

Landbruks- og matdepartementet
Postboks 8007 Dep.
0030 OSLO

Vår ref.
18/6961

Deres ref.
18/875

Vår dato
28.02.2019

NOU 2018:11 Ny fjellov, høringsuttalelse fra Statskog SF del 2

Statskog SF sin høringsuttalelse består av to deler. Del 1 gir en kortfattet framstilling og overordnede tilbakemeldinger. Del 2 gir en mer omfattende og detaljert gjennomgang av problemstillingene som er behandlet i utredningen av ny fjellov.

Dokumentene utgjør til sammen *NOU 2018:11 Ny fjellov, høringsuttalelse fra Statskog SF* og er vedtatt av styret 26. februar 2019.

Dette er del 2 av Statskogs høringsuttalelse og består av følgende kapitler:

1. Innledning
2. Høringsinnspill
3. Kommentar til enkelte lovparagrafer
4. Avslutning

Oversendelsen gjøres kun elektronisk i den digitale løsningen for høringsuttalelser:
<https://www.regjeringen.no/no/dep/lmd/id2608828/>

Vedlegg: Kart over Statskogs arealer, herunder statsallmenningsgrunn

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	5
1.1	Om Statskog SF	5
1.2	Statsallmenningslovutvalget – overordnet mål og ramme	5
2	Høringsinnspill	7
2.1	Formålsparagrafen	7
2.1.1	Mandatet og utvalgets forslag	7
2.1.2	Statskogs syn	7
2.2	Grunneierrollen	8
2.2.1	Mandatet og utvalgets forslag	9
2.2.2	Statskogs syn	9
2.3	Salgsforbud og innløsning	10
2.3.1	Mandatet og utvalgets forslag	10
2.3.2	Statskog syn.....	11
2.4	Motorferdsel	12
2.4.1	Rettslig utgangspunkt.....	12
2.4.2	Lovens ordlyd	13
2.4.3	Forarbeider	13
2.4.4	Statskogs syn	13
2.5	Hundetrening	14
2.5.1	Rettslig utgangspunkt.....	14
2.5.2	Lovens ordlyd	14
2.5.3	Forarbeider	14
2.5.4	Statskogs syn	16
2.6	Dynamikken i allmenningsretten	16
2.6.1	Mandat og utvalgets forslag.....	16
2.6.2	Statskog syn.....	16
2.7	Tida og tilhøva	17
2.8	Kraftverk	22
2.8.1	Mandat og utvalgets forslag.....	22
2.8.2	Statskogs syn	23
2.9	Tilleggsjord	23

2.9.1	Mandat og utvalgets forslag	24
2.9.2	Statskogs syn	24
2.10	Jordbrukstilknyttede bruksretter	25
2.10.1	Mandatet	25
2.10.2	De enkelte bruksrettene	25
2.10.3	Beite	25
2.10.4	Seter	26
2.10.5	Gjeterbu	30
2.10.6	Utleie av bruksretter og utvist tilleggsjord	31
2.10.7	Fjellstyrets rett til å overta bygninger	31
2.10.8	Virkesrett	32
2.10.9	Bruksregler	34
2.11	Steinbuer i statsallmenning oppført før 1920	34
2.11.1	Mandatet og utvalgets forslag	34
2.11.2	Statskogs syn	35
2.12	Samiske rettigheter	35
2.12.1	Mandatet og utvalgets forslag	35
2.12.2	Representasjon i fjellstyret	35
2.12.3	Grunndisponeringstiltak	35
2.12.4	Statskogs syn	36
2.13	Allmenhetens interesser	36
2.13.1	Mandatet og utvalgets forslag	37
2.13.2	Statskogs syn	37
2.14	Skogbruket	37
2.14.1	Mandat og utvalgets forslag	38
2.14.2	Statskogs syn	39
2.15	Økonomi	39
2.15.1	Mandatet og utvalgets forslag	40
2.15.2	Statskogs syn	41
2.16	Fellesorganisasjonen	44
2.16.1	Mandat og utvalgets forslag	44
2.16.2	Statskogs syn	45
2.17	Oppsyn	45
2.17.1	Mandatet og utvalgets forslag	45

2.17.2	Statskogs syn	45
2.18	Saksbehandlingsrutiner og registrering	47
2.18.1	Mandatet og utvalgets forslag	47
2.18.2	Statskogs syn	48
2.19	Tvisteløsning.....	49
2.19.1	Mandatet og utvalgets forslag	49
2.19.2	Statskogs syn	49
2.20	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	50
2.20.1	Fjellstyret.....	50
2.20.2	Fjellstyret som skogforvaltar	50
2.20.3	Fellesorganisasjonen	51
2.20.4	Økonomiforvaltning	52
2.20.5	Oppsyn.....	53
2.21	Forholdet til andre lover.....	54
2.21.1	Særlig om matrikkelloven, tomtefesteloven, mv.	54
3	Kommentarer til enkelte lovparagrafer	56
3.1	Innledning.....	56
3.2	Forslag til lov om bruk og styring av rettar m.m. i statsallmenningane (fjellova).....	56
3.2.1	Den enkelte bestemmelse.....	56
4	Avslutning.....	58
	Vedlegg: Kart over Statskogs arealer, herunder statsallmenningsgrunn.....	59

1 Innledning

1.1 Om Statskog SF

Statskog SF (Statskog) har ansvaret for forvaltningen av statens skog- og utmarksarealer.

Forvaltningen har flere hundre års historie og har hatt ulike organisasjonsformer. Virksomheten ble organisert som statsforetak fra 1993. Staten er 100 prosent eier av Statskog. Eierskapet utøves av Landbruks- og matdepartementet.

Statskog skal forvalte, drive og utvikle statlige skog- og fjelleiendommer effektivt med sikte på å oppnå et tilfredsstillende økonomisk resultat. Eiendommene utgjør til sammen 59 millioner dekar, noe som igjen utgjør 20 prosent av fastlands-Norge.

Om lag 80 % av arealene er over tregrensa, og 8 % er produktiv skog. Av totalarealet på 59 millioner dekar er 26 millioner dekar statsallmenning.

Selskapets visjon er å ivareta og utvikle alle verdier på fellesskapets grunn. Overordnede mål er å være landets mest profesjonelle grunneier og å etablere en langsiktig lønnsomhet fundert på bærekraftig utnyttelse av ressursene.

Statskog skal sikre en bærekraftig bruk av norsk natur, og har en sentral rolle nasjonalt i utviklingen av norsk skognæring, friluftsliv og i forvaltningen av jaktbart vilt. Selskapet bruker betydelige ressurser på å utvikle kompetanse, systemer og moderne teknologi innenfor disse områdene.

Statskog har et særskilt oppdrag på vegne av Landbruks- og matdepartementet for å gjennomføre delegerte myndighetsoppgaver og sektorpolitiske oppgaver, herunder forvaltningsoppgaver i statsallmenning og tilrettelegging for friluftsliv.

I statsallmenningene administrerer fjellstyrene og allmenningsstyrene de jord- og skogbrukstilknyttede bruksrettene, samt jakt og fiske. Statskog er grunneier og forvalter de øvrige ressursene. Skogen forvaltes i samråd med allmenningsstyrene.

Fjellogen og statsallmenningsloven regulerer forholdet mellom fjellstyrene, allmenningsstyrene og Statskog. Fjellstyrenes fellesorganisasjon; Norges fjellstyresamband (NFS) og Statskog har inngått en samarbeidsavtale om gjensidig informasjon og utvikling av statsallmenningene.

Foretaket har 18 kontor over store deler av landet, med til sammen 110 ansatte fordelt på 105 årsverk. Selskapet har hovedkontor i Namsos.

1.2 Statsallmenningslovutvalget – overordnet mål og ramme

Statsallmenningslovutvalget, nedsatt i 2016, ble gitt som overordnet mål og ramme for sitt utredningsarbeid å komme med forslag til en lovrevisjon som «i første rekke» skulle ta sikte på forenklinger i lovverket og administrasjonen av statsallmenningene.

De sentrale rettigheter og prinsipper i allmenningsretten skulle videreføres. Det vil si at (staten) Statskog fortsatt skulle være grunneier. Retten til jordbrukstilknyttet allmenningsbruk skulle fortsatt

ligge til bygder som fra gammel tid har slik rett. Lovforslaget skulle samtidig ivareta grunnlaget for de samiske rettigheter og interesser i statsallmenningene.

Utvalget skulle legge vekt på betydningen av lokalt selvstyre og lokal kompetanse, herunder vurdere om kommunene skulle bringes sterkere inn i forvaltningen av statsallmenningene.

Statskog er av den oppfatning at utvalget i for liten grad har drøftet hva statsallmenningene er og ikke minst hva de skal være i framtida.

Av oppnevningensbrevet framgår det at:

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

Tilsvarende nedgang har også tallet på gårdsbruk som har søkt om og fått tildelt trevirke fra allmenningene hatt de siste årene.

Det bildet som her tegnes, minner utvalget om at statsallmenningsbruken er i endring. Dette innbyr til en tenkning om hva som er en fremtidsrettet bruk av allmenningene. Hva som bør ligge i disse vurderingene kan bl a leses ut av mandatet ved at utvalget bes vurdere hvordan et lovverk kan «bidra til å fremme verdiskaping og effektiv, bærekraftig ressursutnyttelse» i allmenningen.

De nevnte utviklingstrekk framgår av utredningen, men tydelighet rundt følgene av denne utviklingen savnes.

Statskog mener utvalgets flertall på enkelte punkter har foreslått endringer som ikke underbygges av mandatet.

Statskog vil nedenfor redegjøre for dette, men vil her særlig framholde forslaget om å splitte opp forvaltningen av skogressursene, samt forslaget om en økonomimodell som ikke bidrar til at Statskog som grunneier kan forvalte allmenningen på en god måte.

Statskog mener at forslagene om overføring av verdier fra fellesskapet til enkelte rettighetshavere, ikke bidrar til å opprettholde langsiktigheten i allmenningsforvaltningen. En slik overføring ivaretar heller ikke allmenningens betydning for alle bruksrettsgruppene og allmennheten.

Utvalget skulle ut fra mandatet vurdere om kommunene skulle bringes sterkere inn i forvaltningen av statsallmenningene.

Dette har utvalget besvart med at det ikke har funnet grunnlag for å trekke kommunene inn i forvaltningen av statsallmenningene. Bakgrunnen for dette er ikke oppgitt.

Mandatet har angitt at handlingsrommet til det lokale selvstyret «bør videreføres, og helst styrkes.» Utvalget har altså ikke foreslått å styrke det lokale selvstyret.

Når det etter dette i utvalgssammenheng snakkes om lokal forvaltning, så må dette altså ikke forveksles med forvaltning som skjer i kommunal regi. Med lokal forvaltning i denne sammenheng må forstås forvaltning i regi av et fjellstyre. Ovenfor fjellstyrene har kommunen ingen instruksjonsmyndighet. All økonomi er dessuten utenfor kommunens administrasjon.

I en slik sammenheng vil det også kunne hevdes at de fleste hovedaktørene i allmenningsforvaltningen har ansatte med lokal tilstedeværelse, og er i så måte en del av en lokal forvaltning.

Statskog har en desentral organisasjon, noe som bidrar til lokalkunnskap i forvaltning av statsallmenningene.

2 Høringsinnspill

Statskog vil her foreta en tematisk gjennomgang av forslaget til ny fjellov. Det vil under det enkelte tema pekes på dagens ordning, mandatets føringer og utvalgets forslag, samt Statskogs syn på lovforslaget og eventuelle forslag til endringer.

Lovutvalget skulle ta sikte på å utarbeide en samlet lov for statsallmenningene.

En samlet lov her vil være en forenkling ut fra et brukerperspektiv slik Statskog ser det.

Statsallmenningene tjener mange brukergrupper som skal utøve sin bruk i fellesskap. Disse bør ha felles samlet regelverk og like overordnede føringer.

Statskog støtter derfor utvalgets forslag om en samlet lov.

En samlet lov for statsallmenningene krever i seg selv ingen materiell endring av lovene, men det er nærliggende å se på noen aktuelle følger.

En slik konsekvens er bl a å slå sammen dagens fjellstyrer og allmenningsstyrer til ett felles fjellstyre for alle bruksrettene. Dette er omhandlet nedenfor.

2.1 Formålsparagrafen

Hverken fjellova eller statsallmenningsloven har en egen formålsparagraf i dag.

I fjellova § 3 kan en allikevel finne formålsbetraktninger. Det framgår der at det skal arbeides «for å sikre at allmenningen vert brukt på ein måte som fremjar næringslivet i bygda og tek vare på naturvern- og friluftssinteressene».

2.1.1 Mandatet og utvalgets forslag

Mandatets punkt 2.2.2 «Formål for loven» sier at «Lovforslaget må formidle tydelig hva som er formålet med virksomheten i allmenningene».

Utvalget har foreslått en formålsparagraf som skal vise det langsiktige målet for forvaltningen av statsallmenningene, og som også skal trekke linjer til den posisjonen statsallmenningene har hatt og fortsatt skal ha for bruksrettshaverne, for utøverne av samisk reindrift, for folk i allmenningsbygdene og for allmenheten. Herunder mulighet til friluftsliv, samt utøvelse av jakt og fiske.

Det overordnede prinsippet er at forvaltningen av allmenningene skal være bærekraftig.

2.1.2 Statskogs syn

Statskog er enig med utvalget i at det bør være en formålsparagraf i den nye fjellova.

Det kan være mye aktivitet på disse store utmarksarealene, og mange ulike interesser skal utøves side om side. En formålsparagraf vil være med på å vise hva statsallmenningene skal være, hvordan de skal forvaltes, og hvilke hensyn som må ligge til grunn for forvaltningen av disse arealene.

Statskog forstår det slik at det langt på vei er enighet i utvalget om hva en formålsparagraf her skal ta sikte på å romme. Dog har deler av utvalget pekt på dagens fjellov § 3, og tatt til ordet for at formuleringene der bør videreføres, bl a det som omhandler å fremme næringslivet i bygda. Det vises til at dette vil fange opp det som framgår av mandatets punkt 2.1.5 siste setning, nemlig

hvordan lovverket kan bidra til å fremme verdiskapning og effektiv, bærekraftig ressursutnyttelse.

Aktiviteten i allmenningene i dag kommer næringslivet i bygdene, og da flere enn bruksrettshaverne og utøverne av samisk reindrift, til nytte. For mange bygdesamfunn, som eksempel kan nevnes kommuner som Øyer, Vågå, Vestre Slidre, Røyrvik, Lierne og Verdal, er aktivitet på de store utmarksarealene som allmenningene representerer, viktig.

Eksempler på slik aktivitet er bortfeste av hyttetomter, kraftutbygging samt grus og mineralutvinning.

Det er viktig her å minne om at statsallmenningene i geografisk utstrekning kan omfatte hele eller store deler av kommuner, og at forvaltningen av disse arealene vil ha stor betydning for muligheten til å drive ulike typer næringsutvikling i kommunen.

Statskog som grunneier yter, og kan også i fremtiden yte, viktige bidrag her. Statskog anser det derfor som viktig at også formålsparagrafen viser hvordan loven kan bidra til å fremme verdiskapning som en del av effektiv, bærekraftig ressursutnyttelse av allmenningene.

Statskog støtter derfor mindretallets forslag til formålsparagraf § 1-1, hvor det foreslås at bestemmelsen gis et tillegg som også viser at statsallmenningene skal nyttes til å skape verdier og fremme næringslivet i bygdene.

Av flertallets lovforslag til § 1-1 andre ledd framgår det at «Bruk og styring av statsallmenningane skal skje slik at allmenningsbruk, medrekna jakt og fiske for innenbygdsboende.....». (Understreket her.)

Utvalget bruker begrepet «allmenningsrett» om de jordbrukstilknyttede bruksrettene. Dette er, etter Statskogs syn, den alminnelige forståelsen av dette begrepet.

Flertallet har i § 1-1 annet ledd brukt begrepet «allmenningsbruk» som lett kan forstås på samme vis som bruken av begrepet «allmenningsrett». Flertallet bruker begrepet allmenningsbruk bl a om retten til jakt- og fiske for innenbygdsboende. Statskog anser ikke dette som en tjenlig bruk av begrepet i formålsparagrafen.

Statskog anser jakt- og fiske som en rettighet som tilkommer alle bosatt i Norge, men at innenbygdsboende har særlige rettigheter i kraft av loven.

Etter Statskogs syn er det imidlertid ikke nødvendig at formålsparagrafen tar stilling til rettsgrunnlaget de innenbygdsboende har. Jakt- og fiskeretten følger under enhver omstendighet av loven, både for innenbygdsboende og for utenbygdsboende. Det er heller ikke nødvendig å ta stilling til rettsgrunnlaget ut fra den løsning utvalget har samlet seg om i lovforslagets kap. 5.

Statskog støtter mindretallets forslag til formålsparagraf § 1-1.

2.2 Grunneierrollen

Statskogs rolle i dag er, i det alt vesentligste, å være grunneier. Det er få offentligrettslige oppgaver som fortsatt er tillagt Statskog. En rendyrking av Statskogs rolle som grunneier vil altså i praksis si at Statskog i det alt vesentligste skal utøve sin rolle som i dag.

Skal Statskogs rolle som grunneier rendyrkes fullt ut må det skje noen endringer ut fra dagens lovverk. Dette fordi noe av det som ligger i en grunneierrolle, utøves i dag av fjellstyrene.

Det kan herunder vises til at i NOUens kap. 16 omhandles bl a fjellstyrenes utleie av jordbruksareal til noen som ikke har bruksrett, og utleie av areal til tamreindrift.

I dag kan fjellstyrene utvise tilleggsjord, og i henhold til hundeloven kan fjellstyret gi samtykke til

jakthundtrening, jakthundprøver og dressur i statsallmenningene. Etter dagens fjellov har fjellstyret rett til å forby eller redusere motorferdsel i statsallmenning for andre enn Statskog. Det som det her vises til er grunneieroppgaver, og ikke oppgaver som er en konsekvens av bruksretten.

2.2.1 Mandatet og utvalgets forslag

I mandatet vises det innledningsvis til at rapporten «Forenkling av utmarksforvaltningen» (desember 2014) som konstaterte at det er et komplekst forvaltningssystem i statsallmenningene. «Faggruppen anbefaler derfor at det blant annet settes i gang et særskilt lovarbeid for å revidere forvaltningen av statsallmenningene».

Mandatet ber som nevnt utvalget legge til grunn at de sentrale prinsipper i allmenningsretten skal videreføres, herunder at (staten) Statskog fortsatt skulle være grunneier.

Videre bes utvalget om å:

2.2.4.3 ... fremme forslag til lovbestemmelser om forholdet mellom det lokale styringsorganet og staten som grunneier, representert av Statskog SF.

2.2.4.4... vurdere regler som etablerer et tydelig skille mellom organets oppgaver og myndighet, og de oppgaver og den myndighet som ligger til staten som grunneier.

2.2.5.1... vurdere dagens fordeling av myndighet til å foreta grunnDisponeringer og fatte avgjørelser knyttet til grunneierretten, og vurdere hvordan dette bør reguleres i en ny lov.

2.2.5.3... vurdere om grunnDisponeringsreglene kan gjøres klarere og mer oversiktlige.

Utvalget synes enige om at Statskogs rolle som grunneier skal rendyrkes. Utvalget er videre enige om at grunnDisponering bare skal gjennomføres av grunneier Statskog, hvis ikke annet er særskilt fastsatt.

Videre foreslår utvalget å definere grunnDisponering, men har delt seg i synet på hvordan dette skal defineres.

2.2.2 Statskogs syn

Statskog er enig med utvalget i at forvaltningen av statsallmenningene må skje på en helhetlig måte. Grunneierretten og bruksrettene må kunne virke side om side. For at dette skal kunne skje på en god måte, er det behov for klare skiller, og definisjoner som tydeliggjør disse. Slik situasjonen er i dag, kan det fremstå vanskelig, særlig for publikum, samt private- og offentlige instanser, å forstå hvem som håndterer de ulike spørsmål i statsallmenningene.

Mandatet oppfordrer til å skape klare skiller, ved at det ber om forslag til forenklinger i lovverket og i administrasjon av statsallmenningene.

Utvalget synes som nevnt enige om at Statskogs rolle som grunneier skal rendyrkes. Imidlertid er det ikke gjennomgående foreslått at det som er en grunneieroppgave skal gjennomføres av grunneier. Derved er det ikke skapt klare skiller i det nye lovforslaget.

Statskog mener et bidrag til å forenkle forvaltningen av statsallmenningene ville være å rendyrke grunneierrollen til oppgaver som ikke er en konsekvens av bruksretten.

2.2.2.1 GrunnDisponering

Begrepet grunnDisponering er ikke definert i gjeldende lov. I et brev 30. april 1997 har Landbruks- og matdepartementet uttalt seg om kva som er ment å falle inn under begrepet grunnDisponering:

«Når det gjelder lovens § 12 om grunnDisponeringstiltak ser Departementet det slik at virkeområdet for denne må avgrenses til grunnDisponeringstiltak som bortfeste av tomter til

hytter, hoteller og andre bygninger, bortfeste av fallrettigheter, bruk av grunn til veier, kraft- og telefonlinjer, damanlegg o.s.v – med andre ord tiltak som er knyttet til grunnen, men som ikke har den jordbruks- og bruksrettsmessige tilknytning som gjelder for tilleggsjord og beitekultur.

Statskog mener dette er en god beskrivelse og illustrasjon av begrepets innhold. Grunnndisponering er en grunneieroppgave som Statskog innehar. Statskog kan ikke forta eller tillate grunnndisponering(er) som er til vesentlig skade for noen som har bruksrett. Dette prinsippet er videreført og gjengitt i lovforslaget § 1-4.

Mandatet ber utvalget om å vurdere om grunnndisponeringsreglene kan gjøres «klarere og mer oversiktlige». Utvalget har delt seg i spørsmålet om hvordan grunnndisponering skal beskrives. Mindretallet beskriver grunnndisponering slik:

«fysiske inngrep i grunnen og annen arealdisponering som ikke er bruksrettsutøving eller følger av særskilt rettsgrunnlag».

Statskog mener dette samsvarer med hvordan Landbruks- og matdepartementet beskrev innholdet i begrepet i ovennevnte brev fra 1997.

Flertallet foreslår å innta «større, varige» i beskrivelsen av fysiske inngrep. Dette vil ikke bidra til mandatets overordnede mål om å forenkle lovverket og administrasjonen av statsallmenningene. Ei heller å gjøre grunnndisponeringsreglene «klarere og mer oversiktlige».

Hva som ligger i «større» inngrep vil lede til tolkningsutfordringer, og i tillegg skal dette sees opp mot hva som er «varige» inngrep. Begrepene er konfliktskapende både hver for seg og sett i sammenheng.

Statskog støtter derfor mindretallets forslag til § 6-1.

2.3 Salgsforbud og innløsning

I dagens fjellov § 13 framgår det at statsallmenningsgrunn «til vanleg» ikke kan selges. Dette omtales gjerne som salgsforbudet i fjelloven.

Det finnes unntak fra salgsforbudet i dag. Dette gjelder areal som brukes eller skal brukes i forbindelse med en jordbrukseiendom. I tillegg kan i «særlege tilfelle» grunn til «byggjetomter» selges. Dette er forstått som tomt til bolighus.

Dagens lov åpner også for at tomt til bolighus kan innløses iht. tomtefesteloven kap. IV.

2.3.1 Mandatet og utvalgets forslag

Mandatets punkt 2.2.5.4 legger til grunn at «forbud fortsatt skal være hovedregelen når det gjelder salg av statsallmenningsgrunn, men at visse avgrensede unntak kan lovfestes». Utvalget vil, i tråd med mandatet, videreføre det generelle forbudet mot salg av statsallmenningsgrunn, samt videreføre dagens unntak.

Flertallet foreslår å videreføre dagens ordning hvor det kun åpnes for salg av grunn som skal benyttes til gårdsbruk, tomt til boligformål eller innløsning av slik tomt, jf. lovforslagets § 6-2.

Ett mindretall i utvalget mener at det er grunn til å utvide unntakene fra salgsforbudet, og foreslår at det i tillegg til salg av tomter til boliger, også skal kunne selges tomter til fritidshus.

Mindretallet foreslår også at areal tilknyttet en seter kan selges, når allmenningsretten er falt bort.

Det antas at reguleringsstatus for det sistnevnte arealet da blir areal til fritidsbolig. Det samme gjelder for gamle steinbuer (jakt- og fiskebuer), jf. mindretallets forslag til § 6-3.

Et annet mindretall foreslår at areal til utbygging av vannfall til kraftproduksjon, kan selges.

Til slutt er det et mindretall som foreslår at innløsning etter tomtefesteloven også skal gjelde tomt til fritidsbolig.

2.3.2 Statskog syn

2.3.2.1 Salg av statsallmenningsareal

Statskog støtter mandatets utgangspunkt, nemlig at forbud mot salg av statsallmenningsgrunn fortsatt bør være hovedregelen.

Areal til fritidstomter kan ha svært ulik verdi, alt etter hvor de ligger og hvilke fasiliteter/ infrastruktur som er utbygd i nærheten. Mindretallet fremhever at bortfeste av en hyttetomt i realiteten er et salg.

Statskog antar at mindretallets forslag her bygger på den erfaring at der det er høye tomteverdier, kan det være vanskelig å feste bort tomten til en årlig festeavgift som samsvarer med tomtens verdi. Verdien som ikke kan tas ut gjennom festeavgiften forsvinner imidlertid ikke, men kan tas ut av andre enn grunneier, og tilfaller da ikke statsallmenningen.

Det framholdes fra flere hold at det er viktig at statsallmenningsarealer ikke oppstykkjes, og at dette begrunner at salg av tomt til fritidshus ikke bør tillates. Tilsvarende forbud finnes for Finnmarkseiendommens grunn i Finnmark. Når det gjelder eiendommer som har status som bygdeallmenning, er det kun i særskilte tilfelle at det er anledning til å selge tomt til bolighus eller fritidsbolig.

Langsiktige og forutsigbare årlige inntekter til fjellpassene og Grunneierfondet er viktig for forvaltningen av statsallmenningene.

Statskog har utviklet modeller ved arealutvikling som bøter på verdilekkasjer ved bortfeste. En oppnår da både fortsatt utvikling i statsallmenningene, og at arealene forblir store og sammenhengende.

Slik situasjonen er i dag, ser ikke Statskog behovet for å utvide salgsforbudet til også å gjelde areal til fritidsboliger, samt areal til en tidligere seter eller eldre steinbuer.

Statskog støtter flertallets forslag til § 6-2, med et tillegg av det et mindretall har foreslått inntatt i § 6-2 tredje ledd bokstav e).

Dette mindretallet har også foreslått at areal til utbygging av vannfall som skal bygges ut til kraftproduksjon, kan selges, jf. forslag til § 6-2 tredje ledd bokstav e).

Statskog antar at forslaget har sammenheng med tidligere lov om erverv av vannfall mv.

(vannfallskonsesjonsloven) § 1, nå lov om konsesjon for rettigheter til vannfall mv.

(vannfallrettighetsloven) § 2. Av forarbeidene til vannfallskonsesjonsloven, Ot.prp. nr. 61 (2007-

2008) punkt 5.5.2 omhandles et forbud om utleie av større vannfall:

«Utleie av ikke-utbygde fall, såkalte råfall, har etter nåværende lovgivning også skjedd på grunnlag av bruksrettskonsesjon etter § 4 for offentlige leietakere og etter § 5 for private leietakere. Ikke-utbygde fall eies i stor grad av grunneiere, men også en del kraftselskap har ervervet fallretter som ikke er utnyttet. Departementet foreslår at verken private eller offentlige aktører skal kunne leie rettigheter over ikke-utbygde vannfall over 4000 naturhestekrefter.» (Understreket her.)

Erfaringsmessig er det tjenlig for alle parter at det også kan inngås avtale i slike saker. Salgsforbudet i fjelloven, slik det står i dag, vil stenge for at partene kan inngå en avtale om påkrevd salg av disse arealene.

Statskog støtter mindretallets forslag til § 6-2 tredje ledd bokstav e), så lenge salg er påkrevd for å realisere vannfallet.

2.3.2.2 Innløsning av festetomter på statsallmenningsgrunn

I dag kan en fester av en tomt til bolighus innløse tomten etter tomtfestelovens regler. At dette er tillatt er en naturlig følge av at tomt til dette formålet også kan selges ved frivillig salg etter dagens fjellov § 13. Dette er foreslått videreført av et samlet utvalg.

Det er stilt spørsmål ved hvorfor en her skal gjøre unntak for tomt til fritidshus, når slik innløsning er tillatt på privat grunn og dels på annet statlig areal. Det hevdes at når en tomt til fritidsbolig er bortfestet, er arealet i realiteten overdratt til fester. Festeavgiften er valg av oppgjørsform. Justisdepartementets lovavdeling har belyst spørsmålet i en uttalelse fra 2005 (JDLOV-2005-1142).

Som nevnt ovenfor framholdes viktigheten av at statsallmenningsarealer ikke oppstykkes, og at dette begrunner at innløsning av tomt til fritidshus ikke bør tillates. Tilsvarende forbud finnes for Finnmarkseiendommens grunn i Finnmark. Når det gjelder areal som har status som bygdeallmenning, så har fester ikke krav på innløsning av hverken tomt til bolighus eller fritidsbolig.

Statskog støtter flertallets syn på dette punktet, dvs. en videreføring av dagens ordning hvor det ikke er innløsningsrett på tomter til fritidshus.

2.4 Motorferdsel

Etter endring av fjellova § 12 ligger nå rett til å «forby eller redusere» motorferdsel i statsallmenning for andre enn Statskog til fjellstyret. Før fjellstyret tar sin avgjørelse har Statskog og eventuelt allmenningsstyret rett til å uttalte seg.

Det er i etterkant stilt spørsmål ved om det er Statskog eller fjellstyret som skal være part i en avtale om motorferdsel (eksempelvis snøscooterløyper), og om eventuell betaling for leie skal tilfalle Grunneierfondet eller fjellkassa. Det foreligger derfor et behov for avklaring her.

2.4.1 Rettslig utgangspunkt

Etter motorferdselloven har *grunneier og bruker* adgang til å forby eller begrense motorferdsel på eiendommen.

Som det framgår av Prop. 35 L (2014-2015) ble det foretatt endringer i motorferdselloven. I den forbindelse ble også fjelloven endret.

2.4.2 Lovens ordlyd

Fjelloven § 12 fikk et nytt 3. ledd i 2015.

«Rett til å forby eller redusere motorferdsel i statsallmenning for andre enn Statskog SF ligg til fjellstyret. Før fjellstyret tek avgjerd, skal Statskog SF, og i tilfelle allmenningsstyret, ha hatt høve til å kome med fråsegn i saka.»

2.4.3 Forarbeider

Det framgår av Prop. 35 L (2014-2015):

«Flere høringsinstanser mener forslaget er for dårlig utredet. Det gjelder både de som går i mot forslaget og de som ikke tar stilling til det. *Landbruksdirektoratet, Statskog SF, Snøscooterimportørenes forening og Snøscooterklubbenes fellesråd* går i mot forslaget.»

Det framgår videre:

«Departementet foreslår endringer i fjellova for å gi fjellstyrene adgang til å forby eller begrense motorferdsel i statsallmenninger. Departementet foreslår at fjellstyrenes kompetanse skal gjelde all motorferdsel i statsallmenninger, ikke bare tillatelse til snøscooterløyper og bruk av snøscooter.

Dette ligger i dag til Statskog SF som grunneier, men departementet mener det er naturlig at fjellstyrene, som er oppnevnt av kommunestyrene, har denne retten. Løsningen har sammenheng med de oppgavene fjellstyrene har og gir større lokal styring med motorferdselen.»

2.4.4 Statskogs syn

Departementets begrunnelse for å gi fjellstyret adgang til å forby eller begrense motorferdsel i statsallmenninger var at dette var «naturlig», og at det hadde sammenheng med de oppgavene fjellstyrene har, samt at det skulle gi større «lokal styring» med motorferdselen.

Departementet sikter med «lokal styring» til at det er naturlig at fjellstyrene håndterer selve adferdsreguleringen/brukertrykket. Dette handler altså om å forby eller begrense motorferdsel.

Grunneiers samtykke må uansett innhentes i de tilfeller tiltaket har et slikt omfang at det faller inn under fjellovens bestemmelser om «grunndisponering».

Statskog og Norges Fjellstyresamband har vært uenige om forståelsen her, bl a om hvem som skal være part i motorferdselsavtaler som skal inngås.

Slik Statskog ser det har departementet her ment å gi er en form for «vetorett», og ikke en rett til å inngå avtale. Dette må altså bety at grunneier fortsatt skal inngå avtaler der dette er aktuelt, men først etter at fjellstyret har besluttet å ikke forby eller å angi om motorferdselen skal begrenses. I dette ligger det også at eventuelle inntekter en avtale vil gi, skal tilfalle Grunneierfondet i likhet med andre inntekter fra grunndisponering.

Skal mandatets forutsetning om forenkling, mandatets pkt. 2.1.1 og rolledeling mandatets pkt.

2.2.5.1 vektlegges her, så er samtykke til motorferdsel åpenbart en grunneieroppgave.

Statskog kan ikke se at det gir noen forenklingsgevinst å flytte dette til fjellstyret. Snarere tvert i mot oppstår det spørsmål som fordrer at både grunneier og fjellstyret må delta parallelt i prosessen.

Dette blir uoversiktlig for allmenheten og brukerne.

Statskog foreslår derfor at forslaget til § 3-5 utgår.

2.5 Hundetrening

Etter hundeloven § 8 kan fjellstyret gi samtykke til at det kan drives jakthundtrening, jakthundprøver og dressur (heretter hundetrening) i statsallmenningen.

Det er i etterkant stilt spørsmål ved om det er Statskog eller fjellstyret som skal være part i en avtale om hundetrening, og om eventuell betaling for leie skal tilfalle Grunneierfondet eller fjellkassa? Det foreligger derfor et behov for avklaring her.

2.5.1 Rettslig utgangspunkt

Ved vurderingen av spørsmålet må det tas utgangspunkt i fjellova. Her fremgår det klart at det er grunneier som foretar grunndisponeringer, med mindre annet er "særskilt fastsett". Det innebærer at lovens spesialbestemmelser i kapittel IX (Beite) og X (Setter og tilleggsjord) går foran, jf. § 12, annet ledd.

Videre følger det klart av fjellova at inntektene skal gå i Grunneierfondet, jf. § 12, fjerde ledd.

Spørsmålet blir etter dette om bestemmelsen i hundeloven går foran fjellovens bestemmelser med spesialregler for statsallmenninger, og om hundeloven overfører denne grunneieroppgaven fra Statskog til fjellstyrene.

Ut fra det alminnelige synspunktet om at *regler som bare regulerer et spesielt livsområde* bør stå i spesiallovgivningen, tok departementet ikke sikte på at hundeloven skulle gå foran annen lovgivning, jf. Ot.prp. nr. 48 (2002-2003), s. 30:

"Dersom alle spesielle lovregler med betydning for hunder skulle stått i lov om hundehold, ville loven bli for omfattende og inneholde for mange detaljregler uten indre sammenheng."

Synspunktet er også gjentatt under spesialmotivene om hundedressur på s. 81-82.

2.5.2 Lovens ordlyd

Ordlyden i hundeloven § 8 første ledd er slik:

Jakthundtrening, jakthundprøver og dressur kan bare foregå med samtykke av grunneieren eller den som har en allmenn bruksrett til eiendommen. For statsallmenningene gis samtykke av fjellstyret.

Avgjørende for om det foreligger hundetrening eller om det er tale om fri ferdsel, antas å være formålet med aktiviteten.

2.5.3 Forarbeider

Bestemmelsen i hundeloven § 8 første ledd annet punktum var ikke en del av det opprinnelige lovforslaget, men kom inn under komitebehandlingen og følgelig etter Ot.prp.nr. 48 (2002-2003). Forslaget var dermed heller ikke undergitt en alminnelig høringsprosess.

På s. 82 i proposisjonen uttales det om første ledd første punktum (understreket her):

"Normalt vil den jaktberettigede i et område være grunneieren eller den som ellers har en allmenn bruksrett til eiendommen, se viltloven §§ 27 og 28. Der jaktretten unntaksvis ligger til andre, kan det være et spørsmål om jakthundtrening skal kreve samtykke fra den som har jaktretten. Men andre jaktberettigede vil ha samme beskyttelse som beiteberettigede gjennom annen lovgivning og ulovfestet rett som nevnt like foran, og departementet foreslår derfor ikke noe krav om samtykke fra jaktrettshavere.

Departementet foreslår etter dette å opprettholde kravet til samtykke fra grunneieren for jakthundtrening. Dersom noen har en allmenn bruksrett til en eiendom, f.eks. som fester eller forpakter, bør det være denne som skal gi samtykke, ikke grunneieren. Normalt er det også den som har en allmenn bruksrett som har jaktretten som følger en eiendom, jf. viltloven § 28 første ledd."

I statsallmenning er det fjellstyret som forvalter jaktretten. Siden fjellstyrene ikke har allmenn (total) bruksrett ville de likevel ikke hatt rett til å samtykke selv om de forvalter jaktrettighetene i statsallmenning.

Med bakgrunn i uttalelsen kan det anføres at fjellstyret i så fall ville blitt hørt med bakgrunn i fjellova § 12, før grunneier kunne samtykke til jakthundtrening.

I Innst.O.nr. 91 (2002-2003) kom bestemmelsen i andre punktum inn i lovforslaget. Teksten hadde som allerede påpekt ikke vært gjenstand for høring.

I komiteens uttalelse heter det i kap. 2, § 8:

«§ 8 Særlig om hundedressur, jakt og fangst

Komiteen støtter forslaget om at jakthundtrening, dressur og prøver kun kan foretas med grunneiers eller den med allmenn bruksretts samtykke, jf. § 8. Komiteen mener i tråd med prinsippet om lokalt selvstyre at fjellstyrene i statsallmenningene må ha kompetansen til å gi samtykke til trening av jakthund innenfor allmenningens område. Det vises i så måte til lov om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova) § 3. Det heter her følgende om fjellstyrenes mandat: "I kvar kommune der det er statsallmenning skal det være fjellstyre. Fjellstyret skal administrere bruken og utnyttinga av rettar og lunnende i statsallmenningen så langt ikkje anna er fastsett i eller i medhald av lov. Det skal arbeide for å sikre at allmenningen vert brukt på ein måte som fremjar næringslivet i bygda og tek vare på naturvern- og friluftsiinteressene."

Norges statsallmenninger er forskjellige både i forhold til fauna, størrelse og bruksomfang. Om trening av jakthund er hensiktsmessig i de forskjellige statsallmenningene vites best av lokale kjennere, derfor mener komiteen fjellstyrene i de aktuelle statsallmenningene er de som må gi sitt samtykke før trening av hund tillates. Komiteen foreslår derfor følgende tillegg i § 8 første ledd:»

«§ 8 første ledd nytt annet punktum skal lyde:

For statsallmenningene gis samtykke av fjellstyret.»

Formuleringen, som er understreket her, indikerer at det lovgiver har ment å gi er en form for «vetorett» og ikke en rett til å inngå avtale.

Trening av hund kan (av grunneier) «tillates», men før(st) etter at det foreligger et «samtykke» fra fjellstyret. Dette må altså bety at grunneier ikke kan inngå kontrakt før fjellstyret samtykker. I dette

ligger det også at eventuelle inntekter en avtale vil gi, skal tilfalle Grunneierfondet i likhet med andre inntekter fra grunndisponering.

2.5.4 Statskogs syn

Grunneiers samtykke må innhentes i de tilfeller tiltak har et slikt omfang at det faller inn under fjellovens bestemmelser om «grunndisponering». Den nedre grense her er antakelig enkeltstående og kortvarige avtaler om hundetrening for en enkeltperson.

Avtaler med lengre varighet som legger beslag på områder i allmenningen, vil klart være å anse som grunndisponering. I førstnevnte tilfelle ligger aktiviteten nært opp til eller er dekket av det en hundeeier vil kunne ha rett til uansett i kraft av friluftslovens bestemmelser.

Dersom fjellstyret i slike tilfeller gir tillatelse mot betaling, blir det likevel et spørsmål om dette er inntekter fra grunndisponering som skal gå i Grunneierfondet.

Et særlig tema er om fjellstyret før eller i tilknytning til jakttiden kan selge kort for hundetrening til inntekt for fjellkassen i stedet for kort til jaktutøvelse. Dette er ikke et avklart tema, men det kan hevdes at det er innenfor fjellstyrets kompetanse å selge slike treningskort siden aktiviteten i det ytre er tilnærmet den samme, og formålet er trening til jaktutøvelse.

Etter Statskogs oppfatning er det ovennevnte i tråd med mindretallets syn, og Statskog støtter derfor mindretallets forslag til § 3-6.

2.6 Dynamikken i allmenningsretten

Jordbrukere i allmenningsbygdene har, ut fra sin bruk fra gammelt av, rett til å nytte allmenningen i tilknytning til drift av sin jordbrukseiendom.

De rettighetene som utøves i dag, er først og fremst beite og uttak av trevirke. I tilknytning til beite, kan det føres opp driftsbygninger som seter og gjeterbu. Dette videreføres i forslag til ny lov.

Dette er rettigheter som tilkjennes ved «behov», og som opprettholdes så lenge behovet er tilstede. Forsvinner behovet, bortfaller bruksretten.

Det er et prinsipp at bruksrettene skal kunne utøves på en måte som er i samsvar med rasjonell bruk og som er naturlig etter «tida og tilhøva».

2.6.1 Mandat og utvalgets forslag

Mandatets pkt. 2.1.3 viser til at utvalget skal ta utgangspunkt i de grunnleggende rettslige forhold som gjør seg gjeldende i statsallmenninger.

I pkt. 2.1.4 framgår det at de sentrale rettigheter og prinsipper i allmenningsretten skal videreføres, herunder prinsippene for tilkjennelse og bortfall av bruksretter, og prinsippet om at rettene skal kunne utøves på en måte som er i samsvar med rasjonell bruk og som er naturlig etter «tida og tilhøva».

En bestemmelse om dette er inntatt i forslaget § 2-2.

2.6.2 Statskog syn

Kort sagt forstår Statskog prinsippet om «tida og tilhøva» slik, at en bruksrett kan utvikle seg, men en bruksrettslshaver kan ikke i kraft av dette prinsippet oppta nye bruksretter. Dette skal utdypes nedenfor.

Flertallet i utvalget viser til de generelle endringene i jordbruksdrifta, som over tid innebærer at noen bruksretter blir mindre aktuelle. Med bakgrunn i dette, mener flertallet at rettighetshaverne da må kunne benytte andre/nye ressurser i statsallmenningene. Bruken av disse nye ressursene skal igjen bidra i deres næringsvirksomhet og derved gi nye inntekter til gården.

Mindretallet kan ikke følge flertallets syn her, når flertallet «ut frå rettferdsbetraktningar», hevder at en gruppe bør tildeles en kostnadsfri tilgang på ressurser som tilhører til fellesskapet, med den begrunnelse at de rettene de har opparbeidet seg fra gammel tid, ikke lenger er like aktuelle. Mindretallet mener nye former for utnytting av allmenningene bør baseres på avtale, eller at nye retter som skal tildeles i dag i så fall må gjøres via lov.

I lovforslaget er det særlig i to tilfeller spørsmålet om dynamikken i allmenningsretten, dvs. prinsippet om «tida og tilhøva» kommer til syne. Dette gjelder rett til utbygging av mindre kraftverk § 4-10 og rett til tilleggsjord § 4-4 flg. Disse to tema belyses nedenfor.

Statskog støtter utformingen av lovforslagets § 2-2 første ledd, og deler mindretallets syn på forståelsen av bestemmelsens innhold slik det framgår nedenfor.

2.7 Tida og tilhøva

Det rettslige utgangspunkt beskrives i Rt. 1963 s. 1263 (Vinstradommen). Saken gjaldt utleie av et vannfall til kraftproduksjon. Om sakens bakgrunn heter det i tingrettens dom:

"Ved leiekontrakt av 9. september 1955 bortleiet staten fallrettighetene i elvene Vinstra, Hinøgla og Hølsa i den del av elvene som ligger innen Fron statsallmenning til kraftlaget Opplandskraft. Utleien skjedde for 80 år og kraftlaget fikk bl.a. rett til å tørrlegge elvene samt ta nødvendig grunn til veianlegg, grustak, byggetomter etc. Overensstemmende med denne leiekontrakt har leieren anlagt bygninger og veier samt grustak hvorved beite er ødelagt og skog fjernet. Elvene er eller blir helt eller delvis tørrlagt, og fisket helt eller delvis ødelagt og fløtningen vanskeliggjort. De bruksberettigede ble henvist til å få erstatning ved skjønn, og slikt skjønn er også avholdt. Fron allmenningsstyre og Fron fjellstyre har imidlertid hevdet at kontrakten av 9. september 1955 er ugyldig, og at det er de bruksberettigede som helt eller delvis skal ha vederlaget også for fallrettighetene."

De bruksberettigede skulle altså få erstatning for det tapet de led som følge av at tradisjonelle bruksrettigheter ikke lengre kunne utnyttes som tidligere. Dette var ikke nok mente de bruksberettigede, og de ville også ha erstatning for fallrettighetene og utfordret statens eierskap til allmenningen.

Da saken stod for Høyesterett hadde lagmannsretten kommet til at allmenningsstyret (her i betydningen både fjellstyret og allmenningsstyret) hadde rett til å nyttiggjøre seg vannfallet til produksjon av elektrisk kraft, og at bruksretten følgelig var til hinder for at staten kunne inngå kontrakt om utleie av fallet.

Hovedspørsmålet i saken for Høyesterett var da om bruksretten omfattet rett til å utnytte vassdraget til produksjon av elektrisk kraft.

Om det rettslige utgangspunkt uttalte Høyesterett på s. 1270:

"Det er alminnelig antatt at NL 3-12-1 ... ikke er til hinder for at de allmenningsberettigedes bruksutøvelse i utviklingens medfør er gjenstand for en viss endring."

Bruken er altså dynamisk. Det må imidlertid skilles klart mellom at bruk av en eksisterende rettighet endres gradvis over tid og i tråd med samfunnsutviklingen, og nye rettigheter.

At en hugstrett med håndsag og hest i dag kan utøves maskinelt er et eksempel på utvikling av bruken i tråd med «tida og tilhøva».

Høyesterett uttalte videre (vår understrekning):

"Etter mitt skjønn er det imidlertid ikke her tale om endring i allmenningsbruken, men om utvidelse av brukernes rettigheter i statsallmenningen med en bruksbeføyelse som er ny og som faller utenfor den ramme som er trukket av den hittil lovhjemlede eller utøvede allmenningsbruk. Jeg mener at dette ikke har hjemmel i NL 3-12-1 eller i sedvanerett."

Det fremgår av dette at rammen for rettighetene følger av enten den lovhjemlede eller den utøvede (og anerkjente/lovlige) allmenningsbruken (sedvanerett).

Det fremgår av den samme avgjørelse at Høyesterett trekker et skille mellom utvidelser som er gradvise og naturlige med tida og tilhøva på den ene siden, og på den andre siden en bruk som er «ny» og «vesensforskjellig» fra den bruk som tidligere har vært sedvanlig (anerkjent) (vår understrekning):

"Jeg legger da for det første til grunn at en slik utnyttning av vassdraget ville være en ny form for allmenningsbruk. Det er i ethvert fall ikke opplyst at bruksberettigede i en statsallmenning tidligere og i kraft av sin allmenningsrett har nyttet almenningsvassdrag til elektrisitetsfremstilling. Videre legger jeg til grunn at slik utnyttning er en bruksform som er vesensforskjellig fra de former for utnyttning av vannet i almenningsvassdrag som hittil har vært ansett som i lov eller sedvane hjemlet allmenningsbruk. Som slike bruksformer er nevnt å ta vann til drift av gårdskverner og Almennings sag, til jordvanning og til husholdnings- og husdyrbruk."

En bruk som er ny og vesensforskjellig fra tidligere bruk, er i realiteten en ny rettighet, sml. uttalelsen om «utvidelse av brukernes rettigheter». En rettighet kan bare gis gjennom lov eller erverves på de ellers alminnelige grunnlag for erverv av rettigheter.

Flertallet i NOUen har i avsnitt. 7.2 også vist til Vinstra-dommen, og da fra allmenningsstyrets anførsler på s. 1269 (vår understrekning):

"Denne utnyttning er ikke begrenset til de bruksmåter som har uttrykkelig lovhjemmel eller som er faktisk etablert.

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 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 statsallmenning.

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."

Denne rettsoppfatningen ble avvist av Høyesterett (vår understrekning):

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

Behov gir altså ikke rett. Det må først foreligge en rett.

Dersom det etter lov eller sedvane er lovlig allmenningsbruk vil den som har en rett, til for eksempel å ta ut virke, kunne få behovet dekket. Dersom en har behov, men ingen rett, kan en ikke kreve å få ta ut virke (selv om en kan ha andre rettigheter i statsallmenningen, for eksempel rett til å sende dyr på beite).

Synsmåter som at bygda eller de bruksberettigede er berettiget til å fritt nytte allmenningen ut fra skiftende behov, er altså rettslig uholdbar.

2.7.1.1 Avgjørelser forut for Rt. 1963 s. 1263 (Vinstradommen)

At allmenningsrett ikke gir fri tilgang til alle ressurser i allmenningen som de bruksberettigede måtte ha jordbruksmessig behov for, følger også av en rekke rettsavgjørelser forut for Vinstradommen.

I Falkangers Allmenningsrett (2009) er det gjengitt i alt 91 avgjørelser. Avgjørelsene fra tiden forut for Vinstradommen viser at vurderingene er veldig konkret. Det kan vises til ett eksempel fra Follafooss hvor allmenningen ved kongeskjøte fra 1801 gikk over til å bli privatallmenning. Her kom Høyesterett i Rt. 1937 s. 158 til at saksøkerne ikke hadde allmenningsrett til hugst, men at de hadde *allmenningsrett* til seter. Denne situasjonen er velkjent.

Det følger av dette at allmenningsretten kan være begrenset til én form for utnyttelse, men er utelukket fra fri tilgang til alle ressurser de bruksberettigede hadde behov for. Høyesterett har her benyttet uttrykksmåten «allmenningsrett til seter». Dette innebar ikke rett til å ta ut virke til seterbygning eller til andre formål.

Rettstilstanden ble godt beskrevet i en artikkel av høyesterettsadvokat Birger Motzfeldt, Rt. 1944 s. 193:

"At alle de arter av bruk, hvorom det finnes bestemmelser i vår gamle lovgivning, også faktisk var kjent, turde være selvsagt. Men det har også forekommet bruksformer som ikke er kommet til uttrykk i lovene. Tjære- og saltbrenning, mose- og torvtak, innsamling av kvist og løv til kreaturfôr, er eksempler på dette. At disse rettigheter skulde fortsette å bestå, og fortsatt har bestått, er utvilsomt.

På den annen side kan det ikke antas, at det har vært lovgivernes mening å skape noe *nytt* bruk i almenningene. Det kan visstnok ikke påvises noen bestemmelse i våre gamle lover som ga bygdene rett til en bruk av allmenningene som de ikke hadde før."

Motzfeldt støttet seg her på Brandt sin bok Rettshistorie s. 263, men også andre kilder. Det heter således videre:

"Gulatingslovens kap. 145 bestemmer, at «hver mann skal kunne nytte vand og ved i almenningen. Sin almenning skal hver ha som han har hatt fra før av (at fyrnsku)». Med denne bestemmelse kan sammenholdes regelen i Fr.lovens XIV-7, der det heter at «så skal almenningene være som de har vært etter gammel skikk (at fornu fare), både de øvre og de ytre». Om denne siste bestemmelse uttaler *Hertzberg*, at «jevnførelsen med Gul.lovens tilsvarende ord, der følger umiddelbart etter bestemmelsene om bruksrettens vesentlige innhold viser, at man ved påberopelsen av hva der har vært gjeldende *at fornu fare*, ikke alene har tenkt på almenningenes grenser, men *også på deres bruksrettslige avkastning*. Det lå da også i sakens natur, at det måtte bli gammel skikk og orden som var avgjørende på dette område».

Den siterte bestemmelse går gjennom M. L. landslov (VII-61) over i Chr. IV.s norske lovbok (VI-58) og derfra til Chr. V.s lovbok 3-12-1, hvor det heter at «Saa skal Alminding være, saasom den haver været af gammel Tid, baade det øverste og yderste».

O. Solnørdal l. c. side 73, jfr. side 55 mener at bestemmelsen bare gjelder almenningenes grenser. Ser man bestemmelsen på bakgrunn av den historiske utvikling og sammenholdt med almenningslovgivningens øvrige regler, tror jeg for min del at de beste grunner taler for å fortolke den som også omfattende bruksforholdene."

I Rt. 1954 s. 534 var allmenningsrett til beite, seter og fiskerettigheter anerkjent. Hugstrett ble avvist fordi det var tale om en «ny bruk». Det ble lagt avgjørende vekt på at bruken ville være uforenelig med andre bruksberettigedes bruk. Den nye bruken var aktualisert ved endringer i samfunnsforholdene. Veg og nye fremkomstmidler aktualiserte hugst. Anførsler om at behov kunne dekkes i rekkefølge ble avvist. Staten hadde restråderetten. Dette var heller ikke nytt.

Begge avgjørelser viser at allmenningsrett, være seg på en frasolgt eiendom eller i ordinær statsallmenning, ikke innebar rett til fri bruksutnyttelse av alle de ressurser i allmenningen som de bruksberettigede hadde behov for. Uttalelser i Rt. 1954 s. 534 viser imidlertid at det er et dynamisk element i bruksutnyttelsen, men også i denne avgjørelsen trekkes det grenser for en bruk som er «ny». Det stilles imidlertid ikke krav til at den skal være vesensforskjellig.

Det var altså ikke noe nytt og oppsiktsvekkende standpunkt Høyesterett kom med i 1963. At saken ble avvirket i avdeling og at avgjørelsen var enstemmig er et godt uttrykk for dette.

Et sentralt spørsmål blir så om denne rettsoppfatning senere er forlatt av lovgiver?

2.7.1.2 Utviklingen etter Rt. 1963 s. 1263 (Vinstradommen)

Fjellovkomiteen avgav sitt arbeid gjennom NUT 1969:1. Oppgaven var å utarbeide forslag til en ny fjellov. Om fjelloven fra 1920 uttales det innledningsvis:

"Fjelloven bygger på det syn at staten er eier av statsallmenningene og at de som har rettigheter der, er bruksberettiget. Dette syn er i samsvar med den oppfatning at i eldre tid var det Kongen som var almenningseier, og synet ble støttet av en rekke juridiske forfattere og av historikere. Lov indeholdende Bestemmelser om Almindingskover av 12. oktober 1857 og lov om Skovvæsenet av 22. juni 1863 bygger på samme syn, og det samme gjelder lov om ordning av rettsforholdene vedkommende statens høyfjellsgrunn av 8. august 1908. Ved sistnevnte lov ble Høyfjellskommisjonen opprettet, og i en rekke dommer og kjennelser la den til grunn at staten var eier av statsallmenningene. Det samme syn er også lagt til grunn i et stort antall høyesterettsdommer."

Dette omforente syn var imidlertid blitt utfordret:

"I 1952 utga høyesterettsadvokat Asm. Schiefloe en kort avhandling: «Kritiske bemerkninger til norsk almenningsrett», og i 1955 kom en bok: «Hovedlinjer i Norsk almenningsrett». I disse arbeider la Schiefloe fram et helt nytt syn på almenningsretten, idet han hevdet at staten ikke er eier av almenningene."

Kjernen i dette var at (vår understrekning):

"Etter Schiefloes syn er de bruksberettigedes rett et lovbestemt kompleks av rettigheter til å utnytte alle de herligheter som finnes i almenningen. Videre er hele bygden berettiget i en

almenning uten at det er nødvendig for den enkelte gård å føre bevis for gammel bruk. Endelig er bruksretten ikke begrenset til noen husbehovsrett."

Med bakgrunn i disse arbeidene, samt arbeider fra høyesterettsadvokat O. Solnørdal, og viss støtte fra høyesterettsdommer B. Berger (TfR 1956 s. 102 og 1959 s. 290), utarbeidet det som den gang het Fjellstyrenes Samarbeidsnemd i 1961 et utkast til ny fjellov:

"Under henvisning til at fjellbygdene fra de eldste tider har utøvet den bruk i almenningsområdene som til enhver tid har vært aktuell og økonomisk, mener nemnda at fjellbygdene må få all utnyttelsesrett og all administrasjon av almenningene. Dette resultat må en komme til enten en bygger på rettslig grunnlag, eller en legger økonomiske betraktninger til grunn for å sikre fjellbygdene et rimelig eksistensgrunnlag. Lovutkastet tar følgelig blant annet sikte på å overføre statens inntekter i statsalmenningene til fjellstyrene og å utvide lovens ramme slik at den også blir gjort gjeldende for statens del av de såkalte Hålogalandske almenninger og for fjellstueutmålene."

Landbruksdepartementet la utkastet til side i påvente av avgjørelse i Rt. 1963 s. 1263, samt i to andre saker vedrørende allmenningsrett i de Hålogalandske allmenninger. Det synet som advokat Schiefloe mfl. hadde fremmet skulle prøves av Høyesterett.

Slik det fremgår ovenfor slo Høyesterett enstemmig fast at dette ikke var rettslig holdbart.

På denne bakgrunn uttalte Fjellovkomiteen på s. 11 - 12:

"Høyesterett traff sin avgjørelse på grunnlag av lang og festnet praksis uten å ta standpunkt til eldre rettstilstand, og komitéen finner heller ikke grunn til å gå inn på spørsmålet om statsalmenningene i eldre tider virkelig tilhørte bygdene slik at staten i allfall skulle ha en moralsk plikt til å overlate avkastningen av dem til bygdene. Skulle en gjøre forsøk på nærmere å klarlegge rettsforholdene i de eldste tider, måtte det omfattende undersøkelser til, og selv om en skulle komme fram til et sikkert resultat - noe som i seg selv ikke er sannsynlig - ville det neppe være avgjørende."

En står etter dette tilbake med at allmenningsretten omfatter den bruk som følger av lov, sedvane eller rettspraksis slik Høyesterett la til grunn.

2.7.1.3 Konklusjon med Statskogs syn

Det følger av denne gjennomgangen at rammene for bruksrettighetene følger enten av den lovhjemlede eller den utøvede (og anerkjente/lovlige) allmenningsbruken (sedvanerett). En bruk som er ny og vesensforskjellig, faller utenfor denne ramme, jf. Rt. 1963 s. 1263.

Meinich Olsen påpekte på s. 105 i sin bok at det historiske utgangspunkt kunne være riktig eller feil og la til:

"Maa det imidlertid antages at en bestemt rettstilstand har fæstnet sig, saa mener jeg at denne maa respekteres, og at mulige nye resultater av den rettshistoriske forskning for den aktuelle ret kun faar en sekundær betydning."

Skulle en her legge opp til en «fleksibel» bruksutnyttelse vil dette kunne danne grunnlag for at det oppstår kamp i mellom ulike brukergrupper, og at det også kan oppstå overbeskatning av ressursene. En slik tilnærming vil også være tvisteskapende.

Rettighetene i statsallmenning tilkjennes ved «behov» og opprettholdes så lenge behovet er tilstede. Forsviner behovet, bortfaller bruksretten. Det er et prinsipp at bruksrettene skal kunne utøves på en måte som er i samsvar med rasjonell bruk og som er naturlig etter «tida og tilhøva». Statskog forstår dette prinsippet slik at en bruksrett kan utvikle seg, men en bruksrettslaster kan ikke i kraft av dette prinsippet oppta nye bruksretter.

I en tid hvor bruken av allmenningene i økende grad knytter seg til fellesskapsaktiviteter som jakt, fiske og friluftsliv, bør det heller ikke skje overføring av ytterligere grunneierrettigheter fra staten til private jordeiere, dvs. bruksberettigede i allmenningen. Det bør heller tilstrebes klarere regler med avgrensinger for å unngå tvister.

Statskog støtter etter dette utformingen av lovforslagets § 2-2 første ledd, og deler mindretallets syn på forståelsen av bestemmelsens innhold.

2.8 Kraftverk

I dag finnes det ingen egen bestemmelse om utbygging av kraftverk i fjelloven.

Av rundskriv M 1/2016 fra Landbruks- og matdepartementet framgår det under kommentaren til seterforskriften § 25 at forskriftens tredje ledd også gjelder for oppsetting av installasjoner eller bygninger for produksjon av elektrisk kraft;

Statskog SF kan gi løyve til utnytting av andre ressursar enn beite og tilleggsjord, og kan gi løyve til oppføring av nødvendige hus og anlegg i samanheng med dette.

Det framgår der vidare:

«I rapporten frå arbeidsgruppa som i 2006 vurderte omgrepet "tida og tilhøva" i fjellova, meinte eit fleirtal at utnytting av vassfall i statsallmenningar til produksjon av elektrisk kraft til husbehov for dei som har bruksrett i einskilte tilfelle må kunne vere utøving av bruksrett. Departementet vurderte dette, men meiner at utnytting av vassfall er eit grunn disponeringstiltak, jf. § 12 i fjellova, der retten ligg til staten som grunneigar. Utnytting av vasskraft er såleis ikkje ein bruksrett.»

En seterbruker som ønsker å utvikle et vannfall til produksjon av elektrisk kraft til forsyning av strøm til drift av setra si, må i dag søke grunneier Statskog om tillatelse. Gis tillatelse, opprettes det en falleliekontrakt. For overskuddskraft som kan distribueres betales det vederlag, og dette vederlaget tilfaller Grunneierfondet.

Etter det Statskog kjenner til har det ikke skjedd utbygging av kraftverk i regi av fjelloven og seterforskriften slik det har er åpnet for i M 1/2016.

2.8.1 Mandat og utvalgets forslag

Ett flertall foreslår en ny bestemmelse, «§ 4-12 Rett til utbygging av mindre kraftverk». Flertallet har her begrunnet den nye paragrafen med utvikling i «tida og tilhøva».

Bestemmelsen sier at en eiendom med jordbrukstilknyttet bruksrett har rett til å få bygget ut «mindre kraftverk» i allmenningen. Utbyggingen kan skje alene eller sammen med andre bruksrettslaster. Strømforsyningen skal være til eget bruk. Det kan imidlertid i bruksreglene for allmenningen fastsettes at bare fjellstyret skal disponere over fallrettene, eller at fallretter for bygging av kraftverk over en viss størrelse skal ligge til fjellstyret. Med «mindre kraftverk» mener her flertallet anlegg som faller under konsesjonsgrensene i vannfallrettighetsloven § 2 første ledd.

Ett mindretall har foreslått at en eiendom med jordbrukstilknyttet bruksrett kan få anledning til å

bygge ut mindre kraftverk i allmenningen alene eller sammen med andre bruksrettshavere. Strømforsyningen skal være til eget bruk. Med «mindre kraftverk» mener mindretallet kraftverk som er laget for å forsyne den eller de aktuelle setrene som ligger i statsallmenningen eller gårdsbruk med allmenningsrett i statsallmenningen med strøm. Fjellstyret er gitt anledning til å sette vilkår ved en slik tillatelse.

Ett annet mindretall mener at den foreslåtte § 4-12 skal utgå.

2.8.2 Statskogs syn

Statskog deler Landbruks- og matdepartementets syn som framgår av rundskriv M 1/2016 som er sitert ovenfor. Det framgår der at utnytting av vannfall er et grunndisponeringstiltak, jf. dagens fjellov § 12. Dette betyr at retten til utnytting av vannfall ligger hos Statskog som grunneier.

Statskog vil også kommentere hva som ligger i flertallets definisjon av «mindre kraftverk». Flertallet viser til anlegg som fall under konsesjonsgrensene i vannfallrettighetsloven § 2 første ledd. Lov om konsesjon for rettigheter til vannfall mv. (vannfallrettighetsloven) § 2 sier i første ledd at konsesjonsgrensen er 4 000 naturhesterkrefter.

For å illustrere hvilken størrelsesorden dette er, så kan en eksempelvis si at et kraftverk på 100 GWh tilsvarer om lag 4 000 naturhesterkrefter. Videre er 100 GWh 100 000 000 kWh. Hvis en sier at en vanlig husstand bruker om lag 20 000 kWh i året, så vil et kraftverk oppunder grensen på 4 000 naturhesterkrefter kunne gi strøm nok til 5 000 husstander pr år. Hittil har dette ikke blitt betegnet som et «mindre kraftverk». I tillegg ligger dette naturligvis langt unna prinsippet om eget «husbehov».

Flertallet begrunner en foreslått paragraf om kraftutbygging med utvikling i «tida og tilhøva». Det vises til det som framgår ovenfor om dette. Statskog kan derved ikke se at utnytting av vannkraft kan anses som en bruksrett.

Etter Statskogs oppfatning må seterbruker som ønsker å utvikle et vannfall til produksjon av elektrisk kraft, som i dag og på lik linje med andre, søke grunneier Statskog om tillatelse. Gis tillatelse, opprettes det en falleliekontrakt.

Statskog støtter derved det mindretallet som mener at den foreslåtte § 4-12 må utgå, og at bortleie av fallretter behandles som en ordinær grunndisponering etter § 6-1.

2.9 Tilleggsjord

I dag kan et gårdsbruk med beiterett i allmenningen få utvist tilleggsjord, enten alene eller sammen med andre som har tilsvarende beiterett. Det må her som ellers foreligge et behov for tilleggsjord, dvs. areal som er egnet til dyrking eller til kulturbeite. Bestemmelsen framgår av fjelloven § 19 flg.

Har en behov for tilleggsjord, må beiterettshaveren i dag søke fjellstyret om å få slik utvisning. Denne oppgaven var tillagt Statskog frem til 2009.

Av rundskriv M 1/2016 fra Landbruks- og matdepartementet framgår det under kommentaren til seterforskriften § 20 at «Utvisning av tilleggsjord er ikkje ein bruksrett».

Tilsvarende framgikk av Landbruks- og matdepartementets høringsbrev av 6. juni 2008, som omhandler forslag om endringer i seterforskriften.

Det er her vist til at dette framgår av lovtekst og forarbeidene til fjelloven. Det er også vist til forarbeidene til allmenningslovene Ot. prp. nr. 37 (1991-92), der det klart framgår under kommentarene til den tilsvarende bestemmelsen i bygdeallmenningsloven § 6-10, at utvisning av

dyrkingsjord og kulturbeite ikke er noe som kan «kreves i kraft av bruksrett i almenningen», men som det kan søkes om og hvor de nærmere vilkår fastsettes i avtale.

Departementet viser imidlertid til at i praksis får de som har en begrunnet søknad normalt utvist tilleggsjord, og at utvisingen er vederlagsfri, med mindre det berører produktivt skogareal. Da skal det betales et vederlag for tapt skogproduksjon.

2.9.1 Mandat og utvalgets forslag

I mandatets pkt. 2.1.4 framgår det at de sentrale rettigheter og prinsipper i allmenningsretten skal videreføres, herunder prinsippene for tilkjennelse og bortfall av bruksretter, og prinsippet om at rettene skal kunne utøves på en måte som er i samsvar med rasjonell bruk og som er naturlig etter «tida og tilhøva».

Et mindretall i utvalget viser i NOUens kap. 13.2.5.2 til at tilleggsjord ikke er en bruksrett, og vil opprettholde dagens ordning der en som har allmenningsrett kan søke fjellstyret om å få utvist tilleggsjord, selv om dette må regnes som en grunn disponering.

Et flertall i utvalget viser i NOUens kap. 13.2.5.1 til det dynamiske elementet i allmenningsretten, herunder utvikling i «tida og tilhøva», og «at tilleggsjord er ein ressurs som under alle omstende no må reknast som ein bruksrett».

Forslagene til ny bestemmelse er inntatt som § 4-4 flg.

Utvalget foreslår at utvisning etter § 4-4 skal være vederlagsfri, og inntar derved ikke en bestemmelse om vederlag for tapt skogproduksjon: Isteden oppfordres fjellstyret til ikke å utvise tilleggsjord i produktiv skog, jf. NOUen s. 168.

2.9.2 Statskogs syn

Når det gjelder hva som etter Statskogs syn må anses å være utvikling i «tida og tilhøva», kan det vises til det som sies under kapittel 2.7 ovenfor. Som det framgår der mener Statskog at bruksretten er dynamisk, men at det må skilles klart mellom bruk av en eksisterende rettighet som endres gradvis over tid og i tråd med samfunnsutviklingen, og nye rettigheter.

Tilleggsjord må ut fra en slik betraktning anses som en ny rettighet.

I dagens fjellov er utvisning av tilleggsjord en «kan» regel. Bakgrunnen er blant annet at dette anses som en ny grunn disponering. En utvist tilleggsjordparsell innebærer i alminnelighet kultivering med inngrep i terrenget, og utvisning må i tillegg skje etter en plan.

Statskogs oppfatning er, i likhet med mindretallet, at en beiterettshaver som ønsker tilleggsjord må søke om dette slik ordningen også er i dag.

Skal Statskogs rolle som grunneier rendyrkes i tråd med mandatets og utvalgets ønske om klarere roller, bør denne oppgaven tillegges Statskog. En bruksrettshaver vil i tilfelle søke Statskog om slik utvisning av jord til kulturbeite eller oppdyrking. Statskog hører da som normalt fjellstyret før utvisning kan skje. Gis tillatelse, opprettes det en avtale.

Statskog mener det i noen statsallmenninger kan være vanskelig å finne egnet areal til oppdyrking utenom de produktive skogarealene. Bestemmelsen om vederlag for tapt skogproduksjon bør derfor tas inn slik at ikke tildeling av tilleggsjord går på bekostning av virkesretten. Tilsvarende bør også gjelde for ander utvisninger i produktive skogområder.

Statskog foreslår derfor at § 4-4 endres tilsvarende.

2.10 Jordbrukstilknyttede bruksretter

Jordbrukstilknyttede bruksretter ligger til bygd eller grend som fra gammel tid har hatt slik rett. Denne bruksretten kan utøves av den som er eier av jordbrukseiendom i bygda, og kun tildeles ved behov i den jordbruksmessige drifta. Forsvinner behovet, bortfaller bruksretten.

De rettighetene som utøves i dag, er først og fremst beite og uttak av trevirke. I tilknytning til beite, kan det føres opp driftsbygninger som seter og gjeterbu.

Disse rettighetene kan ikke skilles fra gården ved salg mv. Utleie kan skje der dette er særskilt tillatt.

2.10.1 Mandatet

I følge mandatets pkt. 2.1.3 skal utvalget ta utgangspunkt i de grunnleggende rettslige forholdene som gjør seg gjeldende i statsallmenninger «der retten til jordbrukstilknyttet allmenningsbruk» fortsatt skal ligge til bygder som har hatt slik rett.

Av mandatets pkt. 2.1.4 framgår det bl a at de sentrale rettigheter og prinsipper i allmenningsretten skal videreføres, herunder prinsippene for tilkjennelse og bortfall av bruksretter.

Videre gir mandatet følgende føringer til utvalget:

- Pkt. 2.2.3.1: Lovforslaget skal regulere de enkelte bruksretter, mht til vilkår for bruksrett og bortfall av bruksrett.
- Pkt. 2.2.3.2: Utvalget skal også vurdere jordbrukets behov i dag, og klarlegge hvilket innhold de jordbrukstilknyttede bruksrettene i statsallmenningene kan sies å ha i dag.

Utvalget har delt seg i ulike konstellasjoner når det gjelder foreslåtte regler og vilkår for utvisninger og kriterier til utøving av bruksretten, spørsmål om utleie, og hva som skal skje når bruksretter ikke er i bruk/faller bort.

2.10.2 De enkelte bruksrettene

Nedenfor vil Statskog se på de reglene som er foreslått for bruksrettene i statsallmenningen.

I tillegg omhandles utvist tilleggsjord, som ikke er en bruksrett. Avslutningsvis er det også inntatt et kapittel om vedtakelse av bruksregler knyttet til bruksrettene.

Det som omhandles er følgende:

- Beite
- Seter – utvisning og bruk, samt opphør og bortfall
- Gjeterbu
- Utleie av bruksretter, og utleie av utvist tilleggsjord
- Fjellstyrets rett til å overta bygninger
- Virkesrett
- Vedtakelse av bruksregler

2.10.3 Beite

En med allmenningsrett har i dag rett til beite med så stor besetning som man kan vinterfå på eiendommen, men fjellstyret kan akseptere større besetning dersom det ikke går ut over andre med bruksrett.

Fjellstyret kan tillate at andre som ikke har allmenningsrett/beiterett kan få tillatelse til å slippe dyr

på beite gitt at det ikke går på bekostning av noen som har bruksrett. Inntekter ved utleie av beite til ikke bruksberettigede går til fjellkassa.

Med «beite» i denne sammenhengen menes fritt beite i statsallmenningen, eller en egen inngjerdet parsell til beite (uten behov for kultivering).

Ved for stort beitetrykk, kan fjellstyret regulere omfanget av antall beitende dyr.

2.10.3.1 Mandatet og utvalgets forslag

Mandatet sier i punkt 2.1.4 at de sentrale rettigheter og prinsipper i allmenningsretten skal videreføres, herunder prinsippene for tilkjennelse og bortfall av bruksretter.

Utvalget er enige om bestemmelsen vedrørende tildeling og utøving av beite.

2.10.3.2 Statskogs syn

Statskog har ingen merknad til lovforslagets § 4-1 og § 4-2 om beite, og støtter flertallets forslag til § 4-2 om at den som har fått utvist inngjerda beiteareal ikke kan leie denne ut, jf. kapittel 2.10.6.

Statskog har tidligere pekt på at utleie av beite til ikke bruksberettigede er en grunneieroppgave.

I dag er det Statskog som gir tillatelse til oppsetting av gjerde for parseller til beiteareal.

Statskog er enig i forslaget om at tillatelse til oppsetting av gjerde for parseller til beiteareal nå overføres til fjellstyret. Videre at ansvaret for å få gjerdet fjernet også innehas av fjellstyret, jf. forslaget til § 4-2 siste ledd.

2.10.4 Seter

En landbrukseiendom med beiterett i allmenningen har rett til å få utvist en seter hvis det foreligger et behov for dette i tilknytning til jordbruksdriften.

Seter er et areal ofte benevnt som setervoll. Setervollen kan normalt være på inntil 10 dekar, og med plass til nødvendige bygninger til seterdrift. Areal utover dette blir å betegne som tilleggsjord.

2.10.4.1 Utvisning av seter

Utvisning av seter beror som nevnt på et behov i den jordbruksmessige driften på eiendommen.

Hovedprinsippet er at utvisningen gjelder for egne dyr, og at det krever en bebyggelse samt tilstedeværelse utover tilsyn en gang i blant.

Det må dokumenteres behov for seter gjennom en driftsplan. Utover tradisjonell mjølkeproduksjon er det i seterforskriften åpnet for utvisning av seter for beiting av ungdyr, kyr for kjøttproduksjon og/eller ammekyr.

Det kan også utvises seter som skal brukes som en kombinasjon av tradisjonell seterdrift og småskala turistvirksomhet.

2.10.4.1.1 Mandatet og utvalgets forslag

Mandatet sier i punkt 2.1.4 at de sentrale rettigheter og prinsipper i allmenningsretten skal videreføres, herunder prinsippene for tilkjennelse og bortfall av bruksretter.

Utvalget mener det fortsatt er viktig å opprettholde kravet om sammenhengen mellom husdyrhold på gården i bygda og på setra, ved nyutvisning av seter. Herunder at man må dokumentere ved plan om det er behov for å holde dyr på setra om sommeren.

Flertallet i utvalget vil utforme utvisningsbestemmelsen i § 4-6 første ledd som en «rett» til å få utvist seter, mens et mindretall vil ha en «kan» bestemmelse.

2.10.4.1.2 Statskogs syn

Statskog er enig i at det er fortsatt viktig å se på sammenhengen mellom husdyrhold på gården i bygda og på setra, ved nyutvisning av en seter.

Flertallet i utvalget vil som nevnt nå utforme utvisningsbestemmelsen i § 4-6 som en «rett» til å få utvist seter.

Realitetsforskjellen mellom «rett til» og en «kan» regel her, er antakelig ikke stor. De som har en begrunnet søknad får normalt utvist seter. Erfaringsmessig er det altså, etter Statskogs oppfatning, ingenting i dagens praktisering som tilsier at det må innføres en regel som sier «rett til» her. Det eneste en vil oppnå er en regel som fremstår som tvisteskapende.

Statskog støtter mindretallets forslag til § 4-6 første ledd.

2.10.4.2 Seter i bruk

Det er i dag et beskjedent krav til at en seter skal anses for å være «i bruk». I realiteten kan man opprettholde behovet for seter ved å slå gresset på setervollen hvert 19. år, og selv benytte eller selge fôret.

Det vises til gjeldende seterforskrift § 9, hvor dette prinsippet framkommer i dag.

2.10.4.2.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår en lovfesting av dagens forskriftsfestede regel om hva som skal kreves for at en seter skal være «i bruk», jf. lovforslagets § 4-7 første ledd.

Utvalget mener dette er med på å opprettholde kulturlandskapet, og holde bebyggelse vedlike.

Utvalgets flertall vil sette et krav om drift av setra de første ti årene etter nyutvisning jf. lovforslagets § 4-6, fjerde ledd. Flertallet i utvalget mener at ved nyutvisning av seter skal man de første ti årene etter at utvisningen er gyldig, stille krav om at driftsformen er i samsvar med utvisningsgrunnlaget.

2.10.4.2.2 Statskogs syn

Utvalget forslag til lovfesting av hva som skal være minstekrav til at en seter skal anses for å være «i bruk», jf. lovforslagets § 4-7 første ledd, står dels i strid med ett av hovedprinsippene i allmenningensretten. Dette gjelder prinsippet om at en bruksrett kun tildeles ved «behov» i den jordbruksmessige drifta, jf. lovforslagets § 2-2. Forsvinner behovet, så bortfaller bruksretten.

Forslaget innebærer at det eneste kravet til at en seter skal anses for å være «i bruk», er at setervollen slås og foret selges hvert 19 år.

Det er vanskelig å forstå at dette begrunner «behovet» for å ha seterbygg.

Det er videre vanskelig å se at det i så fall vil være noen realitet i § 4-8 første ledd «Rett til seter fell bort dersom setra ikkje ha vore i bruk på 20 år».

Sammenholdes dette med den registrerte nedgangen i tradisjonell seterbruk, vil mange setre i realiteten benyttes som fritidsbolig. Dette vil kunne virke konfliktskapende ved at øvrige innbyggere ikke får tilgang til tilsvarende gratis tomt for fritidsformål.

Utvalgets flertall vil sette krav om 10 års drift av setra i samsvar med utvisningsgrunnlaget. Unnlates dette, faller rett til seter bort, jf. forslag til § 4-6 fjerde ledd.

Statskog er enig med flertallet i at det bør settes krav til en som har fått utvist seter i allmenningen. Dette står dog i sterk kontrast til hva som kreves for å opprettholde en seter etter denne første 10 års perioden.

Som nevnt ovenfor framgår det av foreslåtte § 4-7 første ledd at kravet skal være at «setervollen blir hausta, eller gjerda inn og nytta til beite». Dette sammenholdt med kravet om drift innenfor en

periode på 20 år i forslaget til § 4-8, vil i praksis sette en nedre grense for at en seter skal anses for å være «i bruk», at gresset på setervollen slås en gang innenfor en periode på 20 år. Ut fra dette blir flertallets krav til drift de første 10 år strengt.

Statskog mener at kravet til at en seter skal anses for å være «i bruk» i lovforslagets § 4-7 første ledd, er satt for lavt. Behov for seterbygg må inngå i kravet.

Statskog støtter mindretallets forslag om at § 4-6 fjerde ledd går ut.

2.10.4.3 Opphør av rett til seter

Dagens fjellov skiller mellom «frifall» og «borfall» av seter. Med *frifall* forstås at setra ikke har vært i bruk i jordbrukssammenheng i en periode på 20 år.

Bortfall derimot er definitivt, dvs. at jordbruksdriften på gården i bygda er opphørt, og behovet for seter derved ikke lenger er til stede.

Fjellstyret skal gjennomføre en statusrapport for bruken av seter (og annen bruk knyttet til bruksrett) hvert 10. år. Realiteten er at mange fjellstyrer ikke gjør denne statusvurderingen hvert 10 år.

Normalt tas ikke spørsmålet opp før det kommer henvendelse om aktivitet f.eks i form av påbygging av hus(ene). Det gjør at mange setre som ikke er i bruk, og i realiteten har falt i det fri, har uriktig status «i bruk».

Dersom setra i en sammenhengende periode på 20 år ikke har vært i bruk, skal fjellstyret fatte vedtak om at setra er falt i det fri. Bruksrettshaver har ikke mistet allmenningens retten, men retten til seter. Fjellstyret kan vise ut frifalt seter til annen bruker som har behov, eller be seterbrukeren om å søke Statskog om å få ha hus stående. Er ikke disse to alternativene aktuelle, kan fjellstyret pålegge seterbrukeren å rive seterbygningene.

Får seterbrukeren ha bygningene stående, utstedes en erklæring om at de kan stå i en periode på 10 år.

Etter 10 år skal det gjøres en ny vurdering av de tre nevnte alternativene, slik det framgår av Landbruks- og matdepartementets rundskriv M-1/2016, kommentar til seterforskriften § 9.

Dersom seterbrukeren ønsker å ta opp igjen seterdriften må han søke fjellstyret om en ny utvisning.

Når en seter har falt i det fri skal gjerder fjernes og setervollen blir tilgjengelig for andre brukere.

2.10.4.3.1 Utvalgets forslag

Utvalget mener unnlatt drift i 20 år sammenhengende fortsatt skal gjelde for det som tidligere ble benevnt som «frifall» av rett til seter, jf. § 4-8 første ledd.

Utvalget foreslår videre bl.a. at dersom en seter «faller i det fri», står fjellstyret fritt til å inngå avtale om avgiftsfri løyve om å la seterbrukeren ha bebyggelsen stående i ti år av gangen jf. § 4-10 første ledd.

Utvalget argumenterer med at det er nedgang i tradisjonell seterdrift i statsallmenningen, og at løyve er en god måte å sikre at bygningene ikke forfaller.

2.10.4.3.2 Statskogs syn

Utvalget har forlatt dagens skille mellom «frifall» og «borfall» av setre. Utvalget bruker begrepene «opphør», «bortfall», «fell bort» og «falle bort». Dette er omhandlet i §§ 2-6, 4-8, 4-11.

Begrepsbruket som er valgt er egnet til misforståelser.

Seterbygg som blir tillatt stående, og som ikke lenger er en del av en bruksrett i allmenningen, skal etter Statskogs oppfatning behandles som en grunn disponering etter lovforslagets § 6-1.

Dette innebærer at «løyve» skal utstedes av Statskog, slik ordningen er i dag. Statskog foreslår at forslaget til § 4-10 endres i henhold til dette.

Seterbruker som har fått løyve til å ha seterhus stående, søker ofte om utvidelse av bygningen for å bringe dem opp til dagens standarder for fritidsbolig. Endring av bebyggelse, som ikke hviler på en bruksrett, bør håndteres restriktivt for å unngå en utvikling i retning av at byggene blir åpenbare fritidsboliger. I så fall vil det være naturlig at det ble fastsatt en avgift for arealleien slik øvrige bygg uten tilknytning til en bruksrett har. Dette vil også bidra til at bebyggelsen ikke forfaller, slik utvalget anser som viktig. Det kan herunder vises til ordningen i dagens seterforskrift § 24.

Statskog foreslår at forslaget til § 4-10 endres i henhold til dette.

2.10.4.4 Bortfall av allmenningsrett og rett til seter

Se skille mellom dagens betegnelse *frifall* og *bortfall* under kapittel 2.10.4.3 ovenfor.

Etter dagens fjellov skal fjellstyret fatte vedtak om at seterretten er bortfalt dersom hovedbruket har opphørt som jordbrukseiendom.

Fjellstyret kan vise ut bortfalt seter til annen bruker som har behov, be seterbrukeren om å søke Statskog om å få festekontrakt for fritidsformål for hus(ene), eller om ikke noen av de alternativene er aktuelle, pålegge seterbrukeren å rive seterbygningene.

2.10.4.4.1 Utvalgets forslag

Et flertall i utvalget foreslår at allmenningsretten faller bort dersom jordbruksdriften legges ned som følge av at arealene blir tatt i bruk til andre formål, dersom jordbruksdriften blir liggende nede i 5 år eller dersom eiendommen mister karakter av å være jordbrukseiendom, jf. lovforslaget § 2-6 første ledd nr 1 bokstav b).

Etter denne bestemmelsens annet ledd skal fjellstyret stadfeste slikt bortfall når de nevnte vilkår er tilstede.

Utvalget foreslår at retten til seter «fell bort» når seterbruker frasier seg retten til setra, eller overfører den til en annen bruksrettshaver, jf. § 4-8 annet ledd.

Etter denne bestemmelsens tredje ledd skal fjellstyret stadfeste slikt bortfall når de nevnte vilkår er tilstede.

Utvalget er enige i at ved bortfall av allmenningsrett skal fjellstyret forsøke å utvise seter til noen som har behov for seter. Utover dette er utvalget delt i et flertall og et mindretall når det gjelder hva som kan skje med seterbebyggelsen etter at allmenningsretten er bortfalt. En bestemmelse om dette er inntatt i § 4-11.

Et flertall går der inn for at det ikke skal være mulighet å opprette festekontrakt slik som i dag, men at bortfall av allmenningsrett skal håndteres på samme måte som for opphør (frifall) av seterrett, dvs. at bygningseier kan få et «løyve» til å la hus bli stående.

Et mindretall i utvalget er uenig i dette. Mindretallets forslag til § 4-11 annet ledd opprettholder dagens ordning ved at Statskog kan, i gitte tilfeller, opprette festekontrakt med bygningseier.

2.10.4.4.2 Statskogs syn

Som nevnt ovenfor er dagens skille mellom «frifall» og «bortfall» av setre forlatt. Utvalgets forslag til begrepsbruk i §§ 2-6, 4-8, 4-11 er egnet til å skape misforståelser.

Utvalgets flertallsforslag til § 2-6 nr 1 bokstav b), som sier at allmenningsretten bortfaller dersom den

jordbruksmessige drifta har ligget nede i fem sammenhengende år, kan synes streng. Særlig sett i forhold til de tidsangivelser for øvrige foreslåtte bortfalls- og opphørsregler. Eksempelvis opphører rett til seter etter unnlatt bruk i 20 år (§4-8) og avtale om tilleggsjord etter manglende bruk i 10 år (§4-5).

Statskog støtter her mindretallets forslag som sier at § 2-6 nr 1 bokstav b) går ut.

Statskog støtter utvalgets forslag om at retten til seter «fell bort» når seterbruker frasier seg retten til setra, eller overfører den til en annen bruksrettshaver, jf. § 4-8 annet ledd. Det er uklart om det her menes *opphør* eller *bortfall*.

Statskog støtter mindretallets forslag til § 4-11 annet ledd. Mindretallet foreslår å opprettholde dagens ordning ved at Statskog i gitte tilfeller kan opprette festekontrakt med bygningseier der seterretten har bortfalt.

Statskogs oppfatter dette bortfeste som en grunn disponering iht. lovforslagets § 6-1 og 6-2.

Statskogs erfaring med dette er at ordningen fungerer godt, og har vist seg lite konfliktfylt. I praksis oppettes et arealfeste i slike tilfeller, dette avgrenses slik at det ikke kommer i konflikt med eventuelle aktive seterbrukere eller andre bruksretter.

Flertallets forslag her, om ikke å tillate at det blir opprettet festekontrakt, vil som nevnt tidligere klart åpne for vederlagsfrie tomter til fritidsboliger. Sammenholdes dette med den registrerte nedgangen i tradisjonell seterbruk, vil mange setre i realiteten benyttes som fritidsbolig. Dette vil kunne virke konfliktskapende ved at øvrige innbyggere ikke vil få tilgang til tilsvarende vederlagsfri tomt for fritidsformål.

I tillegg strider dette også mot «husbehovsprinsippet» som framgår av lovforslagets § 2-2 første ledd.

2.10.5 Gjeterbu

Jordbruker med beiterett kan i dag få tillatelse til å sette opp gjeterbu, enten i forbindelse med utvist inngjerdet areal til beite, jf. seterforskriften § 5, eller når det er nødvendig for utøving av annet beite, jf. seterforskriften § 25.

2.10.5.1 Mandatet og utvalgets forslag

Mandatet sier i punkt 2.1.4 at de sentrale rettigheter og prinsipper i allmenningsretten skal videreføres, herunder prinsippene for tilkjennelse og bortfall av bruksretter.

Utvalget er enige om bestemmelsen vedrørende utvisning av areal til gjeterbu og kravet til at denne skal være i bruk, jf. § 4-3. Utvalget er derimot ikke enige om det skal være anledning til å leie ut en utvist gjeterbu, jf. § 4-3, annet ledd. Utvalget foreslår også at gjeterbu som ikke er i bruk skal overlates til fjellstyret.

2.10.5.2 Statskogs syn

Statskog er enig i bestemmelsene vedrørende utvisning av areal til gjeterbu og kravet til at denne skal være i bruk, jf. § 4-3. Statskog er imidlertid ikke enig i at gjeterbu skal kunne leies ut fordi det bryter med allmenningsrettens prinsipper for bortfall av allmenningsrett. Det er nærmere omtalt under kapittel 2.10.6.

Statskog er uenig i at gjeterbuer skal kunne overlates til fjellstyret slik det foreslås. Det er nærmere omtalt under kapittel 2.10.7.

2.10.6 Utleie av bruksretter og utvist tilleggsjord

Deler av utvalget har foreslått at utleie av bruksrett kan bli en ny måte å drive jordbruk på i statsallmenningen.

Det kan særlig vises til forslaget §§ 4-2, 4-3 og 4-4, hvor det er foreslått at en med bruksrett kan leie ut til andre (med eller uten bruksrett) hhv. inngjerdet beite, gjeterbu og utvist tilleggsjord.

Utvalget går inn for at det fortsatt skal være muligheter til å leie ut setra i ti år av gangen, jf. lovforslagets § 4-7 tredje ledd. Nytt er at setra ved denne utleien, i motsetning til i dag, skal regnes for å være i bruk.

2.10.6.1 Statskogs syn

Et av hovedprinsippene i allmenningsretten er at bruksretter skal tildeles etter behovet i jordbruksdrifta, jf. lovforslagets § 2-2 første ledd. Dette omtales gjerne som «husbehovsprinsippet».

Tillates det at noen kan få leie ut arealer som er utvist i tilknytning til en bruksrett, viskes nevnte prinsipp bort. Arealer en selv ikke har behov for blir da en handelsvare, og det legges beslag på arealer som andre med behov kunne ha fått utvist. For leietakeren i en slik utleiesituasjon, kan utleieforholdet framstå som uforutsigbart, noe som er uheldig.

Det kan herunder nevnes at det allerede i dag er eksempler på at retter er leid ut til andre med bruksrett, i stedet for at retten har blitt overført til den som har det reelle behov.

Flertallet i utvalget går inn for at et utvist (inngjerdet) beiteareal ikke kan leies ut. Statskog støtter dette flertallsforslaget til § 4-2 annet ledd. Dette synet støttes også at «husbehovsprinsippet».

Et mindretall går inn for at den som har fått utvist gjeterbu, ikke kan leie denne ut, jf. forslag til § 4-3. Statskog støtter dette mindretallets forslag til § 4-3 annet ledd.

Dette synet støttes også at «husbehovsprinsippet». Et slikt syn er også i overensstemmelse med reindriftslovens system rundt gjeterhytter.

Et mindretall går inn for at utvist tilleggsjord ikke kan leies ut, jf. forslag til § 4-4. Statskog støtter dette mindretallets forslag til § 4-4. Dette synet støttes også at «husbehovsprinsippet».

Utvalget går inn for at det fortsatt skal være anledning til å leie ut setra i ti år av gangen, jf. forslag til § 4-7 tredje ledd.

Statskog slutter seg ikke til forslaget om at setra skal anes for å være «i bruk» i den tiden den er utleid på årsbasis.

Hva som menes med «gardstilknytt næring» kommer ikke klart fram.

2.10.7 Fjellstyrets rett til å overta bygninger

Det finnes ingen bestemmelser i dagens lover og forskrifter hvor bygninger kan overlates til fjellstyret, eller som gir fjellstyret anledning til å rå over andres bygninger, ei heller at bygninger skal tilføres fjellstyret.

2.10.7.1 Utvalgets forslag

Flertallet i utvalget går i flere tilfeller inn for at fjellstyret i gitte tilfeller overtar bygninger i allmenningen.

Dette er i lovforslaget formulert slik; gjeterbu *overlatast* til fjellstyret (§4-3), fjellstyre kan *rå over* setervollen og leie ut seterhus fjellstyret *har hånd om* (§ 4-10 og § 4-11), eller *få tilført* eldre jakt og fiskebuer (§ 5-18 og § 6-3).

Flertallet legger til rette for at fjellstyret kan ta over bebyggelsen for videre utleie. Mindretallet åpner ikke for denne muligheten.

2.10.7.2 Statskogs syn

Det lovforslagets flertall foreslår, om at fjellstyret kan overta bygg i allmenningen, er nytt.

Fjellstyret som sådan har ingen allmenningsrett. Bygg som ikke lenger er i bruk ifm. utøving av bruksrett, har heller ingen rettslig tilknytning og adkomst til allmenningen. En slik adkomst kan gis av grunneier.

Det er i lovforslaget foreslått at fjellstyret kan leie ut hhv. seterhus som de har hånd om og eldre jakt- og fiskebuer som de har fått tilført.

Det er videre uklart om fjellstyret også kan leie ut gjeterbu som de har fått overlatt.

Dersom disse ikke overtas av andre med bruksrett eller rives, er dette etter Statskogs syn grunn disponeringer jf. forslaget § 6-1 og § 6-2.

Etter Statskogs oppfatning bør det i loven ikke legges opp hverken til at fjellstyrene skal kunne overta bygg eller drive utleie av disse.

Ut fra lovforslaget er det også uklart hvordan tilegnelsen av disse byggene skal skje. Det er heller ikke angitt om det skal skje et økonomisk oppgjør ifm. tilegnelsen.

Lovforslaget angir at fjellstyret kan leie ut seterhus de «har hånd om». Lovforslaget gir videre fjellstyret anledning til å gi løyve til at en seterbruker skal kunne få ha bygg stående, selv om husene ikke lenger er i bruk i tilknytning til bruksretten. Forholdet er aktuelt, og gjelder mange seterbygg også i dag. Det bør da ikke være et alternativ at fjellstyret sier nei til bygningseiers søknad om få å ha setra stående, og heller selv tar sikte på å drive utleie av bygningen(e).

Statskog foreslår at forslaget § 4-10 fjerde ledd går ut.

Et flertall i utvalget har foreslått at en gjeterbu som ikke er i bruk kan «overlatast» til fjellstyret.

Etter Statskogs oppfatning bør det heller ikke her legges opp til et system der fjellstyret blir eier av bygg. En bygning som ikke lenger er tilknyttet en bruksrettsutøvelse, er det opp til grunneier å beslutte en eventuell etterbruk av.

Statskog støtter derfor mindretallets forslag til § 4-3 annet ledd.

Det er også foreslått at gamle jakt- og fiskebuer som er oppført før den første fjelloven av 1920, skal overføres til fjellstyret hvis bua ikke følger med gården ved en overdragelse.

Statskog støtter her mindretallets sitt syn gjeldende disse jakt- og fiskebuene. Herunder at eier av en slik bu som ikke (lenger) har en gård med bruksrett i allmenningen, kan søke Statskog om å få feste en tomt til denne steinbua (jakt- og fiskebua) , jf. mindretallets forslag til § 5-18 og § 6-3.

Statskog finner det utfordrende å se hva som er hjemmelsgrunnlaget for at fjellstyrene overtar bygninger.

Oppsummert, Statskog mener at oppgaven om å bestemme hva som skal skje med slike bygninger som ikke lenger er knyttet til bruksretten bør ligge hos grunneier, som etter anbefaling fra fjellstyret, slik som i dag, avgjør en eventuell etterbruk.

2.10.8 Virkesrett

Virkesretten reguleres i lov om skogsdrift m.v. i statsallmenningene kapittel 2.

Vilkår for virkesretten finnes i § 2-1:

Rett til trevirke (virkesrett) i statsallmenning ligger til jordbrukseiendommer innen det bygdelag som fra gammel tid har utøvd virkesrett i allmenningen.

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

Og virkesrettens innhold i § 2-2:

Eier av eiendom med tilliggende virkesrett kan bare utøve retten til dekning av eiendommens behov ved jordbruksmessig drift. Retten skal kunne utøves på en måte som til enhver tid er i samsvar med rasjonell bruk, og som er naturlig etter tiden og forholdene.

Er allmenningens avkastning utilstrekkelig til dekning av det samlede virkesbehov, skal det foretas en forholdsmessig avkorting.

Som hovedregel skal virke i dag drives ved enkelpersondrift jf. lovens § 2-6. Statskog velger ut og blinker hvilke trær den bruksberettigede skal ta ut, mens den bruksberettigede selv utfører selve hogsten, samt kjøring og videretransport til sagbruk.

Som alternativ kan skogen drives som fellesdrift jf. lovens § 2– 8, som betyr at Statskog gjennomfører en ordinær skogsdrift, hvor den bruksberettigede enten kan få kjøpe tømmer med et prisavslag som tilsvarer rotverdien (virkesrabatt), eller kan få utbetalt et virkesrettstilskudd.

2.10.8.1 Mandatet og utvalgets forslag

Mandatet sier i punkt 2.1.4 at de sentrale rettigheter og prinsipper i allmenningsretten skal videreføres, herunder prinsippene for tilkjennelse og bortfall av bruksretter.

Utvalget har langt på vei videreført alle bestemmelsene vedrørende virkesretten fra dagens statsallmenningslov inn i forslaget til ny fjellov.

En dissens finnes i § 4-14 «Driftsform» hvor flertallet vil videreføre enkelpersondrift som hovedregel, mens mindretallet mener hovedregelen for driftsform bør være fellesdrift.

2.10.8.2 Statskogs syn

Uttaket av virket ved enkelmannsdrift ha sunket fra 6 000 m³ i 2009 til 3000 m³ i 2016.

Det er ikke undersøkt hva årsaken til denne nedgangen kan være, men det er nærliggende å tro at det kan være et redusert behov. Andre årsaker kan være at den bruksberettigede mangler utstyr til å gjennomføre skogsdrift, eller ikke finner tid til å gjøre det. Det kan og skyldes at det har blitt færre bygdesager som kan ta imot tømmeret for skjæring.

Statskog mener virkesretten blir mer tilgjengelig for den enkelte bruksberettigede om den utøves gjennom fellesdrift. Da kan den bruksberettigede velge å få kjøpe virket til en rabattert pris, eller få tildelt et virkesrettstilskudd. Gjennomføringen av ordinær skogsdrift med maskinelt utstyr vil være mer effektivt og rasjonelt.

Statskog støtter mindretallets forslag til § 4-14 hvor hovedregel er fellesdrift, men med mulighet for enkeltpersondrift.

2.10.9 Bruksregler

2.10.9.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at regulering av bruksrettsutøvelse nå skal skje via den nye fjelloven med tillegg av lokale bruksregler, slik det i dag er for virkesretten i statsallmenningsloven. Dette som et alternativ til de forskrifter som regulerer de jordbrukstilknyttede bruksretter til utfylling av dagens fjellov.

Utvalgets flertall foreslår at fjellstyret vedtar bruksreglene, mens et mindretall mener det er årsmøtet for bruksrettshaverne i allmenningen som skal gjøre dette vedtaket.

2.10.9.2 Statskogs syn

Statskog er enig i utvalgets forslag om at det skal lages bruksregler for utøvelse av alle de jordbrukstilknyttede bruksrettene.

Statskog har i kapittel 2.14 støttet mindretallets forslag om at Statskog skal forvalte skogen i statsallmenningene. Bruksreglene berører både skogbruket og grunndisponeringene. Det er derfor viktig at Statskog får anledning til å uttale seg om bruksreglene før de vedtas. Statskog antar at den gjensidige uttalelsesretten i § 10-4 også gjelder for bruksreglene, dette også i mindretallets forslag hvor årsmøtet skal vedta bruksreglene.

Statskog anser at disse bruksreglene er viktig og avgjørende for bruksrettshaverne i allmenningen. Årsmøtet utgjør de bruksberettigedes øverste organ, og bruksreglene bør derfor vedtas av årsmøtet.

Statskog støtter her flertallets forslag til § 4-25, men med to endringsforslag i hhv. første og annet ledd. Statskog foreslår at bestemmelsens annet ledd skal lyde «Årsmøtet vedtek bruksreglar». Videre at det i bestemmelsens første ledd gjøres den endring at det er «fjellstyret» som foreslår bruksregler overfor «årsmøtet».

Statskog er uenig i at kraftverk er en del av bruksretten, jf. kapittel 2.8 ovenfor. Statskog støtter derfor mindretallet som foreslår at bokstav f) i § 4-24 tas ut.

2.11 Steinbuer i statsallmenning oppført før 1920

Fjelloven av 1920 representerte et skille i forvaltning av statsallmenningene. I årene som fulgte oppsto det et spørsmål om husvære/steinbuer som var satt opp før loven av 1920 trådte i kraft. Dette var gjerne buer som ble satt opp i forbindelse med utøvelse av jakt og fiske.

Spørsmålet om retten til slike husvære/steinbuer som er satt opp før 1920 ble avgjort av Høyesterett i en dom inntatt i Rt-1948-533. Spørsmålet gjaldt innbyggerne i Eidfjord sine rettigheter i statsallmenningen. Høyesterett kom til at staten ikke hadde rett til å kreve festeavtale og avgift for disse jakt- og fiskebuene som var ført opp før fjelloven av 1920 trådte i kraft 1. oktober 1920.

I dag er bruk og forvaltning av slike husvære/steinbuer i statsallmenning regulert ved et rundskriv fra Direktoratet for statens skoger fra 1987. Det framgår der at den som eier bua har plikt til å holde den ved like, og dersom den forfaller blir retten ansett som oppgitt. Statskog kan gi en erklæring med vilkår om eierens rett til bua. Statskog kan også tillate at bua blir fradelt fra den gården den er tilknyttet, og opprette festekontrakt.

2.11.1 Mandatet og utvalgets forslag

Utvalget viser til at bakgrunnen for at disse buene, som ble satt opp før fjellova av 1920, skulle få stå uten festeavgift til staten, var at bua skulle tilhøre den gården som den hadde tilknytning til.

I dag er denne forutsetningen bortfalt.

Et flertall i utvalget mener at det ikke er en god løsning å skille disse tomtene fra gården, og heller ikke å opprette ordinær festekontrakt. Flertallet mener at disse buene i utgangspunktet skal følge gården. Hvis ikke skal disse buene tilfalle allmenningen og at fjellstyret kan råde over bua, f.eks. ved å drive utleie. Flertallets forslag framgår av § 5-18 og § 6-3.

Ett mindretall i utvalget viser til at disse buene er satte opp med grunnlag i lokal kollektiv bruk. Dersom bua forfaller eller det overtas av noen som faller utenfor den personkrets som etter «gammel skikk i bygda» kunne ha slike buer, faller retten til å ha bua stående bort. Vedkommende må da overføre bua enten til en som har allmenningsrett som jordbruker eller til en som faller innenfor kretsen av innenbygdsboende. Hvis ikke faller retten til å ha bua stående bort.

Ett annet alternativ er at Statskog inngår festekontrakt eller selger tomta, jf. mindretallets forslag til § 5-18 og § 6-3.

2.11.2 Statskogs syn

Statskog tar del i mindretallets syn når det anføres av disse steinbuene oppført før oktober 1920 enten knyttes til en allmenningsrett/gårdsbruk, og følger denne, eller at Statskog kan inngå festekontrakt for denne bua, med løpende festeavgift.

Når det gjelder flertallets syn kan det være utfordrende å se hjemmelsgrunnlaget for at en vedlikeholdt bu, som nå eies av noen som ikke har en bruksrett, uten videre kan tilfalle fjellstyrets rådighet, og at fjellstyret kan drive utleie av denne privat eide bua.

2.12 Samiske rettigheter

Dagens fjellov sier i § 3 sjette ledd at det kan bestemmes at reindriftsnæringen skal være representert i fjellstyret.

Ut over det framgår intet om samiske rettigheter av fjelloven.

2.12.1 Mandatet og utvalgets forslag

Mandatets pkt. 2.2.4.6 sier at «Utvalget skal se på lovendringsforslagene fremmet av Samerettsutvalget i NOU 2007: 13, som gjelder fjellova, og vurdere disse innpasset i nytt lovverk for statsallmenningene».

Flertallets forslag til ny fjellov representerer en styrking av jordbruksrelaterte rettigheter. At dette kan utfordre samiske rettigheter synes ikke å være drøftet i utvalgets innstilling.

2.12.2 Representasjon i fjellstyret

I NOU s 15 avsnitt 3 sies det at «Utvalget må legge til rette for at samiske rettighetshavere, herunder bruksrettshavere tilknyttet reindrift, nå gis representasjon i styrende organer i de statsallmenninger som ligger innenfor de samiske reinbeiteområdene».

Utvalget foreslår å lovfeste at to representanter fra samisk reindrift skal være representert i fjellstyret hvor allmenningen helt eller delvis ligger innenfor det samiske reinbeiteområdet.

2.12.3 Grunndisponeringstiltak

Dagens bestemmelse om grunndisponeringstiltak, som framgår av fjellova § 12, nevner ikke reindrift. I dag sier denne bestemmelsen at tiltak i eller på grunnen bare kan skje hvis det ikke medfører «vesentlig skade» for noen som har bruksrett.

Lovforslaget knyttet til bestemmelsen om grunndisponeringstiltak er inntatt i § 1-4. Utvalget har her delt seg i et flertall og et mindretall. Det er særlig terskelen for når inngrep kan skje som skiller flertallet og mindretallet.

Flertallets forslag er at terskelen for inngrep nå skal formuleres som «vesentleg skade eller ulempe for bruksrettshavarar i allmenningen eller for samisk reindrift», mens mindretallets forslag er at denne terskelen nå skal formuleres som «urimeleg eller unødvendig skade eller ulempe for bruksrettshavarar i allmenningen eller for samisk reindrift».

Både flertallet og mindretallet viser til reindriftsloven § 63, og at denne bestemmelsen skal gjelde ved vurderinger av tiltak som berører samisk reindrift.

2.12.4 Statskogs syn

2.12.4.1 Representasjon i fjellstyret

Statskog deler utvalgets syn om å lovfeste at to representanter fra samisk reindrift skal være representert i fjellstyret hvor allmenningen helt eller delvis ligger innenfor det samiske reinbeiteområdet.

2.12.4.2 Grunndisponeringstiltak

Etter det Statskog kan se, er det ikke hevdet utfordringer med dagens formulering i fjellova § 12, «vesentleg skade». Etter det Statskog kjenner til har det vært få eller ingen utfordringer knyttet til denne formuleringen.

Statskog forstår derved flertallets endringsforslag fra «vesentleg skade» i dagens lov, til «vesentleg skade eller ulempe», ikke som et ønske om en realitetsendring, men snarere som en harmonisering med tilsvarende bestemmelse i reindriftsloven § 63.

Når nå samisk reindrift tydeliggjøres i forslaget jf. § 1-4, finner Statskog en slik harmonisering tjenlig.

Som det framgår over har mindretallet foreslått at passusen «unødvendig» skade også skal tas med. Dette vil skille denne bestemmelsen fra formuleringen i reindriftsloven § 63 første ledd, og kan derved bli utfordrende å anvende all den tid at ved inngrep vurdert opp mot samisk reindrift, så skal reindriftsloven § 63 gjelde.

Statskog støtter derfor flertallets forslag til utforming av § 1-4.

2.13 Allmenhetens interesser

Når en snakker om allmenhetens bruk av statsallmenningene, siktes det vanligvis til arealene brukt ifm. friluftsliv i vid forstand. En holder i denne sammenhengen jakt og fiske utenfor, fordi fjelloven har et eget kapittel om dette.

I dagens fjellov § 3 framgår det at fjellstyret skal arbeide for å ivareta «naturvern- og friluftinteressene». I tillegg skal «jakt-, fiske- og friluftinteressene» være representert i fjellstyrene.

Statsallmenningene er viktig for allmennhetens tilgang til friluftsliv, og i mange statsallmenninger er det flere aktører som arbeider om å legge til rette for slik bruk. Statskog er en av disse, i tillegg til bl a fjellstyrene, nasjonalparkstyrene, verneområdestyrene og turistforeninger.

2.13.1 Mandatet og utvalgets forslag

Mandatets punkt 2.2.6.2 ber utvalget vurdere om det er behov for å ta inn regler i lovforslaget om forholdet til allmennhetens bruk av statsallmenningene.

Utvalget mener at tilgangen allmenheten har til friluftsliv i statsallmenninger er viktig på mange måter. Samtidig må bruken balanseres mot utøvingen av de jordbrukstilknyttede bruksrettene og samisk reindrift.

Utvalget viser til at allmenhetens tilgang til å drive friluftsliv i statsallmenningene er regulert i annet lovverk. Utvalget mener derfor at det ikke er behov for å gi særskilte regler om tilgangen til friluftsliv i den nye fjelloven.

Utvalget mener likevel at statsallmenningene er så viktige for det allmenne friluftslivet at det bør framgå av formålsparagrafen til loven.

2.13.2 Statskogs syn

Statskog er enig med utvalget i at statsallmenningene er så viktig for det allmenne friluftslivet at det bør framgå av formålsparagrafen til loven. Hva som er Statskogs rolle i å tilrettelegge for friluftsliv i statsallmenningene, er ikke definert i fjelloven i dag.

Statskog er gitt et oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet (LMD) om å legge til rette for det allmenne friluftslivet også i statsallmenningene. I Statskog vedtekter § 2 går det fram at foretaket skal drive et aktivt naturvern, og ta hensyn til friluftsinnteresser i forvaltning, drift og utvikling av ressursene.

Friluftsliv er et av kjerneområdene for Statskog virksomhet slik det framgår av Statskogs strategi og i Statskogs handlingsplan friluftsliv for 2016–2020.

Statskog og fjellstyrene har et utstrakt samarbeid om tilrettelegging for friluftslivet i statsallmenningene. Det bør legges opp til at dette fortsetter.

En økning i bruken av allmenningene fra ulike friluftaktiviteter vil fordre behov for mer informasjon og tilrettelegging. Økning i bruken vil også stedvis kunne resultere i mer slitasje.

En kanalisering av bruken kan gjøres gjennom merking og skilting av stier, bygging av bruer eller klopper. Bevisst tilrettelegging og informasjon kan også motvirke at det oppstår unødvendige interessekonflikter mellom nye gjester og etablert bruk. I tillegg ser en framvekst av flere kommersielle aktører også i det naturbaserte reiselivet. Både Statskog og fjellstyrene er viktige i denne forbindelse.

Statskog er derfor uenig i at det her lovfestes at fjellstyret «skal» legge til rette for friluftsliv, jf. § 3-4 tredje ledd. Etter Statskogs syn bør bestemmelsen lyde at fjellstyret «kan» legge til rette for friluftsliv.

Dette vil synliggjøre at tilrettelegging for friluftslivet også kan gjøres av andre, herunder grunneier. I praksis vil dette være en videreføring av dagens ordning hvor bl a fjellstyrene og Statskog samarbeider om tilrettelegging. Erfaringer fra dagens ordning er at dette fungerer godt.

2.14 Skogbruket

Skogbruket reguleres av lov om skogbruk og i statsallmenningene i tillegg lov om skogdrift m.v. i statsallmenningene, hvor Statskog forvalter skogsdriften i samråd med allmenningsstyret jf. lovens

§ 1-1.

I statsallmenningene med virkesrett er det et allmenningsstyre som er valgt av og blant de virkesberettigede. Allmenningsstyre skal ivareta de virkesberettigedes interesser, og avgi uttalelser i spørsmål som angår virkesretten jf. lovens § 1-3.

I statsallmenninger med allmenningsfond drives skogen for allmenningsfondets regning og risiko for den enkelte statsallmenning. Allmenningsfondet disponeres av Statskog og allmenningsstyret i felleskap jf. lovens § 1-4. Allmenningsfondet er ikke en del av Statskogs økonomi og regnskap. I de statsallmenninger hvor det ikke er allmenningsfond, er skogbruksøkonomien en del av Statskogs økonomi og regnskap.

Uttak av virke for de virkesberettigede utøves enten som enkelpersondrift eller fellesdrift. I begge tilfeller vurderer allmenningsstyret om søkeren til virke er virkesberettiget, og om det foreligger et behov.

Ved enkelmannsdrift foretar Statskog utvelgelse og blinking av de trær som kan hogges av de bruksberettigede. Det vises normalt ut 5- 15 m³ til hver, og i spesielle tilfeller, som f eks der det skal oppføres bygg, kan det utvises mer.

Ved fellesdrift gjennomfører Statskog en ordinær skogsdrift med hogstmaskin og lastetraktor. Tildelt kvantum kan utleveres den virkesberettigede på lunneplassen, men det normale er at alt virke selges og virkesretten utbetales som et virkesrettstilskudd i kroner.

Fra 2009 har utvist tømmer i enkeltmannsdrift gått kraftig ned fra drøyt 6 000 m³ til 3000 m³ i 2016. Avvirkningen gjennom fellesdrift for å dekke virkesrettstilskuddet varierer fra år til år, og har i nevnte periode gjennomsnittlig vært 4 500 m³.

I statsallmenningene med fond har Statskog, i samråd med allmenningstyrene, ikke avvirket noe utover virkesbehovet med mindre det har vært konkrete behov for investeringer i skogkultur eller veger. Med et produksjonspotensial på ca. 25 000 m³ pr år i disse allmenningene er det et ikke ubetydelig kvantum av skog som i dag ikke blir utnyttet.

I statsallmenningene med virkesrett, men uten fond, er det avvirkede kvantumet nærmere det reelle produksjonspotensialet. Her blir det satt av skog i samråd med allmenningsstyret som forbeholdes de virkesberettigede.

2.14.1 Mandat og utvalgets forslag

Forvaltning av skogen er ikke omhandlet direkte i mandatteksten.

Flertallet i utvalget foreslår at fjellstyret skal forvalte skogen i alle statsallmenninger med virkesrett. Det begrunnes med at det vil styrke verdiskapingen og bærekraftig ressursutnytting.

Flertallet legger også til grunn at det ikke foreligger særlige grunner som tilsier at staten må forvalte skogen i statsallmenningene. De mener tvert i mot at det på disse eiendommene, der det eksisterer så mange rettigheter, er naturlig at det er et skille mellom hvem som er skogeier og hvem som er grunneier.

Mindretallet foreslår at dagens ordning videreføres slik at Statskog er skogforvalter i statsallmenningene, og skal forvalte skogen i samråd med fjellstyret. Mindretallet framhever at Statskog har kapasitet, kompetanse og systemer for å forvalte skogen bærekraftig.

2.14.2 Statskogs syn

Statskog støtter mindretallets forslag om en videreføring av dagens ordning hvor Statskog er skogeier, og forvalter skogen i samråd med det nye fjellstyret på samme måte som det forvaltes i samråd med allmenningsstyrene i dag, jf. mindretallets forslag til §§ 1-3, 3-4 og 7-1.

Skogbruket i statsallmenningene forvaltes i dag av Statskog etter de samme systemer og basert på den samme kompetansen som andre eiendommer som forvaltes av Statskog. Over tid har Statskog opparbeidet betydelig kompetanse innen skogsdrift og er i dag ISO-sertifisert som enkeltskogeier etter Norsk PEFC skogstandard som miljøstandard.

Det gir en betydelig synergi å forvalte disse skogressursene samlet. Dette gjelder også i de tilfeller hvor statsallmenningene avvirker skogen som fellesdrift, og kan dra nytte av de avtaler Statskog har inngått for hele sitt volum. Dette gjelder kostnader både til avvirkning, framkjøring og skogkultur på den ene siden, og påslag i pris ved salg av tømmeret på den andre. Dette er synergier som vil gå tapt eller svekkes vesentlig både for statsallmenningene og for Statskogs øvrige skogsdrift dersom flertallets forslag gjennomføres.

Statskog er ikke enig i at det eksisterer noe naturlig å skille mellom grunneier og skogeier. Tvert i mot det et naturlig likhetstegn mellom disse rollene. I realiteten vil dette først og fremst medføre en betydelig overføring av verdier fra fellesskapet til noen få fjellstyrer. For enkelte av allmenningene vil det her være snakk om store overskudd av virke ut over det bruksrettsbehovet som faktisk eksisterer. Dette vil i realiteten uthule statens eierskap ytterligere.

Dagens modell med allmenningsfond medfører at kun en del av skogressursen blir utnyttet som følge av at virkesbehovet er blitt mindre enn skogens produksjonsevne. Statskog mener at det hadde vært en foretrukket modell å avvikle dagens fond mot at Statskog garanterte for virkesbehovet til de bruksberettigede. Som stor skogeier vil Statskog ha tilstrekkelig med skog til å dekke dette. På den måten kan skogen i statsallmenningene utnyttes mer effektivt og samtidig komme treforedlingsindustrien og samfunnet til gode.

Det er i dag 57 allmenningsfond som omfatter skogøkonomien i 65 statsallmenninger. I tillegg er det 5 statsallmenninger med virkesrett uten allmenningsfond. Disse fordeles på 25 kommuner og skogforvaltningen vil, med flertallets forslag, spres på minimum 25 ulike fjellstyrer.

Det kan stilles spørsmål ved om flertallets forslag er innenfor mandatets ramme.

Statskog mener en flytting av skogforvaltningen fra Statskog til fjellstyrene vil svekke det faglige grunnlaget for forvaltning og drift av skogen, og gi en fragmentert og kostbar forvaltning av skogen. Dette vil svekke både den økonomiske og miljømessig bærekraften i skogbruket i statsallmenningene.

2.15 Økonomi

I dag består økonomien i statsallmenningen av ulike regnskap, kasser og fond som får sine inntekter fra ulike hold.

Grunneierfondet som administreres av Statskog, har sine inntekter fra halvparten av de festeavgiftene som kommer fra bortfeste av hytter og hoteller i allmenningen. I tillegg kommer alle

inntekter fra bortfeste til andre formål enn hytter og hoteller, arealleie, grus/mineraler og fallretter.

Inntektene benyttes til Statskogs administrasjon, drift og utvikling av statsallmenningene, tilskudd til Norges Fjellstyresamband (NFS) og tilskudd til tiltak i statsallmenningene, jfr. dagens fjellov § 12. Grunneierfondet er ikke en del av Statskog sin økonomi og regnskap.

Fjellkassene administreres av fjellstyrene, og mottar den andre halvparten av inntekter fra bortfeste til hytter og hoteller. I tillegg går alle inntekter fra jakt og fiske, utleie av fjellstyrets hytter, tjenestosalg til SNO, fylkesmenn, fylkeskommuner, kommuner m fl, samt statlig tilskudd til oppsyn i statsallmenningene, inn i fjellkassene jfr. dagens fjellov §§ 11 og 12.

Norges fjellstyresamband får sine inntekter fra Grunneierfondet, og som kontingent fra fjellstyrene. Dette benyttes til drift av NFS, jfr. dagens fjellov § 12.

Allmenningsfondet, herunder **skogfond og erstatninger for skogvern**, administreres av Statskog og det enkelte allmenningsstyre i fellesskap. Her kommer inntektene fra tømmer salg, skogfond og eventuelle tilleggsavgifter fra de virkesberettigede, samt erstatninger for vern av skog. Kostnadene er knyttet til skogsdrift, skogkultur og veger samt bruksrettstilskudd i den enkelte allmenning. Økonomien i allmenningsfondet inngår ikke i Statskog sine regnskaper.

Allmenningskassen administreres av allmenningsstyrene. Inntekten er en avgift som pålegges de virkesberettigede i forbindelse med utvisning av virke. Allmenningskassen benyttes til drift av allmenningsstyret, og til lønn av hjelpemannskap under blinking av virkesrett.

Statskog har i denne sammenheng inntekter fra salg av tømmer og skogavgift i statsallmenningene med virkesrett uten fond.

Statskog får også et tilskudd fra staten til skogbruksplanlegging, blinking av virkesrett og føring av virkesretts- og manntallsregister i disse statsallmenningene.

Statskogs kostnader er i tillegg skogsdrift, skogkultur, veger og bruksrettstilskudd.

2.15.1 Mandatet og utvalgets forslag

Mandatet har et eget underpunkt om økonomi (2.2.11):

- hvor utgangspunktet er at virksomheten i statsallmenningene skal være selvfinansierende

og utvalget skal:

- vurdere om det er hensiktsmessig å videreføre ordningene med grunneierfond, fjellkasse/allmenningskasse, allmenningsfond mv.
- foretas en fullstendig gjennomgang av inntektsmulighetene
- vurdere om ordningen med støtte til en fellesorganisasjon skal videreføres
- foreslå regler for kontrollen med økonomiforvaltningen

Utvalget foreslår en videreføring av **Grunneierfondet**, men deler seg i et

- flertall som foreslår at
 - alle grunneierinntekter skal deles likt mellom grunneierfondet og vedkommende fjellkasse
 - grunneierfondet skal dekke

- Statskogs drift og administrasjon
- bidrag til finansering av en fellesorganisasjon
- eventuelt overskudd kan brukes til tiltak

og et

- mindretall som foreslår
 - at Statskog først skal ha dekket sin drift og administrasjon
 - nye netto inntekter deles likt mellom grunneierfondet og vedkommende fjellkasse
 - for inntekter fra før ikrafttredelse skal kun inntekter fra hytter og hoteller deles.

Fjellkassene videreføres med de endringene i inntekter som knytter seg til deling av grunneierinntekter, som nevnt ovenfor. I tillegg foreslår flertallet full statlig dekning av alle kostnader knyttet til oppsyn for fjellstyret, oppsyn for grunneier og oppsyn etter lovene nevnt i naturoppsynslova § 2.

Mindretallet foreslår at fjellkassene skal dekke kostnadene med oppsyn knyttet til egne oppgaver og interesser. Fjelloppsynet kan selge oppsynstjenester til andre, herunder grunneier.

Fellesorganisasjonen har flertallet foreslått finansiert med tilskudd fra fjellstyrene og Grunneierfondet. Mindretallet foreslår på sin side at fjellstyrene selv skal finansiere fellesorganisasjonen.

Utvalget foreslår en videreføring av **allmenningsfond og skogfond**.

Flertallet foreslår at allmenningsfondet skal administreres av fjellstyret. Dersom allmenningsfondet har et overskudd når driftskostnader, skogkultur, veger og virkesretten er dekket, kan overskuddet overføres til fjellkassen.

Mindretallet foreslår at allmenningsfondet skal administreres av Statskog og fjellstyret i felleskap lik dagens praksis. Statskog og fjellstyret kan bestemme at det ikke skal være allmenningsfond, men at Statskog garantere for virkesretten. Midlene i allmenningsfondet tilfaller i så fall Statskog og vil nyttes for å virkesuttak i tråd med virkesretten i fremtiden.

Allmenningskassene avvikles og blir en del av fjellkassen.

Etter flertallets forslag vil **Statskog** miste inntektene fra statsallmenningene med virkesrett og uten fond, men beholde forvaltningen og inntektene fra statsallmenningene uten virkesrett.

Utvalget foreslår at det opprettes et **kapitalfond** for forvaltning av fjellstyrets andel av inntekter fra ekspropriasjon og salg av fast eiendom og fallretter samt for skogerstatning. Skogerstatningene skal holde adskilt fra de øvrige. Det skal være et fond for hver allmenning og fondet skal forvaltes av fellesorganisasjonen etter bestemmelsene i stiftelsesloven.

2.15.2 Statskogs syn

Nedenfor er det vist hvilke synergier som ligger i at Statskog forvalter de økonomiske ressursene i statsallmenningene sammen med Statskogs egne midler. Dette er synergier som vil gå tapt eller svekkes vesentlig både for statsallmenningene og for Statskogs øvrige drift dersom flertallets forslag gjennomføres.

2.15.2.1 Grunneierfondet

Statskog mener at å opprettholde et robust Grunneierfond er helt avgjørende for å oppnå de nasjonale målene for forvaltning av statsallmenningene. Grunneierfondet må i størst mulig grad understøtte at alle typer brukere gis best mulig grunnlag for å benytte arealene på en samfunnsnyttig måte.

For å få dette til, mener Statskog at dagens ordning med Grunneierfond må opprettholdes, og dette må sikres en tilstrekkelig robust økonomi til at:

- det til enhver tid er tilskuddsmidler i Grunneierfondet til å kunne bidra til næringsutvikling og annen type ønsket utvikling
- midler til omfordeling mellom fjellstyrene
- fjellstyrene fortsatt får et betydelig finansieringsbidrag via andel av fondets inntekter
- grunneier gis rom for å ivareta grunneieroppgavene på en god måte, inkl. å kunne bidra til ønsket utvikling og ikke minst bidra til nye inntekter til fjellstyrene og Grunneierfondet.

De tre første hensynene sikrer at en vesentlig del av inntektene til Grunneierfondet tilbakeføres til konkrete aktiviteter i statsallmenningene.

Statskog har med utgangspunkt i ovenstående og dagens beholdning i Grunneierfondet laget en langtidsprognose for Grunneierfondet basert på lovforslaget. I prognosen har vi lagt til grunn sannsynlig inntektsutvikling innenfor de enkelte inntektsgivende områdene. Prognosen inneholder videre følgende forutsetninger:

- Grunneierfondet har hvert år rom for å tilbakeføre et vesentlig beløp i form av midler til tiltak (tilskuddsmidler) og omfordeling mellom fjellstyrene
- omfanget av Statskogs administrasjon og grunneieroppgaver er på samme nivå som i dag
- Grunneierfondet bidrar ikke til finansiering av Fellesorganisasjonen, jf. mindretallets forslag
- fjellstyrenes oppsyn for grunneier finansieres fra Grunneierfondet i form av tjenestekjøpsavtaler mellom Statskog (oppdragsgiver) og fjellstyrene (utfører).

Prognosen viser at flertallets forslag (50/50 av alle inntekter og finansiering av Fellesorganisasjon) ikke er bærekraftig. Selv om det legges til grunn at ingen midler skal tilbakeføres statsallmenningene i form av midler til tiltak, blir resultatet følgende:

- dagens beholdning (i underkant av 30 mill.) forsvinner på ca. 5 år. Hovedgrunnen til dette er at fjellstyrenes totale andel (inkl. den delen av større engangsinntekter som Fellesorganisasjonen er foreslått å forvalte) dobler seg sammenlignet med dagens nivå (fra 9,6 millioner' til over 18,4 millioner)
- Selv om vi tar bort finansiering av Fellesorganisasjonen, så vil Grunneierfondet gradvis bygges ned til null over ca. 15 år

Legger vi inn en minimumsramme for midler til tiltak (kr 2 mill. pr år), vil flertallets forslag tømme Grunneierfondet på kort tid, uavhengig av valgt løsning for finansiering av Fellesorganisasjonen.

Økonomien i Grunneierfondet blir derimot bærekraftig (dvs. opprettholdes med en beholdning på ca. 20 mill.) hvis den retning mindretallets forslag peker legges til grunn.

Dette kan oppnås ved følgende system for framtidige inntekter:

- Av de løpende årlige inntekter beholder Grunneierfondet bærekraftig andel
- Fjellstyrene får tildelt en andel etter at Statskog har fått dekket sine kostnader. Den konkrete delingsbrøken bør bestemmes på grunnlag av økonomien på det tidspunkt loven trer i kraft
- Alle engangsinntekter til Grunneierfondet (eiendomsutvikling, energi) beholdes (som i dag) i sin helhet i Grunneierfondet
- Fjellstyrene vil med dette systemet kunne få en økning i andel inntekter fra GF. Den årlige rammen til tiltaksmidler vil samtidig holdes på tjenlig og bærekraftig nivå
- Fjellstyrenes oppsyn for grunneier finansieres av Grunneierfondet (via ordinært tjenestekjøp), noe som også øker overføringene fra Grunneierfondet til fjellstyrene ytterligere.

Statskog foreslår at fordelingen av grunneierinntektene fordeles etter ovenstående modell, og at foreslåtte § 6-4 endres i tråd med dette.

2.15.2.2 Fjellkassen

Det vises til omtalen ovenfor vedrørende fordeling av grunneierinntektene. Fjellkassene vil motta en andel av de løpende årlige inntekter. Fjellstyrenes samlede andel av grunneierinntektene vil øke fra dagens nivå både med flertallets og mindretallets forslag, men være svært forskjellige fra fjellstyre til fjellstyre.

Statskog mener i tråd med mandatets utgangspunkt at virksomheten i statsallmenningene skal være selvfinansierende, og at det ikke er riktig for staten å dekke alt oppsyn slik flertallet foreslår. Statskog støtter her mindretallets forslag hvor fjellkassa finansierer eget oppsyn.

I tillegg kan fjelloppsynet etter avtale med Statskog utføre oppsyn på vegne av grunneier. Dette dekkes av grunneierfondet. I tillegg må fjellstyret, som i dag, kunne selge oppsynstjenester til f.eks. SNO for oppsyn etter lovene nevnt i naturmangfoldloven § 2.

En slik ordning tilsvarer den finansieringen vi har i dag, og gjør at kostnadene bæres av den som har nytte av oppsynet.

Statskog støtter mindretallets forslag til § 9-1 med en justering som tydeliggjør at fjellstyret kan selge oppsynstjenester til andre, herunder SNO.

2.15.2.3 Fellesorganisasjonen

Fellesorganisasjonen er foreslått å være et faglig kompetansesenter for fjellstyrene, som skal rettlegge dem i arbeidet, i økonomiforvaltningen og i arbeidsgiverrollen. I tillegg skal det være fjellstyrenes kontakt mot myndighetene, og være et *talerør* for fjellstyrene. Fellesorganisasjonen skal utelukkende ivareta fjellstyrenes interesser, og det er fjellstyrene som skal benytte seg av fellesorganisasjonens tjenester.

Statskog støtter mindretallets forslag hvor fellesorganisasjonen finansieres av fjellstyrene uten bidrag fra Grunneierfondet, jf. § 3-10. Det vises i denne sammenheng til kapittel 2.16.

2.15.2.4 Allmenningsfond og skogfond

Statskog er enig i at allmenningsfond og skogfond videreføres. Statskog fører disse regnskapene i dag, og har kompetansen og systemene for å ivareta dette.

Statskog er som nevnt enig med mindretallet (§7-4) i at Statskog skal forvalte skogen, og mener

derfor at Statskog også skal føre regnskap for og forvalte allmennings- og skogfondene sammen med fjellstyret. Dette tilsvarer dagens ordning hvor Statskog forvalter dette sammen med allmenningsstyret.

2.15.2.5 Statskog

Etter flertallets forslag vil Statskogs inntekter reduseres ved at skogforvaltningen i statsallmenningene med virkesrett, samt inntektene fra denne skogsdriften, overføres til fjellstyrene. Det vil direkte påvirke Statskogs resultat ved at inntektene fra avvirkningen i statsallmenningene med virkesrett uten fond faller bort.

Det har i de siste årene variert mellom 500 og 15 000 m³ pr år, men har et potensial på 25 000 m³ pr år. I tillegg ligger det et potensiale i statsallmenningene med fond i samme størrelsesorden, dersom Statskog garanterer for virkesretten og allmenningsfondene oppheves. Virket fra statsallmenningene vil kunne komme lokal og nasjonal industri til gode, samt at resultatet vil tilfalle staten gjennom økt utbytte fra Statskog.

Statskog mener dette, sammen med de øvrige hensyn som er omtalt i kapittel 2.14, tilsier at skogen i statsallmenningene bør forvaltes av Statskog og ikke de nye fjellstyrene.

2.15.2.6 Kapitalfond

Statskog forvalter i dag skogerstatningene på statsallmenningene med fond sammen med tilhørende allmenningsfond og skogfond, men på atskilt regnskapskonto for hver statsallmenning. Statskog har systemer for å holde dette adskilt, og for rapportering og oppfølging.

Statskog har egen kompetanse på økonomi og regnskap, og også kan forvalte annen kapital fra engangsinntekter på tilsvarende måte som allmenningsfondene i dag. Dette kan rapporteres til det enkelte fjellstyret.

Sammen med Statskogs øvrige kapital er det mulig å oppnå bedre avkastning enn om disse forvaltes hver for seg.

Statskog er enig i at kapitalen i statsallmenningene (allmenningsfond, skogerstatning og andre engangsinntekter), skal forvaltes av Statskog etter stiftelsesloven.

2.16 Fellesorganisasjonen

Norge fjellstyresamband (NFS) fungerer i dag som en fellesorganisasjon for fjellstyrene, og har over tid etablert flere fellesfunksjoner for å støtte fjellstyrene. NFS er samtidig en interesseorganisasjon for fjellstyrene. NFS er finansiert med tilskudd fra Grunneierfondet, og fra fjellstyrene med omtrent like stort beløp fra begge kilder. NFS og Statskog har en samarbeidsavtale om informasjon og kompetanseutveksling, samt faste møtepunkter.

2.16.1 Mandat og utvalgets forslag

I mandatets punkt 2.2.11.4 bes utvalget om å;

«vurdere om det er naturlig å videreføre en ordning med støtte til en fellesorganisasjon for styrene».

Utvalget foreslår å lovfeste en fellesorganisasjon for fjellstyrene som skal finansieres med bidrag fra Grunneierfondet og fjellstyrene, jf. lovforslagets § 3-10.

Fellesorganisasjonens oppgaver som beskrives, utvider de oppgavene Norges fjellstyresamband (NFS) har i dag. Det gjelder spesielt innenfor administrative støttefunksjoner knyttet til

økonomiforvaltning med regnskap, revisjon, kapitalfond og allmenningsfond. I tillegg foreslås at fellesorganisasjon skal utarbeide felles styringssystem og bruksregler. I dag er det Statskog som utarbeider bruksreglene. I tillegg mener utvalget at fellesorganisasjonen skal være en interesseorganisasjon (talerøyr) for fjellstyrene.

2.16.2 Statskogs syn

Mange av de oppgavene som av utvalget er foreslått lagt til fellesorganisasjonen, er typiske fellesfunksjoner innenfor økonomiforvaltning, faglig rådgiving og kompetanseutvikling.

Statskog har i dag de samme oppgavene innenfor de samme fagfeltene, og har allerede systemer og den faglige kompetanse innenfor alle disse fagfeltene. En mer rasjonell og effektiv løsning ville da være å legge disse oppgavene til Statskog, fremfor å bygge opp et helt nytt parallelt fagmiljø i en ny sentral organisasjon. Det vil trolig øke de administrative kostnadene ved forvaltning av statsallmenningene, og kan også virke sentraliserende.

Statskog mener at det heller ikke her er naturlig å lovfeste en interesseorganisasjon. I den grad det oppfattes som formålstjenlig å ha en slik organisasjon, kan fjellstyrene etablere denne på eget initiativ. Det er da også naturlig at det er fjellstyrene selv som finansierer en slik organisasjon. Dette vil likestille denne interesseorganisasjonen, med andre tilsvarende interesseorganisasjoner.

Statskog mener § 3-10 bør gå ut.

2.17 Oppsyn

Fjellstyrene kan i dag ansette personell til å føre tilsyn med allmenningen, jf. dagens fjellov § 36. Fjellstyret kan også selge tjenester, f.eks. å utføre oppsyn på vegne av Statens naturoppsyn (SNO).

2.17.1 Mandatet og utvalgets forslag

Mandatets pkt 2 gir utvalget i oppgave å vurdere dagens ordning.

I pkt 2.2.8 bes utvalget om å «gjennomgå dagens oppsyn i statsallmenningene».

Det pekes på rolledeling mellom offentligrettslig oppsyn og andre oppgaver, at lokal kunnskap tas i bruk og at overlapp mellom instanser bør unngås.

Utvalget viser i kap 11.2 til at de har vurdert tre ulike modeller for oppsyn i statsallmenningene.

- «Den eine modellen viderefører i praksis dagens ordning, med enkelte administrative forbedringer.
- I den andre modellen er forslaget at SNO får ansvaret for alt offentligrettsleg oppsyn, også i statsallmenningane.
- Den tredje modellen som er vurdert er ein variant av Finnmarksmodellen, der har SNO overteke ansvaret også for privatrettsleg oppsyn som følger av grunneigarrolla».

Det som her er benevnt som den tredje modellen, har utvalget ikke funnet egnet for statsallmenningene.

Utvalget har delt seg i et flertall og et mindretall.

2.17.2 Statskogs syn

Flertallets beskrivelse av sitt forslag er at dagens ordning videreføres, og det legges til «med enkelte tydeleggjeringar og administrative forbedringar».

Slik Statskog leser flertallets forslag til nye bestemmelser, dvs. lovforslagets § 9-1 og § 9-2, ønskes nå en lovfesting av at fjelloppsynet;

- skal ivareta «føresegner gitt i eller i medhald av lova og utføre nødvendig tilsyn for fjellstyret»
- skal føre tilsyn med statsallmenningen «for grunneigar og utføre allmenne oppgaver»
- skal føre «kontroll med at lovene nemnde i naturoppsynslova § 2, og føresegner gitt i medhald av desse blir overhaldne i statsallmenningen».

Det sistnevnte rommer oppsyn som etter naturoppsynsloven i dag er tildelt SNO.

Flertallets forslag må anses å være en vesentlig endring sammenlignet med dagens ordning. I dag utfører fjelloppsynet oppgaver etter avtale med hhv. grunneier Statskog og/eller SNO.

Flertallet foreslår videre at fjellstyret har krav på å få refundert utgiftene til nevnte oppgaver av statskassa.

Dette er en vesentlig endring sammenlignet med dagens ordning.

Statskog støtter flertallets forslag om å videreføre dagens ordning. Etter Statskogs oppfatning ligger mindretallets konkrete lovforslag nærmere et slikt syn. Mindretallet foreslår at fjellstyret fortsatt kan tilsette personell til å føre tilsyn i statsallmenningen. Herunder er jakt og fiske samt utøving av bruksrettene særlig nevnt. I tillegg foreslås at fjellstyrene, som i dag, kan føre tilsyn med allmenningene etter avtale med grunneier.

Mindretallets forslag viderefører dagens ordning med at fjelloppsynet lønnes av fjellkassen, og at utgifter til tilsyn, etter avtale med grunneier, dekkes av Grunneierfondet.

Dagens fjellov § 36 sier ikke noe om at fjellstyrene kan ta på seg ytterligere oppdrag. Det framgår imidlertid at det kan gis instruks for oppsynstjenesten, og at instruksen skal godkjennes av departementet. Via denne bestemmelsen er det laget en instruks, og fjellstyrene selger i dag oppsynstjenester bl a til SNO.

Åpning for tilsvarende salg er ikke inntatt i mindretallets forslag. For å tydeliggjøre at det fortsatt skal være anledning til å selge slike tjenester fra fjellstyrene sin side, bør dette eventuelt gå fram av en ny bestemmelse.

Statskog mener at en form for tjenestekjøpsplikt for grunneier og SNO slik flertallet foreslår, ikke er en god og fremtidsrettet modell.

Her som ellers må det være behov og ikke minst kompetanse som styrer tjenestekjøpet. En kjøpsplikt antas heller ikke å bidra til stimulering av å holde en god kvalitet på tjenestekjøpet.

Når Statskog her viser til at mindretallets lovforslag, med ovennevnte presisering, anses å videreføre dagens ordning, så må dette holdes opp mot mandatets formuleringer om at det skal legges vekt på rolledeling mellom offentligrettslig oppsyn og andre oppgaver, at lokal kunnskap tas i bruk, samt at overlapp mellom instanser unngås.

Det som har vært ansett som styrken ved dagens modell for tjenestekjøp, er at fjelloppsynets personell kan kombinerer egne oppdrag sammen med oppdrag for andre slik som SNO og grunneier. En unngår derved overlapp ved at flere instanser opptre parallelt i utmarka. Kombinasjonseffekten har også en ikke ubetydelig miljømessig side. Det er åpenbart en fordel i sårbar natur at flere oppgaver løses på hver enkelt tur, enn at alle etater skal kjøre inn hver for seg.

Mandatet sier at lokal kunnskap tas i bruk. Det er åpenbart at fjelloppsynet har god lokalkunnskap. På den annen side innehar også ansatte på Statskogs lokalkontorer og SNOs lokalt ansatte

lokalkunnskap.

2.18 Saksbehandlingsrutiner og registrering

Gode saksbehandlingsrutinene er viktig for at statsallmenningssforvaltningen skal fungere godt. I dag er saksbehandlingsrutinene og oppgaver mellom fjellstyret og Statskog beskrevet i seterforskriften og i departementets merknader til denne. Her gis også noen regler for tinglysing av tildelte jordbruksmessige retter. Statsallmenningsloven gir tilsvarende regler for saksbehandling mellom allmenningssstyret og Statskog.

Både fjelloven og seterforskriften har blitt endret flere ganger siden 1975, noe som har ført til at enkelte bestemmelser ikke samsvarer helt med andre lovbestemmelser, og kan gi uheldige virkninger.

Et eksempel er tinglysing av erklæringer på setre som har «falt i det fri». Etter seterforskriften skal erklæringen for bygningene «...tinglysasts på statsallmenningens grunnbokblad fordi det gjeld en rett som skal kvile på allmenningen».

Ved en slik praksis vil denne heftelsen på statsallmenningen også hefte på alle framtidige forhold som skal tinglyses i denne statsallmenningen. Dette er upraktisk og blir etter hvert tidkrevende, fordi det må innhentes samtykke fra rettighetshaver for at retten ikke skal hefte ved det nye forholdet. Siden erklæringen viser til et konkret avgrenset område, som ved et feste, er det mer praktisk å følge matrikkelloven og opprette en egen matrikkelenhet som erklæringen tinglyses på. Da vil erklæringen kun hefte på den nye matrikkelenheten og ikke på hele statsallmenningen. Dette hindrer seterforskriften i dag.

Det finnes flere eksempler på praktiske tilpasninger som må gjøres mellom matrikkelloven og fjelloven, for å få matrikkelen til å bli et praktisk verktøy også i forvaltningen av statsallmenningene, jf. kapittel 2.21.

Det er mange typer disponeringer som i dag ikke er matrikulert, tinglyst eller som ikke kan matrikuleres. Som eksempler kan nevnes; bolig- og fritidstomter, næringstomter, setre, tomt til gjeterhytter m.fl. Oversikt over disse finnes kun i Statskogs egne registre og kartdatabaser. Disse, og de matrikulerte og tinglyste disponeringer, finnes samlet i Statskogs systemer og fremstilles samlet i kartinnsyn. Dette kan ytterligere tilgjengelig gjøres for fjellstyrene, slik at de også kan bruke dette i deres forvaltning og saksbehandling.

2.18.1 Mandatet og utvalgets forslag

Utvalget fikk denne oppgaven i mandatet:

2.2.4.3 Det bør vurderes og fremmes forslag til lovbestemmelser om forholdet mellom det lokale styringsorganet og staten som grunneier, representert ved Statskog SF.

Utvalget har videre lagt til grunn at dobbeltreguleringer bør unngås. Dette fordi det er mange lover som regulerer forhold som er felles for alle eiendomstyper, og som også gjelder for statsallmenninger.

Utvalget har også lagt vekt på viktigheten i å sikre samhandlingen mellom aktørene i statsallmenningene og kommunen.

Utvalget foreslår en gjensidig uttalerett mellom fjellstyrene og Statskog jf. lovforslagets § 10-4. Denne uttaleretten er avgrenset til «større inngrep eller disponeringar». Inngrep eller disponeringer som må påregnes å «vare meir enn fem år» skal uansett betraktes som «større inngrep».

I kommentaren til forslaget presiseres det at det er «viktig med gjensidige orienteringer i saker som er viktig». I grunndisponeringssaker skal fjellstyret uttale seg, jf. lovforslagets § 6-1. Under omtalen av matrikkelloven peker utvalget på «at det er helt avgjørende at Statskog legger opp til klare dokumentasjoner for det reelle forholdet og at det blir etablert en god ordning hos Kartverket».

Utvalget foreslår at det lages regler for de jordbruksmessige rettighetene i form av bruksregler, jf. lovforslagets § 4-24, og som er omhandlet ovenfor i kapittel 2.10.9.

2.18.2 Statskogs syn

Statskog mener de saksbehandlingsreglene som utvalget har beskrevet er utilstrekkelig og bør utdypes nærmere. Det gjelder forholdet mellom Statskog og fjellstyret, men også forholdet til andre organer og instanser herunder hvordan saksflyten skal være, dvs. rekkefølgen i de ulike prosessene.

Det er ikke gitt noen nærmere beskrivelse av hva som ligger i begrepet «større» i § 10-4 sin formulering «større inngrep og disponeringer». Lovteksten konstaterer imidlertid selv at de «inngrep», med varighet mer enn 5 år er «større inngrep».

Dette utløser en rekke spørsmål både om øvre og nedre grenser for uttalerett.

Det er derfor behov for at dette beskrives nærmere i egne regler.

Statskog mener bl a at avskytningsplaner for storvilt, som normalt er på 4 år, kan ha betydning både for grunndisponeringer og forvaltning av skogen. Dette er planer som Statskog bør få anledning til å uttale seg om, før de vedtas. Dette kan f eks beskrives i nærmere regler. Også utvalgets presisering av at det er viktig med gjensidige orienteringer i saker som er viktig, kunne utdypes nærmere ved et utfyllende regelverk.

Statskog er usikker på om den foreslåtte bestemmelsen i § 10-4, etter sin nåværende ordlyd, fanger opp alle tilfeller hvor Statskog burde ha uttalerett.

Det gjelder f eks fastsettelse av bruksregler forslått i § 4-24, dersom årsmøte skal fastsette bruksreglene iht. mindretallets forslag.

Forholdet til øvrige lover er spesielt nevnt, bl a når det gjelder registrering og matrikulering.

I denne sammenheng er dialogen og saksbehandlingen med kommunen viktig. Det er uklart for Statskog om utvalget med formuleringen i NOUens avsnitt 6.5 «at det er helt avgjørende at Statskog SF legger opp til klare dokumentasjoner for det reelle forholdet og at det blir etablert gode ordninger med kartverket», mener at alle rutiner i denne saksbehandlingen skal beskrives og dokumenteres av Statskog.

Disse reglene vil måtte inneholde bestemmelser om hvordan utviste bruksretter registreres, matrikuleres og tinglyses. Statskog tror ikke det er riktig at Statskog fastsetter slike rutiner.

Statskog mener en ordning, slik det er i dag, med en egen forskrift hvor departementet beskriver og fastsetter saksbehandlingsrutinene vil være å foretrekke. Statskog antar at hjemmelen finnes i forslagets § 13-2.

Statskog mener det er viktig at alle disposisjoner som gjøres i statsallmenningene, enten de er en konsekvens av allmenningsretten eller et resultat av grunndisponeringer, enten de kan matrikuleres og tinglyses eller ikke, samles i felles registre og kartdatabaser slik at det gir korrekt og oppdatert informasjon som grunnlag for fjellstyrene og Statskogs forvaltning og saksbehandling.

Statskog har i dag etablerte systemer og rutiner for registrering i egne systemer, og for registrering i matrikkelen og tinglysing. Statskog har registrert om lag 15 600 aktive rettigheter i statsallmenningene. Det kan derfor være rasjonelt at Statskog kan gjøre dette på en enhetlig måte for alle forhold som skal registreres på statsallmenningene og gjøre det tilgjengelig for fjellstyrene i deres forvaltning og saksbehandling. Det vises til kapittel 2.21.

2.19 Tvisteløsning

I fjelloven og statsallmenningsloven i dag er det fem ulike tvisteløsningsmekanismer som kan brukes for å løse ulike typer konflikter. Tvist kan løses ved skjønn, gjennom forvaltningsklage, ved jordskifte, etter avgjørelse fra departementet og som ordinær sak for domstolene.

Det er særlig to ulike kategorier som det siktes til:

1. Konflikt mellom bruksrettshaver og fjellstyret eller allmenningsstyret
2. Konflikt mellom aktørene i statsallmenningen – fjellstyrene, allmenningsstyrene og grunneier

Fordi om det her nevnes fem ulike tvisteløsningsmekanismer, så er det i all hovedsak et tosporet system etter fjelloven. I noen tilfeller er rettslig skjønn et alternativ, i andre klage til Landbruksdirektoratet.

Det er også en begrenset mulighet til å bruke jordskifte etter fjelloven, noe mer etter statsallmenningsloven.

2.19.1 Mandatet og utvalgets forslag

Utvalget viser til at tvisteløsningssystemet etter fjelloven og statsallmenningsloven i dag er både komplisert og uoversiktlig.

Jordskifteretten er etter lovforslaget blitt tvisteløsningsmekanismen for konflikter om allmenningsrett og de jordbrukstilknyttede bruksrettene.

Tvister vil i tillegg også kunne føres for de ordinære domstolene.

For konflikter om utøving av jakt og fiske har utvalget foreslått å videreføre klageordningen som i dag, dvs. klage til Miljødirektoratet.

Dette innebærer tre ulike spor.

2.19.2 Statskogs syn

Det tosporede systemet en har hatt knyttet for tvisteløsning i fjellova har fungert godt. Det har i de senere år ikke vært anlagt en eneste sak for domstolene med tvist mellom fjellstyre og Statskog. I den samme perioden har det kun vært en tvistesak med allmenningsstyrene, og da knyttet til skogvernerstatning.

I perioden 2012–2016 avgjorde Landbruksdirektoratet 27 klagesaker med hjemmel i fjelloven eller seterforskrifta, og en klagesak med hjemmel i statsallmenningsloven.

Behandling av klagesaker hos Landbruksdirektoratet har en lav terskel og er kostnadsfri.

Erfaring fra de siste års saker har vært at Landbruksdirektoratets avgjørelse har blitt tatt til etterretning, og at det har blitt ro rundt saken.

Ved at denne muligheten nå foreslås fjernet, kan nok terskelen for at en bruksberettiget får prøvd sin

sak bli hevet.

2.20 Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget peker på at endringene som foreslås i den nye loven vil gi økonomiske og administrative konsekvenser, men har etter Statskogs syn ikke gitt svar på hva de samlede konsekvensene blir.

Styrende for mandatet er:

- Lovrevisjonen skal i første rekke ta sikte på forenklinger i lovverk og administrasjon av statsallmenningene (2.1.1)
- Lovforslaget skal ha som utgangspunkt at virksomheten i statsallmenningene i størst mulig grad skal være finansiert gjennom inntektene fra allmenningene (2.2.11.1)

2.20.1 Fjellstyret

I utgangspunktet reduserer forslaget antall fjellstyrer ved å foreslå sammenslåing av fjellstyret og allmenningsstyret, men flertallet åpner for at det i en kommune med flere statsallmenninger både kan opprettes flere fjellstyrer, og at antall medlemmer i fjellstyret kan utvides.

Mindretallet åpner ikke for dette.

Utvalget peker på at det ikke blir behov for prosesser mellom fjell og allmenningsstyret, og at tallet på handlinger mellom Statskog og fjellstyret blir redusert.

2.20.1.1 Statskogs syn

Mindretallets forslag vil ha den effekt at antall styremedlemmer reduseres og dermed også kostnadene i noe grad. Det er imidlertid liten grunn til å tro at saksmengde på sin side vil reduseres. Dette vil gi flere saker på de nye fjellstyrene, med tilhørende økt antall møter som vil kunne medføre en viss økning i kostnadene.

Slik Statskog kjenner kommunikasjon og prosesser mellom fjellstyrene og allmenningsstyrene, så er denne forsvinnende liten. Det er lite å spare her. Det er ikke grunn til å tro at antall saker som skal håndteres mellom Statskog og fjellstyrene vil gå nevneverdig ned, men det kan oppnås en viss gevinst ved at flere saker kan tas med samme fjellstyre.

Statskog er enig i at de offentligrettslige oppgavene som er delegert til Statskog etter fjelloven skal flyttes ut fra Statskog, men det er ikke riktig at de finansieres av Grunneierfondet. Disse finansieres over Statsbudsjettet kap 1161 post 70 *Tilskott til Statskog SFs myndighetsoppgaver og sektorpolitiske oppgaver*, og utgjorde i 2018 kr 175 000. Når disse oppgavene i nytt forslag er flyttet til fjellstyret, fellesorganisasjonen og kommunen vil det gi en liten reduksjon i statens kostnader.

Det som finansieres over Grunneierfondet er, foruten grunneieroppgavene til Statskog, saksbehandling av jordbrukstilknyttede rettigheter og samhandling med fjellstyret i denne sammenheng, de ikke inntektsgivende oppgavene. Disse utgjorde i 2018 kr 4,3 millioner, og vil også etter en ny fjellov være kostnader som dekkes av Grunneierfondet.

2.20.2 Fjellstyret som skogforvaltar

Utvalget forslår at i statsallmenninger med virkesrett skal skogen overføres til forvaltning hos fjellstyrene, og legger til grunn at skogen dermed blir drevet på en bedre måte. Utvalget peker på at

det overfører verdier fra Statskog og staten til lokalsamfunna. Videre at tapet for Statskog er ubetydelig.

2.20.2.1 Statskogs syn

Skogbruket i statsallmenningene forvaltes i dag av Statskog etter de samme systemer og basert på den samme kompetansen som øvrig skog Statskog eier. Over tid har Statskog opparbeidet betydelig kompetanse på området og er i dag ISO-sertifisert som enkeltskogeier etter Norsk PEFC skogstandard som miljøstandard. Det er en ikke ubetydelig synergi i forvaltningen av disse skogressursene samlet. Dette gjelder også i de tilfeller hvor statsallmenningene avvirker skogen som fellesdrift og kan dra nytte av de avtaler Statskog har inngått for hele sitt volum både på kostnader til avvirkning, framkjøring og skogkultur i tillegg til påslag i pris ved salg av tømmeret. Dette er synergier som vil gå tapt eller svekkes vesentlig både for statsallmenningene og for Statskogs øvrige skogsdrift dersom flertallets forslag gjennomføres.

Det blir en oppdeling av skogforvaltningen som neppe kan besitte tilsvarende skogfaglig kompetanse som Statskog. Det vil kreve betydelige ressurser til oppbygging av nødvendig kompetanse og kapasitet hos fjellstyrene. Denne merkostnaden vil gå på bekostning av investeringer i skogen.

Det potensielle avvirkningskvantumet i statsallmenningene med virkesrett uten fond er større enn det Statskogs avvirkning har vært på disse eiendommene i de seinere år. Prognosene viser et årlig avvirkningskvantum på 25 000 m³. I realiteten vil dette forslaget først og fremst medføre en overføring av verdier fra fellesskapet til noen få fjellstyrer. For enkelte av allmenningene vil det her være snakk om betydelige overskudd av virke ut over det bruksrettsbehovet som eksisterer. Utvisning av virke og tildeling av virkesrettstilskudd er redusert de seinere år, og det finnes derfor et overskuddskvantum i flere statsallmenninger med fond. Statskog mener at disse ressursene og verdiene bør komme industrien og samfunnet til gode ved at Statskog gis mulighet for å garantere for virkesrett og oppheve allmenningsfond slik at verdien av skogen kommer fellesskapet til gode gjennom Statskogs skogsdrift.

Statskog er derfor av den klare oppfatning at flertallets forslag om å overføre skogforvaltningen til de nye fjellstyrene ikke bare er en betydelig flytting av verdier fra statens hånd til noen utvalgte fjellstyrer, men også at verdier vil gå tapt. Kostnadene ved å drive den samlede skogen vil øke og det må forventes at inntektene også blir lavere når det forhandles på mindre kvantum.

2.20.3 Fellesorganisasjonen

Utvalget foreslår å lovfeste en fellesorganisasjon for fjellstyrene som skal finansieres med bidrag fra Grunneierfondet og fjellstyrene. Fellesorganisasjonens oppgaver slik de beskrives, er en utvidelse av de oppgavene Norges fjellstyresamband (NFS) har i dag. Det gjelder spesielt innenfor administrative støttefunksjoner knyttet til økonomiforvaltning, utarbeidelse av felles styringssystem, samt utarbeidelse av bruksregler. Det siste er Statskogs oppgave i dag.

I tillegg mener utvalget at fellesorganisasjonen skal være en interesseorganisasjon (talerøyr) for fjellstyrene.

Utvalget beskriver kun de administrative konsekvensene ved Fellesorganisasjonen, og ikke de økonomiske.

2.20.3.1 Statskogs syn

Statskog ivaretar i dag flere av de oppgavene (bl.a. allmenningsfondsregnskapene) som foreslås lagt til Fellesorganisasjonen, og har systemer for effektivt å kunne løse nye oppgaver (bl.a. føring av fjellstyreregnskap og konsolidering av disse). Utvalgets forslag vil trolig øke de administrative kostnadene ved forvaltning av statsallmenningene som vil belaste både fjellkassene og Grunneierfondet.

Spørsmålet som da kan stilles er om en rasjonell og effektiv løsning snarere ville være å legge disse oppgavene til Statskog, fremfor å bygge opp et helt nytt parallelt fagmiljø i en ny sentral organisasjon.

Flertallets forslag legger opp til at det skal bygges opp to parallelle organisasjoner med overlappende kompetanse. Dette vil åpenbart være kostnadsdrivende.

2.20.4 Økonomiforvaltning

Utvalget omtaler denne sammenheng kun fordelingen av grunneierinntektene mellom fjellkassa og Grunneierfondet.

Utvalget legger til grunn at alle inntekter skal nyttes i statsallmenningene, og at statsallmenningene i hovedsak skal være selvfinansierende. Flertallet foreslår en deling av alle bruttoinntekter fra grunndisponering, mens mindretallet foreslår en deling av netto hvor Statskogs grunneieroppgaver og administrasjon blir dekket først.

2.20.4.1 Statskog syn

Statskogs prognoser viser at flertallets forslag ikke er bærekraftig, se om dette i kapittel 2.15 ovenfor. Flertallets forslag vil av den grunn kunne få store konsekvenser for Statskogs muligheter til forvaltning, drift og utvikling av statsallmenningene.

Forslaget tar ikke høyde for de kostnadene som er nødvendige for å skape de inntekter som foreslås delt. Dette vil sannsynligvis medføre en mindre innsats med utvikling av nye inntekter som ville kommet hele allmenningssystemet til gode.

Mindretallets forslag er bærekraftig.

Statskog foreslår en justert modell av mindretallets forslag som gir et bærekraftig Grunneierfond med en robust økonomi hvor:

- det til enhver tid er tilskuddsmidler i Grunneierfondet til å kunne bidra til næringsutvikling og annen type ønsket utvikling.
- midler til omfordeling mellom fjellstyrene
- fjellstyrene fortsatt får et betydelig finansieringsbidrag via andel av fondets inntekter
- grunneier gis rom for å ivareta grunneieroppgavene på en god måte, inkl. å kunne bidra til ønsket utvikling og ikke minst bidra til nye inntekter til fjellstyrene og Grunneierfondet.

Med følgende ordning for fordeling av inntektene:

- Av de løpende årlige inntekter beholder Grunneierfondet bærekraftig andel
- Fjellstyrene får tildelt en andel etter at Statskog har fått dekket sine kostnader. Den konkrete delingsbrøken bør bestemmes på grunnlag av økonomien på det tidspunkt loven trer i kraft

- Alle engangsinntekter til Grunneierfondet (eiendomsutvikling, energi) beholdes (som i dag) i sin helhet i Grunneierfondet
- Fjellstyrene vil med dette systemet kunne få en økning i andel inntekter fra GF. Den årlige rammen til tiltaksmidler vil samtidig holdes på tjenlig og bærekraftig nivå
- Fjellstyrenes oppsyn for grunneier finansieres av Grunneierfondet (via ordinært tjenestekjøp), noe som også øker overføringene fra Grunneierfondet til fjellstyrene ytterligere.

Statskog mener et framtidig Grunneierfond bør ha rom for tilskudd til tiltak, midler til omfordeling mellom fjellstyrene, og økonomi til å dekke Statskogs administrasjon og grunneieroppgaver. Dette bør prioriteres foran å bruke midler til finansiering av en fellesorganisasjon.

2.20.5 Oppsyn

Flertallet foreslår at alle oppgavene fjelloppsynet utfører for fjellstyret, grunneier og etter naturoppsynsloven § 2 skal finansieres av staten. Dette vil øke statens kostnader. Utvalget har ikke gjort forsøk på anslå hvor stor denne kostnaden kan bli, eller skissert omfanget av de oppdrag som er tenkt utført og hvem som skal ha oppdragsansvaret.

I dag utgjør statlig tilskudd til oppsyn i statsallmenning kr 10 millioner. Det skal dekke halvparten av de lønnsrelaterte kostnadene fjellstyrene har med dette arbeidet. Det betyr at det totale omfanget er ca. kr 20 millioner pr år. Fjellstyrene rapporterer et større omfang av disse oppgavene enn det tilskuddet dekker. Det tilsvarer totalt en kostnad på ca. kr 30 millioner.

De kostnadene som dekkes i dag er kun lønnsrelaterte slik at en full kostnadsdekning, slik flertallet foreslår, vil være høyere enn disse 30 millionene. Tjenestekjøpet fra SNO var på kr 6,8 millioner i 2016.

Dersom man legger dette til grunn i et forsøk på å estimere et gitt kostnadsnivå ut fra dagens omfang, vil flertallets forslag medføre at de samlede kostnadene for staten fort kan beløpe seg til omlag kr 50 millioner pr år.

2.20.5.1 Statskogs syn

Utvalget legger i andre sammenhenger til grunn at statsallmenningene i hovedsak skal være selvfinansierende, noe som også er i samsvar med mandatets utgangspunkt.

Statskog kan ikke se at flertallets forslag om finansieringen av oppsynet er i tråd med mandatet. Statskog støtter en videreføring av dagens ordning som beskrives best av mindretallets lovforslag hvor fjellstyrene finansierer sitt eget oppsyn, og kan selge oppsynstjenester etter avtale med Statskog som grunneier og f eks til SNO.

Det vises til nærmere omtale i kapittel 2.17.

Det kan avslutningsvis legges til at et prinsipp der oppdragsgiver (SNO eller grunneier) definerer omfanget av de kjøp en ønsker utført, og at kostnadene dekkes av den enhet som i sin tur ønsker oppdraget gjennomført, bør være den foretrukne modell.

2.21 Forholdet til andre lover

2.21.1 Særlig om matrikkelloven, tomtefesteloven, mv.

2.21.1.1 Mandatet

I NOUen er forholdet til andre lover omhandlet i kap. 6

I kap. 6.5 sies det bl a følgende:

Statskog SF har frå 2011 til 2017 gjennomført prosjektet «Statsgrunn i matrikkelen» for å oppdatere og rette feil og manglar i matrikkelen på statseigedom. Dette har vore med på å gi ein meir korrekt matrikkel for statseigd grunn. Også i den framtidige forvaltninga av statsallmenningane er matrikkelen viktig.

Utvalet er kjent med at det går føre seg eit arbeid opp mot Kartverket med omsyn til registerføring av seterbygg mv. der brukaren har fått avtale med Statskog SF om å kunne ha bygningane etter at dei har gått ut av bruk. Det er derfor ikkje grunn for utvalet til å gå inn på spørsmålet. Utvalet nøyer seg med å peike på at det er heilt avgjerande at Statskog SF legg opp til klare dokumentasjonar for det reelle tilhøvet og at det også blir etablert ei god ordning hos Kartverket.

2.21.1.1 Statskogs syn

Ut fra det som framkommer i NOUens kap. 6.5 vil Statskog nedenfor redegjøre for problemstillinger knyttet til bruksretter i statsallmenningene som berører matrikkelloven, tinglysingsloven, samt grenseflate mot tomtefesteloven og tilskuddsordninger mv. etter forskrift med hjemmel i jordloven.

Den grunnleggende utfordringen er at de ulike aktuelle berørte regelsett er for dårlig harmonisert.

Statskog vil i denne sammenheng avgrense mot omtale av plan- og bygningsloven.

Statsallmenningsloven, fjelloven og seterforskriften omhandler som kjent bruksretter.

Tomtefesteloven kommer normalt ikke til anvendelse på aktuelle tomter til bygg som oppføres i kraft av fjellovens eller statsallmenningslovens bestemmelser.

Overgang til tomtefeste kan først være aktuelt å vurdere dersom f eks seterretten er bortfalt og det tas beslutning om at det opprettes en kontrakt om feste til fritidsformål for angjeldende bygg.

Begrepet «festegrunn» i tomtefestelovens forstand er dermed ikke så relevant relatert til de i NOUen omtalte rettigheter i statsallmenningene.

Det som imidlertid er aktuelt, og som skaper en del utfordringer i denne sammenheng, er matrikkellovens begrepsbruk og adgang til å registrere disse bruksrettene.

Begrepet «festegrunn» i matrikkellovens forstand er her sentralt, og dette innbefatter noe som er langt videre enn feste i tomtefestelovens forstand.

Matrikkelens ulike matrikkelenhetstyper er definert i lov om eigedsregistrering av 17.7.2005 § 5.

I Statskogs eiendomsforvaltningssystem har vi 15 645 aktive rettigheter i statsallmenningene. Av disse er om lag 5 000 bruksrettigheter som forvaltes etter fjellovens eller statsallmenningslovens regler.

Mange av disse rettighetene ligger kun i Statskogs eget register, mens andre i tillegg i matrikkelen og grunnboken. En fellesnevner er at rettighetene er registrert på svært ulikt vis i de offentlige registrene. Dette har både geografiske og historiske årsaker, og kompliserer forvaltningen av dem.

Et stort antall setre ligger i matrikkelen registrert som festegrunn. Mange av disse er masseregistrert inn i GAB på 80-tallet, og er følgelig ikke formelt opprettet i grunnboken.

Andre tomter til bruksrettssetre er registrert som grunneiendommer eller teig under den bruksberettigede landbrukseiendommen.

Atter andre ligger med et eget gårds- og bruksnummer i matrikkelen, men er registrert som matrikkelenhet type «annen», jf. matrikkelloven § 5 tredje ledd. Det er i sistnevnte tilfeller ofte selve bruksretten som er matrikulert etter tidligere tiders praksis, ikke det berørte areal. Dette er også årsaken til at en del slike eiendomsobjekter ligger uten geometri i matrikkelkartet. I tillegg til grunn med bygg, typisk seterhus, gjeterbu eller allmeningsstyrehytte, inneholder matrikkelen utvisninger i form av tilleggsjord, dyrkingsjord og beitearealer. Hvis slike objekt i det hele tatt er registrert i offentlig register, ligger de normalt som festegrunn.

Med dette som bakteppe, er det utfordrende å få bruksrettene i statsallmenningene til å passe inn i matrikkellovens regime og regelverk.

Noen konkrete eksempler og forslag:

- 1) Den bruksberettigede landbrukseiendom - ikke den som til enhver tid er eier - bør være registrert som rettighetshaver. Dette gjelder både i matrikkelen og i grunnboken. Ved på denne måten å sikre korrekt referanse til bruksberettiget eiendom i systemene, unngår man behov for manuell oppdatering ved salg/generasjonsskifte på den bruksberettigede landbrukseiendommen. Noen kommuner praktiserer dette allerede, f. eks. Ringebu og Øystre Slidre.
- 2) Statskog erfarer at rettigheter som etter sitt innhold har varighet over 10 år ikke tillates matrikulert under henvisning til matrikkelloven § 12, som forutsetter en varighet på mer enn 10 år. Dette gjelder konkret seter falt i det fri, jf. i dag seterforskriften §§ 12-14 jf. fjelloven § 22, som gir den bruksberettigede rett til å ha husa stående i inntil 10 år av gangen. I realiteten gjelder dette bygg som på matrikuleringstidspunktet har stått i mange 10-år og som oftest blir stående i mange 10-år etter. Slike bygg bør tildeles en egen matrikkelenhet. Videre bør erklæringen om rettigheten tinglyses på denne matrikkelenheten – ikke på statsallmenningens grunnboksblad, slik seterforskriften § 14 første ledd tilsier.
- 3) Ved overgang fra bruksrettsseter til fritidsfeste, forutsetter seterforskriften § 17 andre ledd at «Sjølv om festet gjeld fleire hus, skal ein nytte punktbeste (kontrakt om feste berre av grunnen huset eller husa dekkjer).» Dette er ikke i tråd med gjeldende føringer etter matrikkelloven. Det er dessuten i mange tilfeller mer praktisk å etablere en festegrunn type arealfeste med definerte grenser i slike tilfeller.
- 4) Ved endring/ominnredning av eksisterende bygg eller ved nybygg jf. seterforskriften §§ 24 og 25 bør det bli praksis med matrikulering og registrering av eiendomsobjektet. Det kan være aktuelt for den bruksberettigede å lånefinansiere aktuelle byggetiltak og behov for et eget pantobjekt kan oppstå.
- 5) Noen kommuner krever at tilleggsjord til dyrking eller beite iht. seterforskriften § 20 blir målt opp. Dette er kostbart for brukeren og anses ikke hensiktsmessig, da slike arealers omfang kan ha en dynamisk karakter. Ryddighet rundt areal og matrikkelenheter for disse rettighetene er også en fordel for landbruksmyndighetene ved vurdering av diverse tiltak. Det bør følgelig være i alle involvertes interesse å lage smidige løsninger for registrering av slike typer arealer.

Avslutningsvis vil Statskog sterkt oppfordre til utredning av om bruksretter bør tas inn i matrikkelen. Tematikken ble omtalt i kommunal- og moderniseringsdepartementets utredning om organisering av eiendomsoppmålingen og endringer i matrikkelloven mv. av 19.8.2016, under pkt. 7.3 «Registrering av bruksretter».

Statskog støttet forslaget i sin høringsuttalelse datert 22.11.2016. Det vises til denne.

3 Kommentarer til enkelte lovparagrafer

Statskog har i kapitlet ovenfor kommet med hovedsynspunktene på forslaget til ny fjellov. De bestemmelser, eller deler av disse, som er særlig kommentert ovenfor, vil ikke bli ytterligere kommentert her.

3.1 Innledning

Skjematisk kan en si at någjeldende fjellov, som ble satt i kraft 1.1.1976, har 39 bestemmelser og har tilknyttet 9 forskrifter. Dagens statsallmenningslov, som ble satt i kraft 1.1.1993, har 51 bestemmelser og har 1 tilknyttet forskrift om delegering av myndighet. Dette har resultert i forslag om en ny lov for statsallmenningene med i alt 13 kapitler og 100 bestemmelser. Loven har forslag om en tilknyttet forskrift, da om jakt, felling, fangst og fiske. Bestemmelsene skal nå utfylles med bruksregler.

3.2 Forslag til lov om bruk og styring av rettar m.m. i statsallmenningane (fjellova)

Statskog gir her noen korte kommentarer til enkelte av lovens foreslåtte bestemmelser om tema som ikke er berørt i kapittel 2.

3.2.1 Den enkelte bestemmelse

§ 1-2 Verkeområde

Nytt her er det som fremgår i bestemmelsens tredje ledd om forholdet til urfolksretten. Bestemmelsen samsvarer med finnmarksloven § 3. Statskog antar at dette knyttes til mandatets punkt 2.2.4.6.

§ 2-2 Innholdet i den jordbrukstilknytte bruksretten

Bestemmelsen inneholder en av de viktige prinsippene i allmenningsretten, nemlig «husbehovsprinsippet». Statskog støtter at det tas inn en generell regel om mulighet for forholdsmessig avkortning.

§ 2-3 Sal, fråskriving, avløyning

Bestemmelsen her avløser dagens fjellov § 2, hvor det framgår at allmenningsretten ikke kan «avhendast» og i tillegg ikke «leigast bort», hvis ikke loven selv gjør unntak fra dette.

Det er uklart om det er ment en realitetsendring her når «avhendast» er foreslått erstattet med «sal». Spørsmålet er om «avhendast» er et videre begrep enn «sal»?

Statskog vil foreslå at hovedprinsippet om at allmenningsretten som sådan i alminnelighet ikke kan «leigast bort», også bør framgå av bestemmelsen. Dette understøtter «husbehovsprinsippet».

§ 2-4 Utleige av eigedom med allmenningsrett

Ved avtale om utleie som det her åpnes for, foreslår Statskog at det i bestemmelsens andre ledd tilføyes: «Statskog har rett til innsyn i avtalen».

§ 2-5 Register over eigedommar med allmenningsrett (jordbrukstilknytt bruksrett)

Virkesrettsregisteret i statsallmenningsloven foreslås her utvidet til å gjelde alle eiendommer med jord- og/eller skogsbrukstilknyttede bruksretter. Registeret foreslås bl a å omfatte «karakteren» av bruksretten.

I dag er det flere steder en mangelfull oversikt over f eks statusen på en seter mtp. om den er i bruk eller ikke. Noe som igjen får betydning for at det ikke rettidig fattes frifallsvedtak. Statskog legger til grunn at når dette registeret nå skal inneholde «karakteren» av bruksretten, så medfører det bl a at fjellstyrene fatter frifallsvedtak når lovens krav tilsier det.

§ 2-7 Avgrensingar i utøvinga av dei jordbrukstilknytte bruksrettane

Tilsvarende bestemmelse finnes i dag i statsallmenningssloven. Bestemmelsen åpner for at fjellstyret kan begrense bruksrettsutøvelse av hensyn til allmenningens yteevne, og i tillegg av hensyn til naturgrunnlag og friluftsliv.

Bestemmelsen støtter opp om formålsparagrafens forutsetning om at det skal legges til rette for en bærekraftig styring og bruk av statsallmenningene. Samt at den sikrer allmenhetens mulighet til friluftsliv.

Vilkåret som her er stilt, og som er vernet til den enkelte bruksrettshaver, ligger i at begrensingen skal være «nødvendig». Statskog støtter flertallets forslag.

§ 2-8 Årsmøte

Et mindretall mener at årsmøtet ikke skal kunne gjøre vedtak om at det alternativt skal kunne holdes årsmøte i hver allmenning. Mindretallets syn antas å ha sammenheng med at det skal være ett fjellstyre i hver kommune hvor det er statsallmenning, slik samme mindretall foreslår i § 3-1. Statskog støtter her dette mindretallet.

§ 3-1 Fjellstyret

Statskog støtter her mindretallets forslag.

Ved en sammenslåing mener Statskog at det, som i dag, bør være ett fjellstyre i hver kommune. Dette bør ha, igjen som i dag, fem medlemmer. For de statsallmenninger som ligger innenfor de samiske reinbeiteområdene velges det syv medlemmer.

Statskog slutter seg til utvalgets forslag om hva disse fem eventuelt syv medlemmene skal representere.

§ 3-2 Oppnevning av fjellstyre

Statskog støtter mindretallets forslag til at syvende ledd går ut, og endring i åttende ledd. Etter dagens fjellov beslutter kommunestyret godtgjørelsen til fjellstyrets medlemmer. Godtgjørelsen dekkes av fjellkassa. Statskog mener dette prinsippet sikrer «armlengdes avstand», og bør videreføres.

I dag velges fjellstyrets representanter fritt av kommunestyret. Statskog mener dagens ordning bør videreføres.

§ 3-3 Valg av fjellstyre fra fleire kommunar

Statskog støtter her mindretallets forslag, bortsett fra at det gjøres følgende endring i første ledd; «ei ordning som kommunestyra fastset etter at fellesorganisasjonen for fjellstyra har uttalt seg».

§ 3-8 Kommunesammenslåing

Statskog støtter mindretallet, noe som er en konsekvens av foretakets forslag under § 3-2.

§ 4-6 Rett til seter

Formuleringen i bestemmelsens fjerde ledd siste setning er uklar. Det framgår der: «Etter denne

tiårsperioden gjeld tredje ledd i paragrafen her på vanleg måte». Det som ville ha gitt mening er derimot en henvisning til § 4-8.

§ 4-9 Ny utvising av etablert seter

Når denne tidligere setervollen utvises til en annen, blir dette å anse som tilleggsjord for den nye bruksrettshaveren, og reglene i § 4-4 og § 4-5 kommer derved til anvendelse. Det vises til merknaden til bestemmelsene om tilleggsjord i kap. 2 ovenfor.

Kapittel 5 Jakt, fangst, felling og fiske

Forvaltning av jakt og fiske er i utgangspunktet en grunneieroppgave, og ikke en del av bruksrettene. Lovgiver har her valgt å legge forvaltningen til fjellstyrene. Statskog forholder seg til dette, men kan på generelt grunnlag si at en savner en drøfting av dette temaet i utvalget.

Det er gjort små endringer ift. dagens lov.

Statskog som skogforvalter bør ha anledning til å uttale seg om f.eks. avskytningsplan for storvilt før denne vedtas. Statskog foreslår som en tydeliggjøring at dette framgår i kap. 5, til tross for at lovforslagets § 10-4 også hjemler dette.

§ 7-3 Forvaltning etter bygdeallmenningsloven

Statskog har tilsvarende betraktninger her, som under forslaget om at fjellstyrene skal forvalte skogen i statsallmenninger.

Lovforslaget åpner for at ytterligere deler av bygdeallmenningsloven skal gis anvendelse, sammenlignet med dagens ordning.

Statskog støtter her mindretallets forslag til første ledd, hvor Statskog må samtykke. I tillegg bør Statskog etter annet ledd gis en rett til å uttale seg.

Det savnes også en beskrivelse av eventuelle samhandlingsregler for statsallmenninger med allmenningsstyrer opprettet iht. bygdeallmenningsloven, og der det opprettes nye fjellstyrene, samt også forholdet til Statskog.

Der er også uklart om allerede oppnevnte allmenningsstyrer i statsallmenninger som i dag er drevet som bygdeallmenning, fortsatt skal eksistere.

§ 10-5 Gebyr for saksbehandling

Det bør her lovfestes at også Statskog kan kreve gebyr for den saksbehandlingen som gjennomføres i forbindelse med grunndisponering.

§ 11-4 Rapportering

Det er viktig at det gjensidig orienteres om virksomheten i statsallmenningene.

Når Fellesorganisasjonen etter denne bestemmelsen ber om rapportering, bør også tilsvarende sendes i kopi til Statskog.

4 Avslutning

Utvalget har i sin gjennomgang av allmenningslovgivningen gjort et godt og omfattende arbeid. Statskog mener, slik det framgår ovenfor, at utvalgets flertall på noen områder ikke bare har gått utenfor mandatets ramme, men også foreslått endringer som ikke bidrar til en god og langsiktig forvaltning av fellesskapets statsallmenninger.

Vedlegg - Statskogs høringsuttalelse til NOU 2018:11 Ny fjellov – del 2

