

SAMLET SAKSFRAMSTILLING

Utvalg	Møtedato	Saksnr.
Lierne kommunestyre	26.02.2019	6/19

HØRING - NY FJELLOV

Vedlagte dokumenter:

- **DOK 8:** 2019-02-08 Utkast til USS [høringsuttalelse](#) til NOU om ny fjellov – USS, Utmarkskommunenes sammenslutning, 7.2.2019
- **DOK 8:** 2019-02-04 – Fjellstyrets rettslige status – Kort – USS, Utmarkskommunenes sammenslutning, 7.2.2019

Ikke vedlagte dokumenter:

- NFS skisse til [høringsuttalelse](#)
- [NOU 2018:11](#)
- **DOK 7:** Høringsforslag – Ny fjellov – Statsallmeningslovutvalget NOU 2018:11, Utmarkskommunenes sammenslutning, 7.2.2019
- **DOK 6:** Utkast til høringsuttalelse – NOU 2018:11 Ny fjellov, Utmarkskommunenes sammenslutning, 14.1.2019
- **DOK 5:** Statsallmeningsutvalget – Høringsnotat til hovedstyret i KS, Kommunesektorens organisasjon, 7.1.2019
- **DOK 4:** Ang. Statsallmeningsutvalget – Høringsnotat til hovedstyret i KS, Kommunesektorens organisasjon, 19.12.2018
- **DOK 3:** USS – Høring om ny fjellov – Orientering, Utmarkskommunenes sammenslutning, 28.11.2018
- **DOK 2:** Statsallmeningsutvalget – Høringsnotat til hovedstyret i KS, Kommunesektorens organisasjon, 23.11.2018
- **DOK 1:** Høringsbrev – Ny fjellov, Landbruk- og matdepartementet, 29.8.2018

Saksopplysninger:

Landbruks- og matdepartementet sender med dette NOU 2018:11 Ny fjellov på høring. Utredningen fra Statsallmeningslovutvalget ble overlevert til departementet 22. juni 2018. Statsallmeningslovutvalget har i NOU 2018:11 foreslått en ny lov til erstatning for lov 6. juni 1975 om rettar og lunnende m.m i statsallmenningane og lov 19. juni 1992 om skogsdrift i statsallmenningene. NOU 2018:11 kan leses her:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-11/id2605120/>

Vi ber om høringsinstansenes synspunkter på forslagene i NOU 2018:11 Ny fjellov. Høringsfristen settes til torsdag 28. februar 2019.

Høringen er åpen, og enhver kan avgi høringsuttalelse.

[NOU 2018: 11](#) er med sine 318 sider et omfattende dokument.

Utdrag fra USS sin høringsuttalelse:

1.2Mandatet – styrking av det lokale selvstyret og kommunenes rolle i forvaltningen av statsallmenningene

I utvalgets mandat punkt 2.1.5 fremgår blant annet at «*Handlingsrommet til det lokale selvstyret bør videreføres, og helst styrkes. Lovutvalget skal også vurdere om det er formålstjenlig å bringe*

kommunene sterkere inn i forvaltningen av statsallmenningene, samt hvordan lovverket kan bidra til å fremme verdiskaping og effektiv, bærekraftig ressursutnyttelse.»

I lys av det klare mandatet hadde USS store forventninger til at utvalget ville foreta grundige, begrunnede drøftinger og på det grunnlag foreslå at kommunene blir gitt en større plass i forvaltningen av statsallmenningene. USS registrerer imidlertid, jf. «Alminnelige merknader» kap 3.1 s 30 om mandatet, at et samlet utvalg uttaler at det *«ikkje [har] funne grunnlag for å trekke kommunane inn i forvaltninga av statsallmenningane.»* I stedet foreslår utvalget nye regler for oppnevning av fjellstyret som innebærer at kommunenes rolle i oppnevningen av fjellstyrene *svekk*es. De eneste grep i favør av kommunene er flertallets forslag om at kommunene skal kunne bestemme om det skal være ett eller flere fjellstyret i en kommune og om statsallmenningene skal forvaltes etter bygdeallmenningsloven. – Det innebærer ingen styrking av det lokale selvstyret.

Det er ingen drøftelser av hvilke oppgaver eller myndighet som kunne tenkes lagt til kommunene. Det er heller ingen drøftelser for hvorfor utvalget konkluderer med at det ikke er formålstjenlig å trekke kommunene sterkere inn i forvaltningen. Det er USS sitt syn at utvalget ikke har besvart denne delen av mandatet.

2.2 Forslag og uttalelser som USS er uenig i

Som det fremgår ovenfor i punkt 1.2, mener USS at flere av utvalgets forslag (både flertallet og mindretallet) medfører en *svekkelse* av kommunenes stilling i forvaltningen av allmenningene. Dette gjelder særlig forslagene om at:

- Fjellstyret skal, i motsetning til situasjonen i dag, være et privat rettssubjekt (se straks nedenfor, samt punkt 3.1, 6.1 og 6.3)
- Kommunestyret skal være bundet ved sin oppnevning av fjellstyremedlemmer (se nedenfor i punkt 3.1 og 6.6)
- Kommunene ikke skal gis noen rolle i forvaltningen av statsallmenningene (se ovenfor punkt 1.2 og nedenfor punkt 3.1)

USS mener at bare ved det å bringe kommunene sterkere inn i forvaltningen av statsallmenningene vil den lokaldemokratiske forankring styrkes. Styrket lokal forvaltning som alternativ til statlig forvaltning, krever at det lokale organet er et offentligrettslig objekt. En omdefinering av fjellstyrene til et *privat rettssubjekt*, innebærer ingen styrking av det lokale selvstyre. Å definere fjellstyrene som private rettssubjekter vil dessuten vanskeliggjøre en innføring av fjelloven i Nordland og Troms. Skal fjellstyrene opprettholde sin legitimitet som et organ for lokal forvaltning og lokalt selvstyre må det skje gjennom demokratiske prosesser på lokalt forvaltningsnivå, dvs. i kommunene. Forankringen til kommunene vil være avgjørende for å sikre at den nødvendige tillit til at forvaltningen av fellesskapsressursene som ligger i allmenningene nå og i fremtiden skjer etter demokratiske prosesser. Bare på denne måte vil man skape tillit til at de kryssende hensynene og de ulike interessene i allmenningene ivaretas på en god måte. USS er også av den formening at det er gjennom fjellstyrenes lokalpolitiske forankring og politisk engasjement fra lokalt til sentralt nivå at fjellstyrenes posisjon og ivaretagelse av bruksrettene har vært sikret og vil sikres best for fremtiden.

Mandatet punkt 2.1.5 fastsetter som nevnt innledningsvis at handlingsrommet for det lokale selvstyret skal videreføres og helst styrkes. Utvalget uttaler at det har lagt vekt på at fjellstyra skal være selvstendige, og at de ikke skal kunne styres eller overprøves av statlige organ, likevel slik at departementet som i dag på nærmere vilkår kan styre utøvelsen av jakt og fiske. Bruksregler for de jordbrukstilknyttede bruksrettene skal gis lokalt.

USS er enig i målsetningen om at det lokale selvstyre skal videreføres og styrkes. Videre er USS enig i at bruksreglene for de jordbrukstilknyttede bruksrettene skal gis lokalt. Utvalgets forslag om at fjellstyrene skal være private rettssubjekter innebærer imidlertid etter USS syn ikke en videreføring av det lokale selvstyret. Tvert imot innebærer forslaget en endring i forhold til fjellstyrenes rettslige status i dag, jf. utvalgets innstilling side 111 (med videre henvisning til forarbeidene til fjelloven, komiteinnstillingen (1969) s. 48, og Justisdepartementets lovavdeling uttalelse i 1983) at lovgiver har ansett fjellstyret som et forvaltningsorgan.

Etter USS oppfatning trekker utvalget videre en uriktig slutning når det legger til grunn at et privat rettssubjekt innebærer en styrking av det lokale selvstyret. Lokal forvaltning og lokalt selvstyre er begreper som benyttes om det lokale forvaltningsnivået, dvs. kommunene, ikke om private rettssubjekter.

Utvalget fremhever at fjellstyrene ikke skal kunne styres eller overprøves av statlige organ. USS er enig i at dette er et viktig hensyn, men mener at dersom fjellstyret skulle anses som forvaltningsorgan, innebærer ikke det nødvendigvis at statlige eller kommunale organ kan instruere eller overprøve fjellstyrene, slik utvalget synes å forutsette. Det finnes mange eksempler på særskilt oppnevnte offentlige utvalg som ikke kan overprøves eller instrueres av andre offentlige organer¹.

En omdefinering av fjellstyrenes rettslige status fra forvaltningsorgan til privat rettssubjekt harmonerer videre også dårlig med flertallets forslag om at det lokale oppsynet i regi av fjellstyret skal styrkes.

At fjellstyrene omdefineres til private rettssubjekt, sammenholdt med at kommunenes rolle i oppnevningen av fjellstyrene svekkes, vil etter USS syn være en ulempe for fjellstyrene, både når det gjelder legitimitet og gjennomslagskraft. Det samme gjelder utvalgets uttalelse om at det ikke ser det formålstjenlig å trekke kommunene nærmere inn i forvaltningen.

I lys av det klare mandatet i punkt 2.1.5 hadde USS store forventninger til utvalget når det gjaldt å styrke kommunens rolle i statsallmenningene. Det er beklagelig at utredningen i relasjon til sammensetning og oppnevning av fjellstyrene peker i motsatt retning av det regjeringen har forutsatt.

Til punkt 3.3 – Formål

Et samlet utvalg foreslår at fjelloven får en egen formålsbestemmelse, men er delt i spørsmålet om hvordan den skal utformes. - Flertallet foreslår at formålet med loven skal være «*å legge til rette for ein berekraftig bruk av statsallmenningane, til beste for dei med allmenningsrett, for samisk reindrift, for allmenningsbygdene og for allmenta*». - Mindretall mener formålet skal være «*å fremje næringslivet i bygdene gjennom å legge til rette for berekraftig styring og bruk av statsallmenningane*».

USS mener begge forslagene har elementer som bør være med i den endelige utformingen av formålsbestemmelse. Forslaget fra flertallet inneholder et dynamisk element, noe som klart fremgår av deres henvisning til at «*[d]et må leggst til rette for at statsallmenningane både skal dekke behova brukarane har i dag og vere i stand til å gjere det i framtida*», og favner slik prinsippet om at allmenningsbruken skal være rasjonell og naturlig etter «*tida og tilhøva*», jf. mandatet 2.1.4. Mindretallet viser til at flertallsforslaget «*ikkje [femnar] grunneigar og kommunen*» hva gjelder næringsutvikling og at det må fremgå at loven skal «*fremje næringslivet i allmenningsbygdene*», og ivaretar slik mandatet punkt 2.1.5 om vektlegging av det lokale selvstyret.

USS foreslår at lovteksten kan formuleres slik (USS forslag bygger på flertallets med tillegg av det som er med uthevet skrift):

§ 1-1 Formål

*Denne lova har til formål å **fremje næringslivet i bygdene gjennom å legge til rette for berekraftig styring og bruk av statsallmenningane**, til beste for dei med allmenningsrett, for samisk reindrift, for allmenningsbygdene og for allmenta. Bruk og styring av statsallmenningane skal skje slik at*

allmenningsbruk, medrekna jakt og fiske for innanbygdsbuande, og samisk reindrift kan utøvast slik bruksrettshavarane og reindriftnar har rett til. Statsallmenningane skal også brukast slik at tilgangen til jakt, fiske og friluftsliv blir sikra for allmenta.

6 Til kapittel 8 - Administrasjon og organisatoriske regler

6.1 USS overordnede syn på nye regler om fjellstyrene

USS mener at kommunestyret også i fremtiden må stå fritt i oppnevningen av fjellstyrene, se nedenfor i punkt 6.6. Dette har dels sammenheng med at USS, i motsetning til hva utvalget legger til grunn, mener at må fjellstyrene vurderes som *forvaltningsorganer*.

USS viser særlig til at en lokaldemokratisk forankring vil sikre en bærekraftig forvaltning av verdiene i statsallmenningene, hensynet til de kryssende interessene i allmenningene og allmennings-bygdene. USS vil særlig understreke at lokaldemokratisk forankring er vesentlig for å ivareta hensynet til allmennhetens tillit til fjellstyrene, og at dette er av avgjørende betydning all tid fjellstyrene forvalter store verdier også på vegne av innbyggerne i allmenningsbygdene. USS begrunnelse for at fjellstyret må anses som forvaltningsorgan utdypes i punkt 6.3 nedenfor

Til punkt 8.2.4 - Fjellkassa

....
....

USS støtter flertallet.

USS mener imidlertid, på samme måte som for *formålsbestemmelsen*, at det i lovens ordlyd bør fremgå at midlene i fjellkassen ikke utelukkende skal tjene de bruksberettigedes, utøvere av samisk reindrift og innenbygdsboendes interesser i jakt og fiske, men også å styrke næringsgrunnlaget i allmenningsbygdene. I kommentaren til paragrafen fremgår at ny ordlyd er ment å være en videreføring av dagens fjellov § 11. Likevel er ordlyden endret når det gjelder bruken av overskuddet. USS foreslår derfor at forslag til ny lovbestemmelsen eksempelvis endes slik (USS forslag til endring er med uthevet skrift):

§ 3-7 Fjellkasse

Kvart fjellstyre skal ha ei fjellkasse. Inntekter til fjellstyret går inn i fjellkassa.

*Fjellstyret disponerer midlar i fjellkassa til bruk til eiga drift og tiltak i allmenningen. Derneft kan fjellstyret tildele midlar til bruksrettshavarar, utøvarar av samisk reindrift, og til innanbygdsbuande for jakt og fiske. Slike midlar skal først tildelast tiltak innanfor allmenningen. **Er overskotet større enn det som trengst til tiltak innan allmenningen, kan det av det overskytande løyvast midlar til føremål som tek sikte på å styrkje næringsgrunnlaget i dei bygdene som har rett til allmenningsbruk.***

Fjellstyret skal kunngjere at det kan søkast om midlar til tiltak og til allmennyttige formål.

Utdrag fra USS sitt notat om fjellstyrets rettslige status:

Innledning

USS har hatt møter med Norges Fjellstyresamband, Norges Bondelag og KS om statsallmenningslovutvalgets forslag i NOU 2018:11. På møtene har spørsmålet om *fjellstyrets rettslige status* blitt viet en del tid, og det var det enighet om at spørsmålet om fjellstyrets rettslige status vil kunne få stor betydning for flere av de øvrige spørsmålene statsallmenningsutvalget har behandlet. Nedenfor følger en nærmere redegjørelse for betydningen og hvilke argumenter samt aler for at fjellstyret skal være et forvaltningsorgan. Organisasjonene synes å være enige i hovedargumentene.

Argumenter for at fjellstyret må anses som et forvaltningsorgan

Argumentene som taler for at fjellstyret må anses som forvaltningsorgan er behandlet under ulike punkter i høringsuttalelsen. Nedenfor oppsummeres USS syn for hvorfor mandatet og flere av utvalgets forslag tilsier at fjellstyret fortsatt bør defineres som forvaltningsorgan, og ikke som et privat rettssubjekt:

- 1. Det lokale selvstyret bør styrkes: I mandatet fremgår at det lokale selvstyret bør videreføres og helst styrkes. Å styrke et fjellstyre som anses som privat rettssubjekt innebærer ingen styrking av det lokale selvstyret. Lokalt selvstyre er et begrep som i denne sammenheng og etter en vanlig språklig forståelse er forbeholdt lokalt forvaltningsorgan som velges etter demokratiske prosesser.
- 2. Statsallmenningene bør ikke «privatiseres»: Å definere fjellstyret som privat rettssubjekt, samtidig som innsyn og klageretten til de berørte bruksberettigede begrenses, vil gi grunnlag for diskusjoner og argumenter om at utvalgets forslag innebærer en privatisering av statsallmenningene. Det vil igjen være et argument mot overføring av flere oppgaver til fjellstyret, se nedenfor.
- 3. Overføring av myndighet fra Statskog og SNO til lokal forvaltning og lokalt oppsyn: Å definere fjellstyret som private rettssubjekt vil kunne brukes som et argument *mot* å overføre statlig forvaltning og oppsyn til fjellstyret og det lokale oppsynet. Det kan reises betenkeligheter mot å overføre oppsynsmyndighet til et privatrettslig organ.

Vurdering:

Rådmannen legger til grunn at Norges Fjellstyresamband (NFS) som organiserer 94 fjellstyrer er kompetente til å ivareta interessene til fjellstyrene gjennom sin høringsuttalelse. Rådmannen har ikke lest den endelige uttalelsen, men et utkast av 5.12.2018. Likeledes legger rådmannen til grunn at Utmarkskommunens Sammenslutning (USS) er kompetente til å ivareta kommunene med statsallmenninger sine interesser i sin høringsuttalelse. USS har 95 medlemskommuner i 15 fylker, som tilsammen omfatter ca. 40 % av fastlandsarealet i Norge. 96 statsallmenninger ligger i en USS-kommune. Advokatfirmaet Lund & Co DA har funksjon som sekretariat for USS.

Etter rådmannens vurdering vil det derfor være god ressursutnytting å gi sin tilslutning til disse to høringsuttalelsene, under forutsetning at man mener de er representative for Lierne kommune sitt synspunkt og er dekkene for Lierne kommune sine behov for å få gjennomslag i høringsprosessen på en slik måte at de lokale interessene blir ivaretatt på en god måte.

NFS sitt utkast til høringsuttalelse er på 4 side og kan etter rådmannens vurdering oppsummeres som at NFS er støtter flertallets innstilling og negative til mindretallet sine forslag.

USS sin høringsuttalelse er på 32 sider med et eget notat om fjellstyrets rettslige status på 5 sider. Høringsuttalelsen inneholder grundige diskusjoner med gode begrunnelser for de ulike standpunktene. Det er gjennomgående i uttalelsen at det fokuseres på at den lokaldemokratiske forankringen må styrkes, og ikke svekkes. USS er tydelige på at en omdefinering av fjellstyrene til et privat rettssubjekt ikke innebærer en styrking av det lokale selvstyre. Rådmannen er enig i at en privatisering av fjellstyrene ikke vil styrke legitimiteten som et organ for lokal forvaltning og lokalt selvstyre.

Etter rådmannens vurdering er det viktig at det lokale selvstyret styrkes, og definitivt ikke svekkes. En ny fjellov skal ikke medføre at det lokale selvstyret svekkes.

Rådmannen mener det er hensiktsmessig at Lierne kommune gir sin tilslutning/støtte til NFS sitt utkast av 2.12.2019 og USS sin høringsuttalelse, og flertallsinnstillingene i NOU 2018: 11.

Er det spesifikke hensyn som det er viktig for Lierne at blir ivaretatt vil det være naturlig at disse hensynene framkommer i høringsuttalelsen.

Rådmannens forslag til

VEDTAK:

1. Lierne kommune forutsetter at en endring av fjelloven medfører en styrking av det lokale selvstyret.
2. Lierne kommune mener at dette blir ivaretatt gjennom de innspill som framkommer i Utmarkskommunens Sammenslutning (USS) sin høringsuttalelse.
3. ..

Behandling/vedtak i Lierne kommunestyre den 26.02.2019 sak 6/19

Behandling:

Rådmannens forslag til vedtak ble enstemmig vedtatt.

Lierne kommunestyres vedtak:

1. Lierne kommune forutsetter at en endring av fjelloven medfører en styrking av det lokale selvstyret.
2. Lierne kommune mener at dette blir ivaretatt gjennom de innspill som framkommer i Utmarkskommunens Sammenslutning (USS) sin høringsuttalelse.