

Landbruks- og matdepartementet
Postboks 8007 Dep
0030 OSLO

Vår dato: 27.02.2019
Vår referanse: 18/46018 - 2
Deres dato: 29.08.2018
Deres referanse:

Høringssvar fra Landbruksdirektoratet - NOU 2018:11 Ny fjellov

Vi viser til brev av 28. august 2018 der det bes om høringsinstansenes synspunkter på forslagene i NOU 2018:11 Ny fjellov. Høringsfristen er 28. februar 2019.

1. Sammendrag

Den nye loven skal erstatte både lov 6. juni 1975 om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane og lov 19. juni 1992 om skogsdrift m.v. i statsallmenningene. Landbruksdirektoratet er klageorgan i saker etter begge gjeldende lover.

I likhet med lovutvalget mener vi at en felles lov om statsallmenningene er hensiktsmessig. Dette vil gi en bedre samordning av interessene i allmenningene. Utvalget har i forbindelse med forslaget om sammenslåing av de to lovene foreslått ett felles styre for alle bruksrettene. Å samle alle bruksretter i et område under et felles styre vil kunne bidra til en mer helhetlig forvaltning av allmenningene.

Vi støtter forslagene om at det skal tas hensyn til samisk reindrift i statsallmenningene, og forslaget om å fjerne klageadgangen for de jordbrukstilknyttede bruksrettighetene. Det er også positivt at lovforslag § 1-4 sier at det skal tas hensyn til samisk reindrift på samme måte som i reindriftsloven § 63. Landbruksdirektoratet støtter ikke flertallets lovforslag til § 3-4 og § 7-2, og heller ikke forslaget om nytt fjerde ledd i jordlova § 8.

Landbruksdirektoratet sine merknader følger nedenfor.

2. Til lovforslag § 1-1 formål og § 1-2 virkeområde

Reinbeiteområdene hvor det drives samisk reindrift strekker seg fra Finnmark i nord til Engerdal i Hedmark i sør. Det drives også samisk reindrift i Trollheimen basert på et særlig rettslig grunnlag. I fjellområdene i Sør-Norge drives reindrift i tamreinlag, basert på leieavtaler. Den foreslåtte formålsbestemmelsen ivaretar utøvere av samisk reindrift. Landbruksdirektoratet synes dette er en viktig styrking og synliggjøring av reindrift i statsallmenningene.

Det er videre gitt en viktig presisering i forslag til § 1-2 tredje ledd: «Lova gjeld med dei avgrensingar som følger av ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i sjølvstendige statar. Lova skal brukast i samsvar med reglane i folkeretten om urfolk og minoritetar.» Loven virker i områder hvor samisk reindrift har sentral betydning, og

denne regelen vil sikre at ny fjellov blir anvendt i overensstemmelse med folkeretten.

3. Til lovforslag § 3-1 om fjellstyrets sammensetning

Etter forslaget § 3-1 sjettede ledd skal det være to representanter for samisk reindrift i fjellstyret der allmenningen ligger innenfor samisk reinbeiteområde etter reindriftsloven § 4. Ved valg av representanter til fjellstyret utnevnes reindriftens representanter av distriktsstyret. Et viktig prinsipp her er at reindriften selv får mulighet til å utnevne sine representanter.

Forslagene vil styrke og synliggjøre reindrift som næring. Landbruksdirektoratet anser særlig forslagene om at det skal tas hensyn til samisk reindrift i allmenningene og sikre reindriftens representasjon i fjellstyret i de områder hvor reindriften har sine beiteområder som positivt. Dette vil bidra til å sikre reindriftsinteressen i statsallmenningene. Landbruksdirektoratet mener også, i likhet med lovutvalget, at dette vil kunne bidra til bedre samhandling og dialog mellom brukerne i allmenningen.

3. Til lovforslag § 3-4 og § 7-1 om skogforvaltning og skogbruksplan

Statskog SF er grunneier i statsallmenningene og følgerlig pliktsubjekt i skogbruksloven. Flertallets forslag til ny fjellov §§ 3-4 annet ledd første setning og 7-1 innebærer at forvalteransvaret for statsallmenningene med virkesrett flyttes internt fra Statskog SF til fjellstyrene.

Landbruksdirektoratet støtter ikke flertallets forslag. Etter Landbruksdirektoratets syn vil flertallets forslag innebære at det etableres et trepartsforhold. Kommunen, som nærmeste skogbruksmyndighet, skal etter skogbruksloven forholde seg til Statskog som grunneier. Samtidig har ikke Statskog forvalteransvaret etter flertallets forslag om ny fjellov, da denne etter flertallets forslag legges til fjellstyrene. Kort oppsummert vil Statskog være ansvarlig for det fjellstyrene gjør slik forslaget er lagt opp.

Etter Landbruksdirektoratet sitt syn vil flertallets forslag skape uklare roller og ansvarsområder i forhold til skogbruksloven med forskrifter, samt andre sektorovergripende lover skogeiere plikter å følge. Landbruksdirektoratet viser også til at dette bånd mellom kommunestyret som oppnevner fjellstyret og kommunen som skogbruksmyndighet, kan medføre vanskelige habilitetsforhold ved oppfølging av skogbruksloven samt andre sektorovergripende lover i statsallmenningene med virkesrett. Eksempelvis ved gjennomføring av de kontrolloppgaver som ligger til kommunen som skog- og miljømyndighet.

Landbruksdirektoratet støtter dermed mindretallets forslag, hvor Statskog forvalter skogen, samtidig som lokale interesser blir ivaretatt.

4. Til lovforslag § 10-2 og § 12-2 om saksbehandling og tvisteløsning

Etter gjeldende fjellov kan vedtak truffet av fjellstyret påklages til Landbruksdirektoratet, jf. fjellova § 10 annet ledd, jf. Forskrift om delegering av myndighet etter lov av 6. juni 1975 nr. 31 om utnyttning av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova) av 1.7.1995 nr. 679 § 2 annet ledd. Det er ikke noe generelt system for klage etter statsallmenningslova, men avgjørelse om eksistens eller bortfall av virkesrett etter § 2-6 jf. § 2-21 kan påklages til Landbruksdirektoratet. Miljødirektoratet er klageinstans i saker om jakt, fangst og fiske.

Fjellstyret har stor myndighet også etter någjeldende lov: I forarbeidene til fjellova § 10, som blant annet gjelder klageinstansens kompetanse, er det klart forutsatt at utgangspunktet er at klageinstansen skal være tilbakeholden med å overprøve fjellstyrets skjønnsutøvelse. I Ot.prp. nr. 32 (1973-1974) på s. 42 står det at omgjøringsretten skal utøves med varsomhet: «Lovutkastet byggjer på føresetnaden om at fjellstyret som før skal ha den reelle råderetten i eigne saker, og omgjøringsretten etter § 10 må ikkje brukast på ein slik måte at føresetnaden om dette vert skipla».

Vedtak fjellstyret treffer skal begrunnes etter reglene i fvl. §§ 24 og 25. Gode begrunnelser bidrar til å sikre at fjellstyret treffer riktige vedtak. Siden klageinstansen skal være tilbakeholden med å overprøve fjellstyret sitt skjønn, er gode begrunnelser særlig viktig i saker etter fjellova.

I perioden 2014 - 2018 har Landbruksdirektoratet truffet totalt 25 klagesaksavgjørelser med hjemmel i fjellova og seterforskriften, og én klagesaksavgjørelse med hjemmel i statsallmenningslova. Sakene etter fjellova gjelder oftest klage over (manglende) utvisning av seter og tilleggsjord, og spørsmål om frifall.

Forslaget

Forslaget legger opp til at det ikke skal være noen form for forvaltningsklage når det gjelder de jordbrukstilknyttede bruksrettene, og at fjellstyret skal ha en avgjørende rolle når det gjelder forvaltningen av bruksrettene. Den klageadgang som etter någjeldende lov er delegert til og hører inn under Landbruksdirektoratet, vil etter forslaget falle bort.

Utvalget forstår de jordbrukstilknyttede bruksrettene til å være av privatrettslig karakter, og mener derfor at offentlige myndigheter ikke bør være konfliktløser i disse sakene. Utvalget foreslår å benytte jordskifteretten som konfliktløser for tvister knyttet til utøving av jordbrukstilknyttede bruksrettigheter. Flertallet foreslår at vedtak etter den nye fjellova kan bringes inn for jordskifteretten som «rettsutgreiing», jf. jordskiftelova § 4-1. Mindretallet foreslår at sakene behandles som «eiga sak», jf. jordskiftelova §§ 5-3 og 5-4.

Når det gjelder saksbehandlingen i fjellstyret, legger utvalget altså opp til at forvaltningsloven ikke skal gjelde direkte for de jordbrukstilknyttede bruksrettene, men at forvaltningsrettslige prinsipper og habilitetsregler skal gjelde for all saksbehandling i fjellstyret jf. ny fjellov § 10-2 tredje og fjerde ledd.

Vårt synspunkt

Av de klagesakene Landbruksdirektoratet har til behandling, er det forholdsvis sjelden at vi tar en klage til følge. Dette henger nært sammen med at vi som klageinstans skal være tilbakeholden med å overprøve fjellstyrets skjønnsutøvelse. Landbruksdirektoratets arbeid som klageinstans har i stor grad bestått av lovlighetskontroll, og klager tas oftest til følge der fjellstyret har fattet vedtak blant annet på feil lovgrunnlag. Vi har også sett at fjellstyrevedtak generelt kan være mangelfullt begrunnet, noe som gjør det viktig å ha tydelige retningslinjer for saksbehandlingen etter det nye lovforslaget.

Landbruksdirektoratet støtter forslaget om at klageinstansbehandling etter forvaltningsloven faller bort for jordbruksrettene. Vår rolle som klageinstans må her sies å ha en mer tilbaketrukket karakter enn ordinær klagesaksbehandling i forvaltningsretten ellers. Det lave antallet klagesaker, gjennomsnittlig fem saker i året, gjør også at erfarings- og sammenligningsgrunnlaget er noe sparsomt.

Klagebehandling i jordskifteretten kan imidlertid innebære en høyere terskel for å angripe et vedtak. Dette fordi det kan oppleves som mer belastende å reise sak for domstolene enn å fremme en forvaltningsklage. Rettsikkerheten vil imidlertid ivaretas og kanskje også styrkes ved at en behandling i jordskifteretten er faglig god og grundig, og at prosessen er kontradiktorisk.

Flertallet i utvalget viser til at en ordning med «rettsutgreiing» etter jordskiftelova § 4-1, sikrer en overprøvingsform som er rimeligere for partene enn å behandle saken som egen sak etter jordskiftelova §§ 5-3 og 5-4. Landbruksdirektoratet mener at dette kan være et viktig moment som kan avhjelpe en eventuell høyere terskel for å gå til jordskifteretten.

Fjellstyret skal i den nye fjellova være et privatrettslig rettssubjekt med oppgaver både av privatrettslig og av offentligrettslig karakter. De jordbrukstilknyttede bruksrettene, som utvisning av seter og tildeling av beiteareal, skal administreres gjennom privatrettslige bruksregler. Landbruksdirektoratet mener at det er behov for tydelige regler som gir en forsvarlig saksbehandling, og støtter at fjellstyrets saksbehandling blir mer regulert i lovforslaget enn i någjeldende fjellov. Spesielt viktig blir dette når forvaltningslovens regler ikke skal gjelde direkte, og det ikke skal være klagesaksbehandling etter forvaltningsloven på nevnte områder, som lovforslaget legger opp til. Vi er enige i det utvalget legger frem på side 114: «Når fjellstyret kan vise til egne bruksreglar som grunngiving for vedtak, vil også saksbehandlinga i enkeltsaker kunne bli enklare. Eit slikt system vil gjere det lettare for bruksrettshavarane å vite kva dei kan og ikkje kan få løyve til før dei søker.»

Landbruksdirektoratet er enig i, og vil påpeke viktigheten av, forslaget til ny fjellov §§ 10-2 tredje og fjerde ledd som sier at «Forvaltningslova kapittel II om habilitet gjeld for all saksbehandling i fjellstyret. For andre saker skal fjellstyret følge prinsippa i forvaltningslova så langt dei høver. Det same gjeld for fellesorganisasjonen for fjellstyra.» Imidlertid er det behov for å klargjøre i lovbestemmelsen hva som mer bestemt ligger i at fjellstyrene skal følge «prinsippa i forvaltningslova så langt dei høver». Disse bestemmelsene blir særlig viktige siden forslaget legger opp til at det ikke skal være klagesaksbehandling etter forvaltningslovens regler vedrørende jordbruksretter.

Etter ny fjellov § 10-2 første ledd skal forvaltningsloven kapittel III-IV og VIII gjelde for fjellstyret sine avgjørelser om jakt, fangst og fiske, og disse avgjørelsene kan etter forslagets § 10-2 andre ledd påklages til departementet. I denne sammenheng påpeker Landbruksdirektoratet at det anses som positivt at utvalget viderefører forvaltningsklage som tvisteløsningsmekanisme for jakt, fangst og fiske. Ved at forvaltningsloven gjelder direkte for fjellstyret innen nevnte saksområde, vil dette kunne virke kompetansehevende for den øvrige saksbehandlingen i fjellstyret.

5. Til forslag om nytt fjerde ledd i jordlova § 8

Bakgrunn

Det fremgår på side 72 at utvalget legger frem forslag om å gjøre unntak fra driveplikten i statsallmenningene. Begrunnelsen er at det i statsallmenningene er en del av dynamikken at areal er i bruk for så å gå ut av bruk, for deretter å bli tatt i bruk igjen. Regelverket i fjellova styrer dette. Jordlova § 8 nytt fjerde ledd skal lyde: *Føresegnene om driveplikt i paragrafen her gjeld ikkje for jordbruksareal i statsallmenningane som er utvist av fjellstyret.*

Formålet med drivepliktbestemmelsen i jordlova

Landbruksdirektoratet er av den oppfatning at et generelt unntak fra driveplikt for areal i statsallmenning vil være i strid med jordlova sitt formål med driveplikten.

Landbruksdirektoratet mener at driveplikten er svært viktig for oppnåelsen av formålene med jordlova, og at det derfor er viktig med en klar hovedregel uten unntak om at jordbruksareal skal drives, som fremgår av jordlova § 8.

Etter jordlova § 8 a kan «Departementet kan etter søknad gi fritak fra driveplikta etter § 8 anten heilt ut eller for ei viss tid. Ved avgjerd av søknaden skal det leggjast vekt på kor viktig det er å halde jordbruksarealet i hevd, på bruksstorleiken, avkastningsevna på arealet og på om det i området der eigedomen ligg, er bruk for jordbruksarealet som tilleggsjord. Det skal òg leggjast vekt på søkjaren sin livssituasjon». Myndigheten er delegert til den enkelte kommune som er gitt et skjønnsrom til å vurdere fritak for driveplikt i det enkelte tilfelle.

Begrunnelsen i utvalget og vårt synspunkt

Det fremgår på side 268 at det foreligger en praksis for å ikke følge opp driveplikten i statsallmenningene, og at dette unntaket bør lovfestes. Utvalget er ikke kjent med at det er stilt krav til at tilleggsjord i statsallmenningene skal oppfylle kravet om driveplikt i jordlova § 8, og anser at regelen om bortfall av allmenningsrett også gjør at det ikke er nødvendig å håndheve driveplikten etter jordlova § 8 for tilleggsjord. Det vises til at bruken i allmenningene skal forandre seg, at noen setervoller går ut av drift, samtidig som det kan komme nye dyrkingsareal.

Vi kan ikke se av utvalget sin begrunnelsen at det ikke er nødvendig at jordlova § 8 om driveplikt også skal gjelde i statsallmenningene. Et lovbestemt unntak i § 8 vil kunne bidra til å svekke drivepliktsbestemmelsen. Landbruksdirektoratet anser det som helt nødvendig at det er en fast regel, og at unntak skjer gjennom skjønnsmessige konkrete vurderinger i den enkelte kommune i medhold av jordlova § 8 a. Å lovfeste et unntak som går ut over kommunens skjønnsrom i dag vil innebære en svekkelse av driveplikten og virkemidlene som er gitt i jordlova med formål om å holde jordbruksareal i hevd og verne om arealressursene.

Videre synes et unntak fra driveplikt kunstig der hvor jordbruksareal nettopp er utvist av fjellstyret til gårdbruker som har godtgjort behov for tilleggsjord. Både utvalgets flertall og mindretall har fremmet forslag om at søker må dokumentere behov for tilleggsareal i ny fjellov § 4-4: «Eigedom med allmenningsrett som kan dokumentere behov for det, har rett til å få utvist areal i allmenningen til dyrking eller til kulturbeite som tilleggsjord.» Mindretallet: «Fjellstyret kan utvise areal i allmenningen tildyrking eller til kulturbeite til eigedom med allmenningsrett som kan dokumentere behov for det».

Fjellova – og særlig det nye lovforslaget – er i stor grad privatrettslig. Jordressursene våre er imidlertid underlagt offentlig regulering, som jordlova, uansett hvem som er grunneier. Vi mener det gir et feil signal om jordressursenes betydning dersom man lovfester et fritak fra driveplikt ut fra hvem som er grunneier. Vi kan ikke se at det skal være nødvendig med et lovfestet unntak fra hovedregelen om driveplikt når det kan gis fritak for driveplikt etter jordlova § 8 a. Vi anser eksisterende regulering i jordlova § 8 a som dekkende for situasjonen lovutvalget ønsker regulert i et nytt fjerde ledd i jordlova § 8.

Med hilsen
for Landbruksdirektoratet

Berit Lundamo
fung. seksjonssjef

Sandra Alnes
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og trenger derfor ingen signatur.

Mottakere:

Landbruks- og matdepartementet Postboks 8007 Dep

0030 OSLO