmenningsretten. De fikk heller ikke medhold i dette.

Høyesterett uttaler imidlertid helt generelt om bruksrettens innhold (s. 1269):

”Det er på det rene at bestemmelsen i NL 3-12-1 om at ”Saa skal Alminding være, saasom den haver været af gammel Tid” ikke er å slik å forstå, at bruksutøvelsen med hensyn til arten og måten er begrenset til det som gjaldt i gammel tid. Heller ikke angir lovboken og fjelloven uttømmende hvilke beføyelser som tilkommer de bruksberettigede i en statsalmenning. **De berettigede kan endre gamle bruksformer og oppta nye og dermed oppnå at almenningen blir utnyttet slik at den best mulig dekker de skiftende tiders aktuelle behov.**” (Vår utheving)

Om utnyttelsen av almenningen til elektrisk kraft i jordbruksmessig øyemed uttales følgende (s. 1270)

”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.”

Om utnyttelse av almenningen til elektrisk kraft i industrielt øyemed uttales følgende (s. 1270):

”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 for det første til grunn at en slik utnyttelse av vassdraget ville være en ny form for almenningsbruk. ----- Videre legger jeg til grunn at slik utnyttelse er en bruksform som er vesensforskjellig fra de former for utnyttelse som hittil har vært ansett som i lov eller sedvane hjemlet almenningsbruk. Som slike driftsformer er nevnt å ta vann til drift av gårdskverner og almenningssag, til jordvanning og til husholdnings- og husdyrbruk.”

#### IV. Fjelloven av 1975.

##### 1. Tilleggsjord samme formål, bare en annen bruksform

Norges Bondelag finner grunn til å gjøre oppmerksom på at rasjonaliseringen i jordbruket fra 1960-tallet mange steder innebar at den tradisjonelle seterdrift og høsting av slåtteenng ikke lenger var en aktuell bruksform. Det ble mer aktuelt med fôr dyrking i fjellet og kjøring av fôret ned i bygda for benyttelse til dyra på gården, i stedet for å frakte dyra til fjells i sommerhalvåret for beiting i seterområdet og melking/ysting på setra eller høsting av slåtteenng.

Som det framgår av forsidebildet på rapporten var det i tidligere tider også utstrakt lagring av høy på setre vinterstid, og som ble kjørt ned til bygda med hest og slede for benyttelse på gården.

Vår dato  
18.11.2008

Vår referanse  
2006/00529/017

---

**Om den bruksberettigede høster slåtteng og/eller har dyra på setra om sommeren for å produsere melk/kjøtt der, eller om det høstede fôr fra tilleggsjorda kjøres ned fra allmenningen (sommer- eller vinterstid) og benyttes til å produsere den samme melk/kjøtt på gården, vil det uansett være utnyttelse av allmenningen til samme formål.**

**Dette skulle tilsi at begge bruksformer faller innenfor bruksretten for å dekke et jordbruksmessig behov i allmenningsrettslig forstand på det bruksberettigede bruk. Norges Bondelag kan derfor ikke se at det er grunnlag for departementets standpunkt om at kun utvisning av setre ligger innenfor bruksretten, mens utvisning av tilleggsjord skulle falle utenfor.**

**Når departementet i høringsbrevet av 6.6 d.å. mener det er nødvendig med en lovendring for å innrømme tilleggsjord som en bruksrett, er Norges Bondelag uenig i det. Det er påfallende at departementet ikke kan henvise til noe sted i fjellovens motiver som underbygger dets standpunkt om at tilleggsjord ikke er en bruksrett etter § 2.**

Vi finner det derfor nødvendig med en gjennomgang av lovprosessen forut for fjelloven av 1975, jf. også tidligere henvendelser, samt ved vedtagelsen av lov om bygdeallmenninger og skogsdrift i statsallmenninger i 1992, jf. under V.

## 2. Lovprosessen fram til fjelloven av 1975.

Innholdet i retten til allmenningsbruk følger av fjellovens § 2, første ledd, 2. punktum, jf. følgende:

”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.”

I rapporten fra arbeidsgruppa s. 9 og 10 er motivene til bestemmelsen nærmere referert fra Ot.prp. nr. 32 (1973-74). Vi finner det ikke nødvendig med gjengivelse av alle utsagn fra departementet den gang som bekrefter dynamikken i bruksrettens innhold, men kun følgende i proposisjonen s. 36:

”Det er mogleg 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.”

**Da loven ble behandlet i Stortinget, jf. Innst. nr. 39 (1974-75), er det endatil uttrykkelig uttalt fra landbrukskomiteen:**

**«Reglene er imidlertid ikke så detaljerte at de vil virke utviklingshemmende. Av nye driftsformer kan nevnes opprettelse av fellessetre og dyrking av kulturbeite samt fulldyrking av arealer for gras- og høyproduksjon.»**

Som kjent foreslo Fjellovkomiteen av 1965 i sin innstilling av desember 1969, at utvisning av seter og tilleggsjord ble behandlet i en felles bestemmelse i lovutkastet som en

Vår dato  
18.11.2008Vår referanse  
2006/00529/017

**bruksrett** for jordbruket, jf. § 15, 1. ledd. Etter komiteens forslag skulle fjellstyret ha ansvaret for utvisning **både** til seter og tilleggsjord, jf. forslaget § 15, 2. ledd.

Det var kun ut fra praktiske hensyn fra departementets side at fjellstyret fikk ansvaret for utvisning av seter (§ 18) og skogforvaltningen fikk ansvaret for utvisning av tilleggsjord (§ 19), jf. Ot.prp. nr. 32 (1973-74) side 29-30 og 45.

En kan imidlertid ikke ut fra en slik hensiktsmessig og forvaltningsmessig endring slutte at utvisning av tilleggsjord ikke er en bruksrett for de beiteberettigede. Vi viser i denne sammenheng til departementets synspunkt i de **felles** kommentarene til §§ 18 og 19, jf. proposisjonen s. 45:

” Disse paragrafane kjem i staden for §15 i komitéutkastet. Som nemnt i dei allmenne merknadene side 30 har departementet kome til at utvisning av tilleggsjord til dyrking eller kulturarbeite framleis bør liggje til departementet. Dette gjer at reglane om utvisning av seter og om utvisning av tilleggsjord helst bør skiljast i lova og kome som to særskilde paragrafar.  
-----

Paragraf 19 første stykket, som gjeld utvisning av tilleggsjord, svarar til §15 første stykket andre punktum i komitéutkastet. Om grunnane til at departementet ikkje har funne det tenleg å leggja slik utvisning til fjellstyret viser ein til det som er sagt i dei allmenne merknadene side 29-30. Fjellstyret skal her som elles ha høve til å uttale seg, og det vil vere naturleg og rimeleg at fjellstyret sitt syn vert tillagt særleg sterk vekt i saker som gjeld den jordbruksmessige utnyttinga. Men også andre organ må koplast inn her, samstundes som det må foretakast registrering av området og andre gjeremål som vel i alle tilfelle måtte leggjast til skogforvaltningskontoret.

Departementet sluttar seg elles til det komitéen har sagt om at all jord som er skikka til jordbruksmessig utnytting bør kome jordbruksnæringa til gode. At sjølve utvisninga av praktiske grunnar vert lagt til eit statleg organ i staden for til fjellstyret, gjer ingen skilnad i det.”

For øvrig er fjellovens regler om setre og tilleggsjord omhandlet i de samme lovbestemmelser, jf. §§ 20 og 21 om samtykke til overføring til hhv. beiteberettigede og ikke beiteberettigede, samt § 22 om opphør av retten til setre og tilleggsjord.

I forskriften til loven benyttes begrepet **utvisning** av seter **og** tilleggsjord til de som er beiteberettigede, mens til **søkere** av tilleggsjord som ikke er beiteberettigede benyttes forskriften begrepet **utleie** av tilleggsjord, jf. vedlegg til vårt brev av 27.9.-05. Som eksempel vises til tidligere rundskriv MA 44/85 fra Direktoratet for statens skoger (DSS) datert 12.11. -85, § 4 om utvisning og utleie av tilleggsjord, hvor det framgår følgende:

”Utvisninga til beiterettshavar skjjer utan vederlag, men gjeld utvisninga produktivt barskogareal skal beiterettshavaren yte vederlag svarande til tapt skogproduksjon. Slikt vederlag skal også ytast ved utleige til jordbrukar utan beiterett (og kjem i tillegg til vederlag (leige) som vert fastsatt for bruken, jf. fjellova § 21 fjerde stykket, tredje punktum).”

Denne forskjellige begrepsbruk må da nødvendigvis relatere seg til at beiteberettigede ikke kan pålegges betaling for utvisning, i motsetning til det som gjelder for utleie til de som ikke er beiteberettigede.

Vår dato  
18.11.2008

Vår referanse  
2006/00529/017

---

Det skulle med all tydelighet framgå av ovennevnte gjennomgang at det ikke skulle foretas innskrenkninger av materiellrettslig art i den nye fjelloven av hvilke beføyelser som faller innenfor bruksretten. Det var tvert imot en utvidelse av bruksrettens innhold som departementet og Stortinget la opp til i 1974, jf. ovenfor.

I møtet 10. juni -03 med statssekretær Kongshaug ble det som eneste begrunnelse fra departementets side hevdet at "ingen har krav på å få utvist tilleggsjord". Til dette er å bemerke at heller ingen har krav på å få utvist seter uten at det foreligger et jordbruksmessig behov for seter. Prosedyren og vurderingen av behovet for utvisning av seter og tilleggsjord er den samme.

Norges Bondelag ba i brev av 27.9.-05 til Landbruksdepartementet om å få en begrunnelse for departementets syn på sakens prinsipielle side på en utfyllende måte, altså med henvisning til lovens motiver. I høringsbrevet heter det som eneste begrunnelse at en "eksklusiv rett til å disponere over eit avgrensa areal er historisk og juridisk sett ikkje ein bruksrett". Norges Bondelag kan ikke se at dette hverken er en holdbar eller utfyllende begrunnelse, i det også utvisning av setre legger beslag på areal som en eksklusiv rett til å disponere et avgrenset areal.

At departementet nå fortolker loven slik at utvisning av tilleggsjord til beiteberettigede ikke er å anse som en bruksrett, er derfor etter vår vurdering i strid med bestemmelsene i fjelloven av 1975.

I høringsbrevet legger departementet til grunn at hvorvidt tilleggsjord er en bruksrett eller ikke i praksis betyr lite fordi utvisningen fra Statsskog i dag er gratis (med unntak for tapt skogproduksjon på det oppdyrkede areal). Som kjent er Statsskog et statsforetak, og noen garanti for at utvisningen av tilleggsjord fortsatt vil være gratis i all tid kan heller ikke departementet gi, uten at departementet aksepterer tilleggsjord som en bruksrett.

Vi finner grunn til å minne om at statens holdning i denne saken også har paralleller til måten staten ved sin rettsstridige praksis meget effektivt har fratatt bruksberettigede sin hogstrett i statsallmenningene i Nordland og Troms. På slutten av 1800 tallet utviklet nemlig fogden, på vegne av staten, det syn at gårdsbruk innefor det bruksberettigede bygdelag ikke hadde bruksrett til hogst "fordi hogsten krevde tillatelse fra fogden", jf. Høyesteretts dom av 19. nov. 1991.

I vedlegg 1 til Fjellovkomiteens innstilling (s.110) "Om allmenning og høgfjell i Nordland og Troms" har førstearkivar Magnus Robberstad utredet nærmere om statens forsøk på avvikling av allmenningsbegrepet, jf. følgende framgangsmåte fra statens side:

- Begrensning av hogstretten gjennom regler om utvisning og betaling av avgift (rekognisjon)
- Avskaffelse av hogstretten gjennom først ved krav om straff for uberettiget bruk, senere ved tyvstraff
- Teorien om at når det ikke består hogstrett så er der heller ingen annen bruksrett
- Teorien om at beiteretten ikke er noen rett, men bare en tålt bruk
- Innføring av begrepene statsskog og statens høgfjell, til avløsning av begrepet "allmenning"

Vår dato  
18.11.2008

Vår referanse  
2006/00529/017

---

Tilsvarende utvikling var i ferd med å skje i Nord-Trøndelag hvor statens misforståelse av allmenningsjussen medførte at det måtte opprettes rådgivende utvalg til å bl.a. å utarbeide en analyse av gjeldende rett, jf. St.meld. nr. 19 (1958), jf. s. 2:

”Administrativ praksis har i sume høve hindra bruksretthavarane frå å bruke retten sin. I slike tilfelle kan det no vera vanskeleg å føre prov for tidelegare bruk og dermed bruksrett. Domstolane har difor gjevi uttrykk for at ein no ikkje kan vera særleg streng i krav om prov.”

og s. 30:

”Når det er godtgjort at administrasjonen ved en feilaktig oppfatning har besværliggjort eller nektet utnyttelse av gamle rettigheter, og domstolene så skal rette opp dette forhold, er det nærliggende å tro at domstolene vil la seg nøye med mindre bevis enn man ville kreve i landet ellers.”

Norges Bondelag er naturlig nok opptatt av at mønstret i slik praksis fra statens side som utviklet seg i Nord-Trøndelag og som i Nordland og Troms helt fratok bøndene sin allmenningsrett til hogst, ikke skal få gjennomslag fra statens side i dagens forvaltning av statsallmenningene, jf. i denne sammenheng vårt brev av 15.1. 1997 til Landbruksdepartementet om at staten frafaller krav på avgift overfor beiteberettigede på dyrkingsjord på statsallmenningene i Nordland og Troms.

#### **V. Rapporten av 15.12. 2006 fra departementets arbeidsgruppe.**

Rapporten ble avgitt til departementet 15. des. 2006. Som det framgår av kap. 2, Oppsummering og konklusjoner, er følgende lagt til grunn:

”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.”

Flertallet legger til grunn de prinsipper som etter vår vurdering allerede fulgte av 1920-loven og som ble ytterligere understreket både i rettspraksis og ved vedtagelsen av 1975-loven, jf. følgende:

*”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.”*

Utvisning av tilleggsjord innebærer etter flertallets syn å utnytte allmenningen til samme formål, bare på en annen måte. Høyesterett la da også i Fron-dommen til grunn følgende generelle prinsipper, jf. ovenfor under III:

Vår dato  
18.11.2008

Vår referanse  
2006/00529/017

---

”De berettigede kan endre gamle bruksformer og oppta nye og dermed oppnå at almenningen blir utnyttet slik at den best mulig dekker de skiftende tiders aktuelle behov.”

Også utnyttelse av allmenningens vannkraftpotensiale for å dekke det jordbruksmessige behov ligger innefor bruksretten, jf. Fron-dommens premiss;

”Som slike driftsformer er nevnt å ta vann til drift av gårdskverner og almenningssag, til jordvanning og til husholdnings- og husdyrbruk.”

Mindretallet, Statsskog, legger til grunn at allmenningsretten

*”Åpner ikke for etablering av nye bruksformer, eller ny bruksutøvelse som er vesensforskjellig fra den bruk lov og sedvane bygger på.”*

Når Statsskog, med henvisning til Fron-dommens premisser, mener at utvisning av tilleggsjord ikke er bruksrett fordi det er ”vesensforskjellig fra den utøvelse som er hjemlet i lov og alders tids bruk”, er det åpenbart en feil oppfatning og gjengivelse av i hvilken sammenheng uttalelsen er gitt fra Høyesteretts side. Det var nemlig et helt annet forhold Høyesterett omtalte som ”vesensforskjellig”, nemlig utnyttelse av almenningen til elektrisk kraft i industrielt øyemed i forhold jordbrukets almenningsrett til å ta vann til drift av gårdskverner og almenningssag etc., jf. under III.

Statsskog har dermed etter vår vurdering gjort seg skyldig i en misforståelse av premissene i Fron-dommen, og dermed svikter også begrunnelsen for Statsskog standpunkt.

Mens flertallet begrunner sitt syn om tilleggsjord som en bruksrett ut fra fjellovens motiver og rettspraksis, begrunner Statsskog sitt syn også med økonomiske motiver, jf. følgende:

”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.”

Når utvisning av tilleggsjord etter dagens praksis og retningslinjer skal vær gratis, er jo begrunnelsen en uholdbar argumentasjon for hvorfor utvisningen av tilleggsjord ikke skal være å anse som en bruksrett. Begrunnelsen har altså ingen relevans til problemstillingen, men viser jo med all tydelighet hva som er Statsskogs egentlige hensikter på sikt, nemlig avgiftsbelegging.

Ved et framtidig endret syn på om at det skal betales for utvisning av tilleggsjord, vil altså begrunnelsen ha relevans. Og det er nettopp derfor det er viktig for landbruket å få fastlått innholdet i bruksretten, eventuelt ved domstolene, dersom departementet fortsatt er enig med Statsskog i sin argumentasjon for hvilke bruksbeføyelser som inngår i bruksretten. At



Vår dato  
18.11.2008

Vår referanse  
2006/00529/017

---

dette spørsmål derfor er et prinsippspørsmål fra de bruksberettigedes side, er derfor helt forståelig.

## **VI. Lov om bygdeallmenninger og skogsdrift i statsallmenninger av 1992.**

Departementet mener at når utvisning av tilleggsjord ikke er en bruksrett i bygdeallmenningene, taler dette for samme ordning også etter fjelloven. Hvilke rettskildeprinsipper departementet anvender for å komme fram til et slikt standpunkt, sies det imidlertid intet om.

I Ot.prp. nr. 37 (1991-1992) legges det til grunn de samme prinsipper for bruksrettens innhold som fjellovens § 2, jf. s. 40 følgende om motivene til bygdeallmenningslovens § 2-2:

”I første ledd annet punktum er det gitt en regel om at bruksretten skal kunne utøves på en måte som er i samsvar med rasjonell bruk, og som er naturlig etter tiden og forholdene. Regelen gir uttrykk for at bruksretten ikke er statisk, men at rettens innhold vil kunne endres noe over tid. Departementet vil særlig i forhold til virkesretten fremheve det nødvendige i å vurdere denne i takt med næringsutviklingen i almenningsbygdene.

-----

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 lett vil bli lite smidig, og kan bli stående i veien for en naturlig utvikling. Bestemmelsen er på denne bakgrunn utformet med fjelloven § 2 første ledd annet punktum som utgangspunkt.”

Fjelloven var ikke gjenstand for revisjon i 1992, jf. proposisjonens pkt.3.3 om valg av lovteknisk løsning:

”Lovutkastene omfatter ikke de rettsforhold som er regulert i fjelloven. Denne loven omhandler utøvelsen av andre bruksretter enn virkesretten i statsallmenningene, dvs. retten til beite, seter, jakt og fiske. Loven har videre bestemmelser om fjellstyrets myndighet, saksbehandlingsregler for saker etter loven og dessuten bestemmelser om statens adgang til å disponere over arealene som grunneier. En vurdering av realiteten i de spørsmål som reguleres av fjelloven lå også utenfor utvalgets mandat.”

Samme framgår av pkt. 3.4. følgende:

”Når utvalgets forslag om endringer i fjelloven § 2 (og § 22) ikke fremmes har dette særlig sammenheng med at fjelloven ikke inngikk i utvalgets mandat, og at materielle endringer i fjelloven derfor ikke skulle vurderes i denne omgang. Konsekvensene er heller ikke tilstrekkelig utredet.”

Etter bygdeallmenningslovens § 6-10 må det opprettes en egen avtale med bygdeallmenningsstyret, jf. følgende merknader til bestemmelsen:

”Første ledd gir almenningsstyret adgang til å utvise egnede områder til oppdyrking eller til kulturbeite. Bestemmelsen svarer til fjelloven § 19 første ledd, men med den forskjell at fjelloven ikke har en tilsvarende uttrykkelig reservasjon om at utvisningen ikke må være til skade for skogen eller for andre bruksberettigede. Som det fremgår av ordlyden i første og annet ledd er utvisning av dyrkingsjord og kulturbeite noe som ikke kan kreves i kraft av

Vår dato  
18.11.2008

Vår referanse  
2006/00529/017

---

bruksrett i almenningen, men som det kan søkes om og hvor de nærmere vilkår fastsettes i avtale. Det er m.a.o. tale om en adgang for almenningsstyret tilsvarende den som følger av § 1-2 annet ledd bokstav a om salg og bortfeste av almenningsgrunn til oppdyrkingsformål.”

Dette innebærer at utvisning av tilleggsjord ikke er en bruksrett i bygdeallmenningene. Begrunnelsen for at tilleggsjord ikke er noen bruksrett i bygdeallmenninger, er av hensyn til skogen og andre bruksberettigede.

Noen tilsvarende bestemmelse er ikke inntatt verken i statsallmenningsloven eller i fjelloven. Begrunnelsen for bestemmelsen i bygdeallmenninger gjør seg altså ikke gjeldende i statsallmenninger, jf. ”men med den forskjell at fjelloven -----”. Dersom den også skulle gjelde for statsallmenningene, måtte dette derfor ha framgått enten uttrykkelig i en egen lovbestemmelse i fjelloven eller iallfall forutsetningsvis i motivene.

**Bygdeallmenningslovens § 6-10 er derfor en særbestemmelse som kun gjelder for bygdeallmenningene, ikke statsallmenningene, og kan dermed heller ikke anvendes hverken direkte eller analogisk på fjellovens område.**

**Departementet legger i 1975 og 1992 det motsatte syn til grunn i forhold til hva departementet mener i dag, nemlig at selv om bruken skulle tilfredstille et annet og nytt formål enn tidligere, må den nye bruken fortsatt anses for å ligge innenfor bruksretten både etter fjellovens § 2 og bygdeallmennings- og statsallmenningslovens § 2-2.**

## **VII. Samerettsutvalget II's innstilling av 3.12. 2007.**

Som kjent er fjelloven modell for ny forvaltningsordning i Nordland og Troms, herunder forslaget til lovfesting av jordbrukets rettigheter på ”Hålogalands-allmenningen”. Det er derfor grunn til å merke seg at utvalget legger samme lovforståelse til grunn om hva som i dag er gjeldende rett etter fjelloven på statsallmenningene, jf. innstillingen pkt. 14.8.4.4. (s. 702) hvor det heter følgende om forslaget til tilsvarende regler:

”Til jordbrukseiendom i statsallmenningene ligger det også rett til seter og tilleggsjord, jf. fjellova §§ 18 til 22, mens finnmarksloven ikke inneholder slike bestemmelser.

-----

Ettersom dette er tiltak som etter sin art kan ha relativt sterk innvirkning på andre brukere, så vel reindriftsutøvere som andre jordbrukere i vedkommende område, bør imidlertid også disse rettighetene være underlagt utvisning. Videre er det nærliggende å stille krav om at seter eller tilleggsjord må være nødvendig for gårdsdriften, og at utvisning bare kan skje dersom dette kan skje uten urimelig eller unødvendig skade for reindrift og annen bruksutøvelse, jf. at også fjellovas regler om seter og tilleggsjord inneholder slike begrensninger blant annet i § 18 annet ledd og § 21 fjerde ledd.

For øvrig vil også retten til seter og tilleggsjord være realrettigheter som gjelder så lenge den aktuelle eiendommen drives som jordbruk, og som for beite og trevirke synes det naturlig å avgrense rettighetene geografisk til vedkommende region, jf. punkt 14.8.4.2.”

Vår dato  
18.11.2008

Vår referanse  
2006/00529/017

---

I merknadene til forslaget § 28, 2. ledd, pkt. c) om retten til å få utvist seter og tilleggsjord heter det uttrykkelig (s. 1191):

”Det vises for øvrig til det som er anført foran i punkt 14.8.4.4, og understrekes at de som får innvilget søknader om utvisning etter bestemmelsene i § 28 kun vil kunne pålegges å betale administrasjonsgebyr, men ikke for selve den rettigheten som utvises.”

Dette forslaget følger mao. helt ut de allmenningsrettigheter som i dag er nedfelt for jordbruket som gjeldende rett etter fjelloven av 1975.

### **VIII. Departementets strategi for næringsutvikling 2007-2009: ”Ta landet i bruk”**

Som det framgår av innledningen er bakgrunnen og hensikten med strategien følgende:

”Regjeringens ambisjoner for landbruks- og matpolitikken er nedfelt i Soria Moria-erklæringen. Hovedmålet for Regjeringens landbrukspolitikk er: ”Ein landbruks- og matpolitikk som held ved lag eit levande landbruk over heile landet. Politikken skal gi grunnlag for auka verdiskaping og livskvalitet basert på ei berekraftig forvaltning av landbruket og bygdene sine ressursar.”

Norges Bondelag mener at i det minste staten selv må legge forholdene til rette for å nå målsettingen på statsallmenningene som staten selv eier og forvalter av sammen med fjellstyrene, og ikke minst akseptere gjeldende allmenningsjuss.

Det bør ikke være slik at det er staten selv som er årsak til at allmenningsbygdene og deres organisasjoner helt siden 1990-tallet har brukt store ressurser og lang tid i forsøket på å få et juridisk begrunnet standpunkt fra departementets side.

### **IX. Forholdet til andre brukerinteresser.**

Norges Bondelag har registrert motstanden i høringsbrev fra Sametinget og Norske Reindriftssamers Landsforbund (NRL) mot at bl.a. tilleggsjord aksepteres som en bruksrett.

NRL mener at en utvidelse av landbruksbegrepet vil gå på bekostning av reindriftsretten, og dermed øke konfliktnivået mellom landbruket og reindriften. NRL mener bl.a. at § 2 ikke åpner for nye driftsformer for landbruket. Også Statsskog er av samme oppfatning og mener at inngjerding av beiteområder i reindriftsområder vil kunne vanskeliggjøre reindriftens bruk.

**Norges Bondelag mener disse innvendingene er basert på en misforståelse av hva saken egentlig dreier seg om, nemlig hvorvidt det skal betales avgift eller ikke til grunneier, dvs. Statsskog, for nye bruksbeføyelser i landbruket. Det blir verken mer eller mindre konflikter mellom brukerne på statens grunn i arealutnyttelsen om tilleggsjord anses som en bruksrett eller ikke, jf. at utvisningen også i dag er gratis.**

Vår dato  
18.11.2008

Vår referanse  
2006/00529/017

---

Innvendingene er mao. en sammenblanding med saksbehandlingen etter fjelloven om vilkårene for utvisning foreligger, hvor reindrifta vil være en viktig høringsinstans allerede etter dagens fjellov, jf. også forslaget fra Samerettsutvalget II under VII.

Dessuten vil det offentlige regelverk om planlegging av ulike tiltak gjelde uavhengig av privatrettslige forhold brukergrupper imellom på statsallmenninger, jf. Samerettsutvalget pkt. 18.5.3 om henvisningsregler i sektorlovgivningen om saksbehandling og konsultasjoner.

NRL var også oppnevnt til å være med i arbeidsgruppen, men møtte kun en gang. Dermed ble gruppas mandat heller ikke ansett som noe problem fra reindriftras side.

## **X. Beregning av tapt skogproduksjon.**

Norges Bondelag og Landbruksdepartementet er enig om at det ikke skal betales avgift for dyrkingsjord i statsallmenninger ved utvisning til beiteberettigede, kun for tapt skogproduksjon på dyrkingsarealet. Bakgrunnen for dette er at dyrkingsarealet vil medføre en reduksjon i skogarealet og derved et inngrep i hogstretten for de bruksberettigede i en underskuddsallmenning som må kompenseres til allmenningsfondet, eventuelt også til Statsskog i en overskuddsallmenning, jf. seterforskriftens § 8.

Hva tapt skogproduksjon på dyrkingsarealet vil innebære, må beregnes konkret i hvert enkelt tilfelle. Beregningen må baseres på en skogfaglig vurdering av arealets verdi til skogproduksjon. Norges Bondelag er kjent med at retningslinjene (av 1982) inneholder en systemfeil overfor beiteberettigede, i det avgiften beregnes på grunnlag av avkastningsverdien etter oppdyrking (kr 26 pr. daa/år) og ikke bare på grunnlag av tapt skogproduksjon (kr. 1,50 pr. daa/år), jf. brev av 4.1. 2001 fra daværende landbruksminister Bjarne Håkon Hanssen til Halvor Hansson.

Det synes derfor som om det ved beregningen i praksis ikke skilles mellom utvisning av areal til beiteberettigede og bortleie til ikke beiteberettigede. Beregningen av avgiften overfor beiteberettigede skal kun baseres på en skogfaglig vurdering av arealets verdi til skogproduksjon, dvs. at det ikke skal kreves betaling for selve rettigheten som utvises til beiteberettigede.

Norges Bondelag ber om at departementet igjen tar denne problemstillingen opp med Statsskog, slik at praksis blir endret i tråd med seterforskriftens § 8.

## **XI. Bør inntektene fra skogsdriften i overskuddsallmenningene gå direkte til Statsskog, eller beholdes som en inntekt for allmenningsområdet ?**

Som kjent er det generelle prinsipp som gjelder for statsallmenningene at staten ikke skal føre allmenningsinntektene ut fra distriktene for å benytte disse til løsning av allmenne samfunnsoppgaver, jfr. Ot.prp. nr. 32 (1973-74) s. 27. Dette prinsippet gjelder imidlertid

Vår dato  
18.11.2008

Vår referanse  
2006/00529/017

---

ikke for inntektene fra skogsdriften i overskuddsallmenningene, som går direkte til Statsskog.

Norges Bondelag tok i brev av 23.6. –03 bl.a. opp følgende tema med departementet:

” Norges Bondelag finner derfor grunn til å kreve at inntektene fra skogsdriften i overskuddsallmenningene, dvs. etter at bruksretten er blitt dekket, fortsatt beholdes som en inntekt for allmenningsområdet. Dette innebærer at det mht. skogsdriften ikke bør være noen forskjell, sett fra statens side, om det dreier seg om en overskuddsallmenning eller underskuddsallmenning.

Norges Bondelag kan altså ikke se at det er noen grunn til at Statsskog skal trekke overskuddet fra skogsdriften ut av allmenningsområdet. Nettoutbyttet fra skogsdriften må derfor beholdes i allmenningsfondet til den enkelte statsallmenning etter det generelle prinsipp som gjelder for statsallmenningene etter fjellovens prinsipper. Vi krever derfor at statsallmenningslovens § 1-4, 3. ledd oppheves.”

**En endring av fjelloven på dette punkt vil etter vår vurdering også være i samsvar med og statens eget bidrag til oppfyllelse av departementets strategi for næringsutvikling etter ”Ta landet i bruk”.**

Norges Bondelag kan ikke se at departementet har gitt noen tilbakemelding på dette spørsmål, og ber derfor om at spørsmålet nå blir utredet for et nærmere høringsnotat på saken, og deretter nødvendig oppfølging med lovendring, dvs. opphevelse av statsallmenningslovens § 1-4, 3. ledd.

Dersom departementet konkluderer med at det ikke ønsker en slik lovendring, krever Norges Bondelag at seterforskriftens § 8 endres slik at det overfor beiteberettigede i en overskuddsallmenning ikke blir beregnet avgift for tapt skogproduksjon til Statsskog.

## **XII. Konklusjon**

**Norges Bondelag mener at departementet nå rettskildemessig må legge avgjørende vekt på de prinsipper som fulgte allerede etter fjelloven av 1920, rettspraksis etter 1920-loven, motivene til ny fjellov samt Stortingets enstemmige syn i 1974 på at nye driftsformer som opprettelse av fellesetre, dyrking av kulturbeite samt fulldyrking av arealer for gras- og høyproduksjon inngår i bruksretten.**

**I 1992 (ny bygdeallmennings- og statsallmenningslov) legger departementet til grunn at selv om bruken skulle innebære et annet og nytt formål enn tidligere, må den nye bruken fortsatt anses for å ligge innenfor bruksretten både etter fjellovens § 2 og bygdeallmennings- og statsallmenningslovens § 2-2 når bruken tilfredstiller et jordbruksmessig behov på bruket.**

**Norges Bondelag anser dessuten disse prinsippene som helt ut sammenfallende med det syn som departementet i andre sammenhenger legger til grunn for sin anbefaling overfor landbruket til å satse på nye næringer, jf. bl. annet ”Ta landet i bruk”.**

Vår dato  
18.11.2008Vår referanse  
2006/00529/017

**Statsskog har etter vår vurdering gjort seg skyldig i en misforståelse av premissene i Fron-dommen av 1963, samt fjelloven av 1920 og 1975 og hvilke tema som var oppe til lovbehandling i 1992. Dermed svikter også begrunnelsen for Statsskog standpunkt.**

**Norges Bondelag konstaterer at etter at Statsskog ble omdannet til statsforetak på 1990-tallet, er det blitt vanskelig for bruksberettigede i statsallmenninger å forholde seg til etaten. En har nemlig inntrykk av at statsforetakets strategi er å svekke landbrukets allmenningsrettigheter, og at dette forhold nå overstyrer en forsvarlig forvaltning av regelverket overfor de bruksberettigede.**

**Når departementet nå mener det er nødvendig med lovendring for å kunne akseptere tilleggsgjord som bruksrett, dvs. til samme formål som tidligere, baserer også departementet sitt standpunkt på samme misforståelse som Statsskog.**

**Det som er forunderlig etter ovennevnte gjennomgang er hvorfor departementet tydeligvis, iallfall etter høringsbrevet å dømme, er enig med Statsskog i begrunnelsen og at spørsmålet nå er et prinsippsspørsmål fra statens side, i forhold til departementets standpunkt i 1974 og 1992.**

Med hilsen



Pål Haugstad



Harald Milli

Gjenpart:  
Fylkeslagene  
Norges Fjellstyresamband  
Norsk Almenningsforbund  
Statens landbruksforvaltning  
Statsskog SF  
Sametinget  
Norske Reindrifsamers Landsforbund