

Landbruks- og matdepartementet
Postboks 8007 Dep.
0030 OSLO

Vår ref.
18/6961

Deres ref.
18/875

Vår dato
28.02.2019

Statskogs høringsuttalelse til NOU 2018:11 Ny fjellov - del 1

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 1 av Statskogs høringsuttalelse og består av følgende kapitler:

1. Statskog SFs oppbygging og samfunnsoppdrag
2. Forvaltning av 59 millioner dekar statsgrunn i Norge gjennom Statskog SF
3. Rettigheter i dagens forvaltning i statsallmenningene
4. Økonomisk fordeling i dagens forvaltning i statsallmenning
5. Overordnede innspill og tilbakemeldinger på NOU 2018:11, Ny fjellov.

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

Bakgrunn

Landbruks- og matministeren oppnevnte i mars 2016 et utvalg som skulle utrede en ny lov for statsallmenningene i Sør- og Midt-Norge til erstatning for de to lovene som i dag regulerer forvaltningen av statsallmenningene (fjelloven og statsallmenningsloven). Utvalget leverte utredningen "2018:11 Ny fjellov" til Landbruks- og matdepartementet 22. juni 2018.

1.0 Om Statskog SF

Statskog SF overtok ansvaret for forvaltningen av statens skog- og utmarksarealer etter Direktoratet for statens skoger fra 1. januar 1993. Selskapet er organisert som statsforetak. Staten er 100 prosent eier av Statskog SF. 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 utgjør 20 prosent av Fastlands-Norge.

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.

Da Statskog SF ble opprettet, ble det besluttet å videreføre Statens skogers omfattende arbeid med tilrettelegging for allmennhetens friluftsliv på oppdrag fra det som i dag er Landbruks- og matdepartementet (LMD). Det statlige eierskapet brukes for å nå sektorpolitiske mål knyttet til friluftsliv og folkehelse.

Statskog SF 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.

Foretaket har 18 kontor med til sammen 110 ansatte fordelt på 105 årsverk. Selskapet har hovedkontor i Namsos.

2.0 Forvaltning av statsgrunn

Statskog er grunneier på 59 millioner dekar i Sør-, Midt- og Nord-Norge. Disse arealene omtales gjerne som fellesskapets arealer. Deler av dette er statsgrunn i statsallmenning, deler er statsgrunn utenfor statsallmenning.

Statskogs eiendommer i Nordland og Troms er statsgrunn utenfor statsallmenning. Statskog kan i utgangspunktet forvalte disse eiendommene på linje med andre grunneiere, men det følger samtidig høyere forventninger med at grunneieren er staten. Eiendommene i Nordland og Troms utgjør 27 millioner dekar. Ytterligere 6 millioner i Midt- og Sør-Norge er statsgrunn utenfor statsallmenning, og forvaltes som Statskogs eiendommer i Nordland og Troms.

Fordeling av statsgrunn i og utenfor statsallmenning, tall i millioner dekar

	Statsgrunn utenom statsallmenning	Statsgrunn i statsallmenning	Sum
Sør- og Midt-Norge	6	26	32
Troms og Nordland	27	0	27
Sum	33	26	59

Statsallmenningene representerer 26 millioner dekar statsgrunn i Sør- og Midt-Norge. Fra gammelt av brukte gårder i nærområdene disse arealene i tilknytning til gårdsdriften sin. Eksempler på slik bruk er beite og setring, eller uttak av trevirke som gården hadde behov for. Denne bruken, som har pågått over lang tid, har medført at det er opparbeidet rett til fortsatt utnyttelse av ressursene slik de «alltid» har gjort.

Det hviler mange andre rettigheter på både på statlig og privat grunn ut over jordbruksrettigheter. For eksempel gjelder dette rettigheter knyttet til samisk reindrift, tomtefeste og avtaler om eiendomsdisponering.

Fjelloven og statsallmenningsloven beskriver regulering av ansvar, inntekter, oppgaver, forvaltning og administrasjon i statsallmenningene.

3.0 Rettigheter i dagens forvaltning

En grunneier har i utgangspunktet rett til å drive skogen, leie ut areal, bruke inn- og utmarka, utnytte vannfall og disponere jakt og fiske, for å nevne noe. I statsallmenningene er grunneiers rettigheter begrenset av at det er etablert en stor andel bruksrettigheter knyttet til konkrete landbrukseiendommer.

Fjelloven regulerer retten landbrukseiendommer har til å bruke allmenningene i forbindelse med driften av gårdsbruket (beite, seter mv) samt tilgangen til jakt og fiske som er en allemannsrett som ligger til befolkningen.

For jakt og fiske i statsallmenning bestemmer fjelloven at dette skal forvaltes av fjellstyret, og at lokale innbyggere kan gis forrang (innenbygds boende).

Fjellstyret i kommunen skal administrere jordbruksrettighetene i allmenningen, samt jakt og fiske. Medlemmene i fjellstyret velges av kommunestyret, men er ut over dette helt fristilt fra kommunal oppfølging og kontroll. Det er i dag 94 fjellstyrer.

Statsallmenningsloven regulerer retten gårdsbruk har til å ta ut trevirke til eget bruk fra statsallmenningene.

Det skal være ett allmenningsstyre i allmenninger med virkesrett. Det er 64 allmenningsstyrer i dag. Statskog skal i samråd med allmenningsstyret forvalte skogen i statsallmenningene. Allmenningsstyret velges av og blant de som har slik rett.

Stadig færre med rettigheter til seter, beite og trevirke benytter seg av dem. Den totale bruken av etablerte rettigheter i statsallmenning er dermed fallende over tid.

4.0 Dagens økonomiske fordeling

Alle inntekter opptjent i statsallmenningene forblir i statsallmenningssystemet, med unntak av deler av inntektene fra skogsdriften.

Inntektene (unntatt deler av skogsdriften) fordeles på to mottakere. Den ene delen går til en lokal *fjellkasse* som disponeres av hvert enkelt fjellstyre. Den andre delen går til et felles *Grunneierfond* som brukes til grunneieroppgaver og utvikling i alle statsallmenningene. Fjellkassen og Grunneierfondet er ikke en del av den kommunale økonomien og er ikke underlagt kommunal styring. Statskogs bruk av midler fra Grunneierfondet representerer kun en dekning av Statskogs reelle kostnader med arbeidet i statsallmenningene. Grunneierfondets midler går således ikke til overskudd eller utbytte til staten.

Følgende inntekter går til Fjellkassa:

- alle inntekter fra jakt og fiske: salg av storviltjakt, småviltjakt, fiske
- halvparten av festeinntekter fra hytter og hoteller
- utleie av egne hytter
- salg av tjenester til for eksempel SNO
- tilskudd over statsbudsjettet for oppsynsvirksomhet
- utleie av tilleggsjord og beiteretter

Midlene i fjellkassa skal brukes til administrasjon av og tiltak i den konkrete statsallmenningen. Det omfatter godtgjørelse til fjellstyrets medlemmer, dekning av kostnader for utførelse av oppgaver og tilsyn med utøvelse av jordbruksrettene. Er det et overskudd utover dette kan fjellstyret bevilge midler til formål som vil styrke næringsgrunnlaget i bygda og det kan bevilges midler til allmennyttige formål.

Følgende inntekter går til Grunneierfondet:

- halvparten av festeinntekter fra hytter og hoteller
- inntekter fra annen arealeie
- bortleie av fallretter til vannkraft
- salg av grus- og mineralressurser
- andre inntekter fra salg og innløsning av eiendom

Grunneierfondet dekker kostnadene til Statskogs administrasjon av statsallmenningene. Dette sikrer finansiering av grunneieroppgaver i alle statsallmenninger, uavhengig av hvor sterk økonomien er i den enkelte statsallmenning. Kostnadene som finansieres gjennom Grunneierfondet omfatter inngåelse og drift av alle feste-, arealleie-, fallrett- og grus-/mineralkontrakter. I tillegg dekkes arbeid med eiendoms- og rettighetssikring, saksbehandling Statskog har med bruksrettene og tilskudd til Norges fjellstyresamband. Det kan søkes om tilskudd til tiltak med formål om næringsutvikling i, eller verdiskapning på grunnlag av ressurser i statsallmenningene. Det er ingen begrensninger i hvem som kan søke innenfor dette formålet.

Det finnes i dag 94 fjellkasser og ett Grunneierfond. Det er betydelig forskjell i økonomien mellom de ulike fjellkassene.

For de statsallmenninger hvor det er rettigheter til uttak av trevirke som skal dekke behov i gårdsdriften, har rettighetshaverne forrang til å få dekket dette behovet. Er det et overskudd av trevirke utover dette, eller i statsallmenninger uten slike rettigheter, kan skogen drives av Statskog for selskapets regning og risiko.

5.0 Statskogs overordnede innspill og tilbakemeldinger på NOU 2018:11, Ny fjellov

Utvalgets innstilling til ny fjellov representerer en omfattende utredning og en lang rekke forslag til konkrete endringer. Statskog gir innspill til den videre behandlingen gjennom tilbakemeldinger på tre nivå:

- Vurdering av utredningen sett i lys av overordnede mål om forenkling av lovverk og administrasjon – se punkt 5.1 i dette dokumentet
- Vurdering av retningen i innstilling til ny fjellov og aktuelle konsekvenser – se punkt 5.2–5.7 i dette dokumentet
- Vurdering av og nærmere gjennomgang av konkrete enkeltforslag – se vedlagt dokument, NOU 2018:11 Ny fjellov, høringsuttalelse fra Statskog SF - del 2.

5.1 Forvaltningsmodell og overordnede mål

Overordnede mål og rammer for prosessen har vært å forenkle lovverk og administrasjon rundt statsallmenningene, jf mandatets pkt 2.1.1.

Utvalgets flertall foreslår forskyvninger innenfor dagens komplekse forvaltningsmodell, noe som i svært liten grad representerer forenkling, modernisering eller avbyråkratisering.

- *Statskog savner en drøfting av mer grunnleggende endringer i forvaltning av statsallmenningene som bedre kan ivareta de overordnede målene om forenkling, modernisering og avbyråkratisering, samtidig som etablerte bruksrettigheter respekteres*

Flertallets innstilling representerer en lang rekke endringer i lovverket som regulerer forvaltningen av statsallmenningene. Endringsforslagene bygger systematisk opp under en flytting av verdier, oppgaver og rettigheter fra felles eie gjennom Statskog til enkelte lokale gårdsbruk og nye fjellstyrer i noen utvalgte deler av landet. Dette har konsekvenser som kommenteres nærmere i pkt 5.2-5.7.

5.2 Overføring av verdier

I dag har Statskog ordinære grunneieroppgaver i statsallmenningene knyttet til forvaltning av skog og utvikling av arealene. Flertallets innstilling innebærer å overføre deler av disse oppgavene til lokale gårdsbruk og de nye fjellstyrene. Tilsvarende foreslås det at en større del av avkastingen skal tilfalle de enkelte fjellkassene fremfor et felles Grunneierfond som kommer hele statsallmenningssystemet til gode. Alt i alt utvides rettighetene til lokale gårdsbruk og fjellstyrer og det tildeles nye rettigheter. Dette går på bekostning av fellesskapets rettigheter og verdier som i dag forvaltes av Statskog.

- *Statskog savner en prinsipiell vurdering av om det er riktig å overføre rettigheter, oppgaver og verdier fra felles eie gjennom Statskog til enkelte lokale gårdsbruk og fjellstyrer i noen utvalgte deler av landet.*

5.3 Forskjeller mellom statsallmenninger

Mange av statsallmenningene som i dag har de største inntektene, vil med flertallets forslag få tilført en enda større andel av inntektsstrømmen. Mange av statsallmenningene som i dag har små inntekter vil sannsynligvis få svært liten økning. Dette vil skje samtidig som dagens omfordelingsmekanismer mellom statsallmenninger svekkes. Omfordelingen handler blant annet om at oppgaver som grunneier ivaretar i alle statsallmenninger må reduseres i takt med mindre inntekter til Grunneierfondet. Det samme gjelder en tilskuddsordning fra Grunneierfondet som alle i dag kan søke på, men som krever overskudd i fondet. Summen av

disse endringene vil bidra til forsterket ulikhet i forvaltningen av de enkelte statsallmenninger.

- *Statskog gjør oppmerksom på at flertallets forslag vil skape ytterligere ulikheter mellom statsallmenningene, og fraråder en svekkelse av fondet som skal sikre velfungerende grunneieroppgaver i alle statsallmenninger*

5.4 Forskjeller mellom statsgrunn ulike steder i landet

Flertallets innstilling innebærer utvidelse av eksisterende bruksrettigheter og tildeling av nye rettigheter. Dette vil øke forskjellene mellom forvaltningsmodeller i ulike deler av landet. I dag hviler ulikhetene på ulikt historisk bruksmønster i landsdelene og ulike juridisk etablerte rettigheter. Flertallets forslag går ut over det som følger av gjeldende rett og innebærer at verdier overføres fra fellesskapet ved Statskog som grunneier og til de lokale gårdsbrukene og fjellstyrene. Dette skaper større ulikhet i forvaltningen av statsgrunn på ulike steder i Norge, og kan bidra til en opplevelse av forskjellsbehandling.

- *Statskog gjør oppmerksom på at flertallets forslag representerer en tildeling av verdier, rettigheter og oppgaver i statsallmenning ut over det som følger av historisk opparbeidede rettigheter og skaper større ulikhet mellom ulike deler av statens eiendommer i Norge.*

5.5 Demokratisk styring og kontroll

Fjellstyrets medlemmer velges hvert fjerde år av kommunestyret. Dette gir en sterk kobling til lokaldemokratiets viktigste institusjon. Etter valget har kommunestyret ingen instruksjons- eller kontrollmulighet overfor fjellstyret, heller ikke når det gjelder bruken av midlene i fjellkassen. Statskog er underlagt streng kontroll og kan til enhver tid instrueres av politiske myndigheter gjennom foretaksmøtet. Dette representerer en viktig mulighet for løpende demokratisk styring i statsallmenningene.

- *Statskog kan ikke se at flertallets forslag til ny fjellov representerer et styrket lokalt selvstyre eller økt mulighet for demokratisk styring og kontroll.*

5.6 Nasjonal utvikling av landets skogverdier

Flertallet foreslår at skogsdriften i statsallmenninger med virkesrett overføres til det enkelte fjellstyret. Dette representerer en betydelig overføring av verdier fra fellesskapet til enkelte fjellkasser. Oppsplittingen medfører samtidig en nedbygging av etablerte kompetansemiljø i Statskog, reduserte stordriftsfordeler, økte kostnader ved avvirkning og lavere priser ved salg av tømmer. Dermed forskyves vippepunktet mellom lønnsom og ulønnsom skogsdrift i statsallmenning, noe som legger grunnlag for redusert skogsdrift og mindre bruk av fornybare energi- og materialkilder. Statskogs utviklingsrolle i norsk skognæring vil også svekkes. Det vil skje samtidig som viktigheten av å bruke norsk skog er sterkt økende. Trevirke kan brukes som råstoff i all produksjon hvor vi bruker fossile ressurser i dag, og bruksområdene for trevirke utvides i høyt tempo.

- *Statskog gjør oppmerksom på at flertallets forslag om overføring av ytterligere skogverdier bort fra Statskog svekker politisk innflytelse og nasjonal utvikling av framtidens skogrelaterte industri.*

5.7 Svekkelse av Statskog

Når man overfører oppgaver til små, enkeltstående fjellstyrer, vil det kunne skje en byråkratisering av oppgaveløsningen. Samtidig reduseres effekten av å ha Statskog som en effektiv nasjonal grunneier med enhetlig forvaltning av statens eiendommer. Statskog er svært desentralisert med 18 kontor spredt i hele landet, fordi det er lagt vekt på tilstedeværelse og mest mulig lokal forvaltning. Samtidig har Statskog nasjonale nettverk som utgjør viktige kompetansemiljø innen bærekraftig forvaltning og utvikling av skog, friluftsliv, jakt og fiske, samt rettighetsforvaltning, næringsutvikling og eiendomsforvaltning. Både myndigheter, samarbeidende organisasjoner, fjellstyrer og andre samarbeidspartnere drar nytte av disse kompetansemiljøene i hele landet. Svekking av kompetansemiljøene rammer Statskogs samfunnsfunksjon lokalt.

- *Statskog gjør oppmerksom på at flertallets innstilling svekker Statskogs funksjon som en effektiv, desentralisert og kompetansetung organisasjon i hele landet.*

Vi viser til Statskogs høringsuttalelse til NOU 2018:11 Ny fjellov - del 2 for en mer omfattende og detaljert gjennomgang av problemstillingene som er behandlet i utredningen av ny fjellov.