



Landbruks- og matdepartementet
Levert elektronisk på departementets nettsider

Deres ref: 18/875

Vår ref: 118562 - 89

Oslo, 18. februar 2019

HØRINGSUTTAELSE FRA UTMARKSKOMMUNENES SAMMENSLUTNING – USS - TIL NOU 2018: 11 NY FJELLOV

1 USS HØRINGSUTTAELSE

1.1 Innledning

Det vises til høringsbrev av 29. august 2018 fra Landbruks- og matdepartementet (LMD) om Statsallmenningslovutvalgets utredning *NOU 2018:11 Ny fjellov*. Høringsfristen er 28. februar.

Utmarkskommunenenes sammenslutning (USS) har 95 medlemskommuner i 15 fylker fra Agder i sør til Finnmark i nord. Medlemskommunene i USS kjennetegnes ved sine store utmarksområder, om lag 40 % av fastlandsarealet i Norge ligger innenfor kommunegrensene i en USS-kommune. Formålet til organisasjonen er å fremme medlemskommunenenes interesser i utmarksspørsmål av enhver art, herunder å styrke det lokale selvstyret i saker om forvaltning av utmark og å bedre samspillet mellom hensynet til natur- og miljøvern og lokal næringsutvikling.

53 av USS medlemskommuner i Sør-Norge har en eller flere statsallmenninger. 96 statsallmenninger ligger i en USS kommune. USS har også deltatt i SRU II-utvalget (NOU 2007:13), hvor USS også representerte NFS. USS mener derfor å ha, både som organisasjon og gjennom sine medlemskommuner, en betydelig interesse, kompetanse og erfaring med de spørsmål og problemstillinger som utvalget har behandlet.

Nedenfor i punkt 1.2 og 1.3 følger USS merknader til mandatet og hvilke spørsmål som er av særlig interesse for USS medlemskommuner. USS overordnede syn på statsallmenningslovutvalgets forslag fremgår av punkt 2, mens punkt 2 til 16 er kommentarer til de ulike kapitlene i statsallmenningsutvalgets innstilling.

1.2 Mandatet – 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.*»

Utmarkskommunenenes Sammenslutning - USS

Akersgaten 30 | Pb 1148 Sentrum, NO-0104 Oslo | Tel: (+47) 99 11 99 00 | Fax: (+47) 947 47 000
Org. nr : 97648712 | Bankgiro: 5005 05 73742 | www.utmark.no

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 svekkes. De eneste grep i favør av kommunene er flertallets forslag om at kommunene skal kunne bestemme om det skal være ett eller flere fjellstyrer 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.

Som det fremgår innledningsvis har 53 av USS medlemskommuner i Sør-Norge en eller flere statsallmenninger. USS har siden stiftelsen i 1996 fremhevet verdien av lokal forvaltning i alle sine møtepunkter med representanter for de sentrale myndigheter. Gjennom USS deltakelse i SRU II (NOU 2007:13), og senere i møter med Landbruksdepartementet samt i anmodningen om å få et medlem i statsallmenningsutvalget, har USS påpekt behovet for at kommunene kunne bringes sterkere inn i forvaltningen også av statsallmenningene. Likevel, og på tross av at et enstemmig landsmøte ba om at USS fikk delta i utvalget, fikk USS ingen representant i utvalget. USS har heller ikke vært invitert til noen av de møtene som utvalget har hatt med andre aktører. Så vidt vites gjelder dette også KS. Slik USS ser det bærer innstillingen preg av dette ved at kommuneperspektivet nærmest er fraværende i innstillingen. USS' omfattende høringsuttalelse må leses i lys av dette.

1.3 Utvalgets forslag – Spørsmål av særlig interesse for USS medlemmer

Statsallmenningsutvalet er enig i en mange spørsmål, men er delt i flere av spørsmålene som etter USS mening også er av sentral prinsipiell betydning. Selv om det er det samme flertallet og mindretallet i mange spørsmål, er dette ikke konsekvent. I punkt 3 til 16 fremgår USS syn på forslagene fra hhv flertallet og mindretallet.

Følgende temaer er av særlig betydning for kommunene:

- Forenkling (sammenslåing styrer (fjellstyrer/allmenningsstyrer og lover).
- Styrking av den lokale forvaltningen / kommunenes myndighet i utmarka.
- Fjellstyrets rettslige status.
- Kommunenes rolle ved oppnevning av fjellstyrene, sammensetning.
- Allmenningsrettighetenes dynamiske karakter.
- Avhending/feste.
- Selvfinansiert/statlig finansiering.
- Skog/virkesrett.
- Oppsyn.
- Geografisk virkeområde.

2 OVERORDNEDE SYNSPUNKTER

2.1 Forslag som støttes av USS

USS overordnede syn er at fjelloven må sikre *reell lokal forvaltning* og at verdien av utmarksressursene i *størst mulig grad blir igjen i de lokalsamfunnene hvor verdiene skapes*.

USS er positiv til og støtter utvalgets forslag til hovedgrep. USS er følgelig enig med utvalget i at

- Det bør etableres en felles lov for fjellstyrene og for statsallmenningstyrene (dvs at fjelloven og statsallmenningsloven slås sammen),
- Statskogs rolle som grunneier bør rendyrkes.

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.

2.3 Forslag fra flertallet om sentrale spørsmål som støttes av USS

Det er videre et grunnleggende hensyn i all arealforvaltning at man legger et langsiktig perspektiv og et føre-var-prinsipp til grunn, jf. plan- og bygningslovens formålsangivelse: «*Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner.*» Av denne grunn støtter USS flertallet i at

- Det lovfestede avhendingsforbudet som hovedregel bør videreføres i ny lov,

USS er også enige i flertallets forslag om å

- Styrke finanseringen av fjellstyrene (se likevel USS forslag til endret ordlyd nedenfor i punkt 6.9)
- Styrke det lokale oppsynet

Når det gjelder de øvrige forslagene vises til gjennomgangen nedenfor i punkt 3 følgende.

2.4 Forholdet til annen lovgivning

Utvalget har en gjennomgang i kap 6 om «Tilhøve til andre lover». Nederst i punkt 6.1, se innstillingen side 71, heter det at *«Kommunene har fått delegert myndighet etter dei fleste av lovene som ligg til grunn for areal- og landbruksforvaltninga. Det er derfor særleg viktig å sikre samhandling mellom aktørane i statsallmenningen og kommunane»*.

Utvalget overser med dette et grunnleggende rettslig utgangspunkt: kommunene er *den primære planmyndighet* etter plan og bygningsloven, m.a.o. at den ikke kun er gitt delegert myndighet. Og selv om utvalget påpeker et behov for samhandling, foreslås det ingen regler for hvordan slik samhandling skal være.

3 TIL UTVALGETS KAPITTEL 3 – ALMINNELEGE MERKNADER

3.1 Til kapittel 3.1 - Mandatet

I mandatet punkt 2.1.1 fremgår at lovrevisjonen i første rekke skal ta sikte på *forenklinger* i lovverk og administrasjon. USS er enig i at dette er et viktig formål. Flere av forslagene som fremmes av utvalget, og særlig flertallsforslaget om oppnevning til fjellstyrene ivaretar imidlertid etter USS syn *ikke* dette hensynet.

I mandatet punkt 2.1.2 fremgår at siktemålet er å utarbeide en samlet lov for statsallmenningene. USS er enig i det bør vedtas en felles lov for fjellstyrene og statsallmenningstyrene. Virkesretten er i stor grad knyttet til eiendommer som også har jordbrukstilknyttede rettigheter i statsallmenningene. Slik USS ser det, tilsier dette at det kunne vært gjort ytterligere forenklinger, særlig hva gjelder oppnevning til fjellstyrene og fjellstyrenes ivaretagelse av de bruksberettigedes interesser.

I mandatet punkt 2.1.3 fremgår at utvalget skal ta utgangspunkt *«i de grunnleggende rettslige forholdene som gjør seg gjeldende i statsallmenningene, der staten er grunneier, og der retten til jordbrukstilknyttet allmenningsbruk ligger til bygder som fra gammel tid har slik rett»*. Også USS legger dette utgangspunktet til grunn for sin høringsuttalelse.

USS støtter flertallet i utvalget som mener at forslaget om at all styring og alle inntekter og utgifter ved skog med virkesrett blir ført over til fjellstyrene er i samsvar med overordnet mål i mandatet. På samme måte som i SRU II, støtter USS forslaget om at loven skal ha en regulering av forholdet til folkeretten og at samisk reindrift skal ha to representanter i fjellstyrene.

Etter mandatet punkt 2.1.4 skal de *«sentrale rettigheter og prinsipper i allmenningsretten ... videreføres, herunder prinsippene for tilkjennelse og bortfall av bruksretter»*. Et flertall i utvalget mener at dette åpner for at det også, under visse forutsetninger og med vurdering hvert tiende år,

kan gis tillatelse til tidligere bruker til å bruke seterhus, i tilfelle der eiendommen ikke lenger har allmenningsrett. Et mindretall mener at dette er et markert brudd med prinsippene i allmenningsretten, og at det ikke er i samsvar med det som er overordnet mål. USS mener at tidligere bruker kan gis tillatelse til å bruke seterhus om andre ikke har behov, men at det i så fall bør inngås festeforhold om dette.

Når det gjelder spørsmålet om at bruksrettene skal kunne utøves på en måte som er i samsvar med rasjonell bruk og som er naturlig etter «*tida og tilhøva*», er USS enig med flertallet, se innstillingen kapittel 7.2 og nedenfor i punkt 5.1.

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 selvstyret 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.

¹ Eksempelvis eiendomsskattetakstnemndene som oppnevnes av kommunestyrene etter eiendomsskatteloven av 1975.

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.

3.2 Til punkt 3.2 – Virkeområde

Utvalget legger til grunn at loven gjelder for statsallmenningene, men presiser at dersom Kongen vedtar det, kan loven også gjøres gjeldende på andre område som staten eier. Dette er i samsvar med gjeldende rett. USS støtter derfor utvalget på dette punkt. Det vil etter USS syn være aktuelt å legge fjelloven til grunn både der det kjøpes inn erstatningsarealer og på tidligere innkjøpt statsgrunn.

Mandatet for utvalget ble begrenset til områdene som allerede er underlagt fjelloven og statsallmenningsloven. Spørsmålet om å gi fjelloven anvendelse i Nordland og Troms er ikke behandlet av utvalget.

USS mener at fjelloven allerede gjelder på den såkalte opprinnelige statsgrunnen i Nordland og Troms. USS viser her til at det er fastslått av Utmarkskommisjonen og senere lagt til grunn av Høyesterett² at det finnes statsallmenninger også i Nordland. USS viser videre til Stortingets anmodningsvedtak nr. 837, 8. juni 2017, hvor Stortinget ba regjeringen «*utrede å gi fjelloven samme anvendelse i Nordland og Troms som sør for Nordland grense.*» Landbruks- og matdepartementet har så langt ikke fulgt opp vedtaket. USS mener departementet i det videre arbeidet med den nye fjelloven bør påskynde dette arbeidet. Det er en klar oppfordring og i tråd med siktemålet om forenkling og mest mulig ens forvaltning at også utmarksområdene eid av Statskog i Nordland og Troms blir omfattet av prinsippene i fjelloven, og slik underlagt lokalt forvaltning og medvirkning.

3.3 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 leggest 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.

² Utmarkskommisjonens dom 26 april 1990: «*Etter Utmarkskommisjonens mening må det være riktig å si at statsgrunn i Nordland og Troms fortsatt er statsallmenning så langt slik grunn ikke ved eller via andre rettsendrede omstendigheter har mistet sin karakter av allmenning.*», jf. Rt 1991-1311

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.

4 TIL KAPITLENE 4, 5 OG 6 – SÆRLIG OM «SAMHANDLING MED KOMMUNENE»

Kapitlene 4 og 5 redegjør for henholdsvis allmenningsretten og allmenningene i dag. Kapittel 6 omhandler forholdet til andre lover. USS vil påpeke at utvalget synes å ha uteglemt friluftsloven, hvor kommunene i lovens § 21 er gitt en sentral rolle som «friluftsmyndighet».

Som nevnt innledningsvis skriver utvalget at kommunene «*har fått delegert myndighet etter dei fleste av lovene som ligg til grunn for areal- og Landbruksforvaltninga*». USS finner grunn til å presisere at kommunene ikke kun har fått delegert myndighet. Det følger eksempelvis av plan og bygningsloven at kommunene er den *primære arealmyndighet*.

Utvalget skriver videre at kommunenes rolle etter lovgivningen innebærer det er «*særleg viktig å sikre samhandling mellom aktørane i statsallmenningane og kommunane*». USS mener dette er et godt utgangspunkt, men påpeker at utvalget i liten grad kommer med forslag til når og hvordan slik samhandling bør skje. Det bør følges opp i det videre lovarbeidet, etter en særskilt utredning.

Når det gjelder utvalgets forslag til endringer i de aktuelle lovene som er nevnt³, har USS ingen merknader.

5 TIL KAPITTEL 7 – HOVEDSPØRSMÅL OM JORDBRUKSTILKNYTTETE BRUKSRETTIGHETER

5.1 Til punkt 7.2 – Det dynamiske elementet i allmenningsretten

USS er enig med utvalget om at innholdet i bruksrettene som er etablerte gjennom lang tids bruk, kan ikke oppheves ved lov uten erstatning.

Et samlet utvalg foreslår allmenningsretten fortsatt skal kunne «*utøvast på ein måte ... som er naturleg etter tida og tilhøva*», jf. lovforslaget § 2-2 første ledd, andre punktum, jf. NOU 2018:11 s. 270. Det dynamiske elementet etter gjeldende fjelloven § 2 og statsallmennings-loven § 2-2 skal videreføres, jf. utredningen s. 241. Utvalget har imidlertid delt seg i et flertall og to mindretall om det nærmere innholdet i begrepet «*tida og tilhøva*».

Flertallet mener det dynamiske elementet åpner for nye bruksmåter i tilfeller der andre ikke lenger blir brukt, og uttaler at «*nye bruksmåtar kan vere tillatne som del av allmenningsretten, så lenge*

³ Se NOU 2018:11 s 285 flg.

dei skjer i samband med jordbruksdrifta og er avgrensa til det garden har behov for». Medlemmene viser særlig til at utviklingen i jordbruket nødvendiggjør det «å opne for nytt innhald i bruksrettane for at statsallmenningane fortsatt skal kunne vera ein god ressurs for landbruket i allmenningsbygdene.»

Mindretallet, medlemmet Smistad, mener nye rettigheter bør «*tildelast i lovs form*» og at «*nye former for utnytting av allmenningene bør baserast på avtale*», og uttaler at flertallets syn innebærer at en gruppe blir tildelt «*kostnadsfri tilgang på ressursane til fellesskapet*» og også at «*[u]kritisk utvising av rettane medfører at eigedomsretten til staten blir uthola*». Mindretallet, medlemmet Utgård, uttaler at han «*ikkje ser grunn til å gå inn på ei teoretisk vurdering av innhaldet i tida og tilhøva*», men tilføyer samtidig at innføringen av adgang til utleie av allmenningsrett vil være «*ei grunnleggande uheldig nyskaping*».

USS er enig i flertallets forståelse av begrepet «tida og tilhøva».

5.2 Til punkt 7.3 – Innholdet i bruksretten

Under dette punktet omtaler utvalget det som er omtalt som en *prinsipiell endring* av innholdet i den jordbrukstilknyttede bruksretten. Utvalget foreslår å *lovfeste* reguleringen av bruksrettighetene til erstatning for regulering i forskrifts form (den såkalte seterforskriften fra 22. juni 1984 mnr 1302, med tilhørende rundskriv M-1/2016). Utvalget foreslår videre at det skal utarbeides bruksregler for allmenningene, som skal være gjenstand for legalitetskontroll hos fellesorganisasjonen (i dag Norges fjellstyresamband) og forslaget om at det ikke skal være noen form for forvaltningsklage for bruksrettighetene, men at de som skulle mene at bruksreglene er i strid med loven kan få prøvet spørsmålet for domstolene.

USS er langt på vei enig i forslaget, og støtter utvalgets understrekning av at fjellstyret skal ha «ei avgjerande rolle når det gjeld forvaltninga av bruksrettane».

USS mener likevel det er problematisk at avgjørelser om bruksrettigheter ikke kan være gjenstand for klage, og foreslår derfor at det vurderes en adgang til å klage til kommunen.

5.3 Til punkt 7.4 – Registrering av allmenningsrettigheter

Utvalget foreslår at det for hver statsallmenning skal føres et register over alle eiendommer med allmenningsrettigheter. Registeret skal føres av fjellstyret, og skal danne grunnlag for innkalling til årsmøte (se nedenfor) og for hvem som er valgbare som representanter for dem med jordbrukstilknyttede bruksrettigheter. Det vil også erstatte registeret Statskog SF har over setre og tilleggsjord i statsallmenningene.

USS viser til det dynamiske elementet i allmenningsretten, og mener det må presiseres at manglende registrering *ikke under noen omstendighet skal føre til tap av allmenningsrettigheter*. USS mener også det må utredes nærmere om registrering av alle allmenningsrettigheter er praktisk mulig og økonomisk forsvarlig. Etter USS' syn bør det også vurderes om forslaget er forenlig med at fjellstyret etter utvalgets syn skal være et privatrettslig rettssubjekt. En registrering av rettigheter knyttet til eiendommene i en bygd har karakter av offentlig forvaltning og det bør vurderes om dette bør være en kommunal oppgave.

5.4 Til punkt 7.5 – Årsmøte

Utvalget foreslår en ordning med årsmøter som organ også for de med jordbrukstilknyttede rettigheter, etter modell fra den gjeldende statsallmenningensloven. Etter utvalgets forslag vil både de med jordbrukstilknyttede bruksrettigheter og de virkesberettigede kunne delta i årsmøtet, til forskjell fra dagens ordning som bare omfatter de virkesberettigede.

USS støtter forslaget om et årsmøte, men mener at kommunen *ikke* kan være bundet av årsmøtet ved oppnevning av medlemmer til fjellstyret (se straks nedenfor).

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 allmenningsbygdene. 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.

6.2 Til punkt 8.2.1 – Det nye fjellstyret

Et samlet utvalg foreslår at det skal opprettes et nytt felles fjellstyre til erstatning for dagens ordning med separate fjellstyrer og allmenningsstyrer. USS er enig i dette forslaget.

Utvalget forutsetter at det nye fjellstyret får ansvaret forvaltningen av de jordbrukstilknyttede bruksrettighetene og rettighetene til jakt, fangst og fiske. Fjellstyret har videre ansvaret for utleie av overskudd av fornybare ressurser til andre enn dem som har allmenningsrett. USS er enig også i dette forslaget.

Fjellstyrets oppgave om å tilrettelegge for friluftslivet

Utvalget mener tilrettelegging for friluftsliv skal være en sentral oppgave for fjellstyrene. Flertallet foreslår at fjellstyret «*må ha hovedansvaret for å legge til rette for friluftsliv i allmenningane*», men presiserer samtidig at dette «*må gjerast i samarbeid med Statskog SF og andre aktørar*», se utredningen s. 96. Mindretallet, medlemmet Østerås, mener likevel det skal være en begrensing ved at tilrettelegging skal skje «*når ressursar og økonomi i allmenningen gjer dette mogleg*».

USS kan ikke se at utvalget har vurdert forholdet til friluftsløven, og dermed heller ikke fjellstyrets rolle i sammenheng med rollen til de andre friluftslivorganene, jf. friluftsløven § 21. Som det fremgår av § 21 i friluftsløven er *kommunen* angitt som en av fem friluftslivorganer, og kommunenes roller er omtalt i en rekke av lovens bestemmelser⁴. USS mener utvalgets forslag og omtale av fjellstyres oppgaver når det gjelder friluftsliv kan gi rom for uklarhet, og foreslår at det i loven presiseres at

⁴ Se friluftsløven §§ 2, 3, 14, 15, 16, 18, 20, 22, 24, 35 og 40.

fjellstyret må forholde seg til friluftsgesamtene og at fjellstyrets kompetanse gjelder innenfor rammene av friluftsgesamtloven.

Motorferdsel

Utvalget foreslår at fjellstyrene skal kunne forby og redusere motorferdsel i statsallmenning.

Flertallet mener fjellstyret også skal avgjøre søknader om motorferdsel, og selv fastsette vilkår.

Mindretallet, Utgård, Jåma, Omma og Smistad mener fjellstyret bare skal kunne «*tillate motorferdsel som ikke krev tilrettelegging over lengre tid*», og presiserer at etableringer som krev disponering av grunnen krev avtaler med Statskog SF.

USS støtter flertallets forslag om at fjellstyret skal samtykke til motorferdsel i allmenningene, forutsatt at fjellstyrets kompetanse er på vegne av de bruksberettigede. I lov om motorferdsel § 4 a kan departementet gi *kommunestyret* myndighet til å fastsette løyper for kjøring med snøscooter på vinterføre. USS forutsetter m.a.o. at fjellstyrets kompetanse ikke er ment å komme i stedet for kommunestyrets myndighet til å gi forskrift om scooterløyper, men at fjellstyrets rolle blir tilsvarende grunneieres kompetanse til «*å forby eller begrense motorferdsel på sin eiendom*», jf. motorferdselloven § 10.. USS mener at dette må presiseres i det videre arbeidet med ny fjellov.

Hundetrening

Utvalget er videre enige om å regulere spørsmål om hundetrening, og flertallet foreslår at fjellstyret skal gi tillatelse til hundetrening i statsallmenningene og fastsette vilkår for dette, samt at eventuelle inntekter skal gå til fjellkassen. Mindretallet, medlemmene Utgård, Jåma, Omma og Smistad, mener fjellstyret skal ha kompetanse til å gi enkeltstående tillatelser som ikke krev tilrettelegging, og at tilfeller hvor treningen krev tilrettelegging skal behandles som grunndisponeringer. Dersom treningen skal vurderes som grunndisponering tilfaller inntektene grunneierfondet, for øvrig inngår de i fjellkassen.

USS støtter forslaget fra flertallet.

6.3 Nærmere om punkt 8.2.1.3 – Status for fjellstyret

Utvalget legger som nevnt til grunn – uten nærmere drøftelser – at fjellstyret skal være et «*privatrettsleg rettssubjekt*» med oppgaver av både privatrettslig og offentligrettslig karakter. Utvalget legger videre til grunn at forvaltningen av de jordbrukstilknnyttede bruksrettighetene skal administreres gjennom bruksregler, og tillatelser i enkeltsaker som utvisning av setrer og tildeling av beiteareal som oppgaver av privatrettslig karakter. Administrasjonen av de alminnelige rettighetene til jakt og fiske vil være oppgaver av offentligrettslig karakter.

Som påpekt i punkt 3.1 og 6.1 mener USS, i motsetning til hva utvalget legger til grunn, at fjellstyret må anses som et *forvaltningsorgan*. USS kan ikke se at utvalget har foretatt noen drøftelse av fjellstyrenes rettslige status. I og med at fjellstyret så langt har vært ansett som forvaltningsorgan, jf. beskrivelsen av gjeldende ordning i NOU 2018:11 kap 9.1.1.1 s. 111, mener USS at det burde ha vært foretatt en grundig utredning av konsekvensene av å *endre* statusen for fjellstyret til et privat rettssubjekt. USS viser videre til at for så vidt gjelder Finnmarkseiendommen FEFO – uttaler

Sivilombudsmannen 19. oktober 2009 i sak 2007/2041 at «*Finnmarkseiendommen er en del av den offentlige forvaltningen, og dermed i utgangspunktet omfattet av ombudsmannsloven § 4*».

Sentralt for vurderingen av spørsmålet om rettslig status er, etter USS syn, at statsallmenningene samlet dekker om lag 26 millioner dekar i Sør- og Midt-Norge, og at fjellstyrenes oppgaver med oppsyn etter flertallets forslag skal styrkes. Dette alene tilsier, etter USS syn, at fjellstyret bør anses som forvaltningsorgan. Utvalget foreslår selv at så vel forvaltningsloven som offentlighetsloven skal komme til anvendelse på saker om jakt, fiske og friluftsliv. Det samme bør selvsagt gjelde for oppsynet. Videre foreslår utvalget at de nevnte lovene skal komme til anvendelse «*så langt dei høver*» ved beslutninger av privatrettslig karakter, jf. lovforslaget §§ 10-1 og 10-2 og utredningen punkt 9. 2. USS mener det vil gi et mer enhetlig regelverk om de samme forvaltningsrettslige rammene som utgangspunkt blir gjeldende for fjellstyrets virksomhet. Det vil være en bedre lovteknisk løsning, og i samsvar med systemet i offentlighetsloven, hvor reglene gjelder for all virksomhet i rettssubjekter som er omfattet av loven. Skillet mellom allmenne og brukstilknyttede rettigheter i allmenningene kan være flytende, og beslutninger knyttet til de privatrettslige rettighetene kan ha betydning for andre rettigheter. En bør også ta hensyn til at innholdet av de rettighetene som nå er vurdert som henholdsvis privatrettslige og offentligrettslige kan endre seg over tid.

USS understreker at allmenningene som fellesgode bør forvaltes på en måte som sikrer tilliten til forvaltningen av verdiene, og mener sikring av fjellstyrene som offentligrettslige rettssubjekter vil være et viktig grep for å sikre en forvaltning som allmenheten i allmenningsbygdene og ellers fortsetter å ha tillit til.

USS viser også til at rollen som offentligrettslig rettssubjekt vil være en styrke med hensyn til fjellstyrets foreslåtte ansvar for utøvelse av bestemmelsene i samsvar med folkeretten om urfolk og minoriteter som senere omtalt i punkt 12 nedenfor.

Det er således etter USS syn mer korrekt å legge til grunn som utgangspunkt at fjellstyret er et forvaltningsorgan, med unntak av saker av faktisk karakter om de private brukerrettighetene.

6.4 Nærmere om punkt 8.2.1.4 - 8.2.1.6 - Fjellstyrer som omfatter flere allmenninger eller flere kommuner

Utvalget er delt i et flertall og et mindretall i flere spørsmål om antall fjellstyrer og sammensetningen av fjellstyrene, og har utformet hvert sitt forslag til ny fjellov § 3-1 *Fjellstyret* og § 3-3 *Val av fjellstyre frå fleire kommunar*. Medlemmene Borgnes, Broch Hauge, Helmen, Hjelle, Parmann, Østerås og Øygard, utgjør flertallet, mens medlemmene Utgård, Jåma, Omma, Smistad og Velure utgjør mindretallet.

Flertallet foreslår for det første at hovedregelen skal være at det er *ett fjellstyre* i hver kommune, men åpner samtidig for at det kan være flere fjellstyrer i kommuner med flere allmenninger. Flertallet foreslår at det er *kommunestyret* som skal avgjøre spørsmålet om en eller flere allmennininger, men likevel slik at avgjørelsen skal tas etter forslag fra fellesorganisasjonen som igjen får forslag om dette fra fjellstyret eller andre berørte, som for eksempel kommunen. Flertallet mener fleksibiliteten som ligger i muligheten til å utnevne flere fjellstyrer er «*nødvendig for at ein*

skal kunne få ein styringsstruktur som er tenleg i dei mange ulike situasjonane ein kan ha innanfor ein kommune».

Mindretallet mener det skal være et fjellstyre for hver kommune. Mindretallet viser særlig til at det vil være en fordel å se større områder samlet i forvaltningen av jakt og fiske, og at det hverken i relasjon til disse rettighetene eller i relasjon til friluftslivet, er behov for flere fjellstyrrer. Mindretallet mener også et samlet fjellstyre kan håndtere spørsmålene knyttet til bruksrettighetene til jordbruket og at et fjellstyre vil være en fordel for reindriftsnæringen.

USS er enig i at det bør være en målsetning om ett fjellstyre per kommune, men støtter likevel flertallet i at det bør åpnes for at det kan være flere fjellstyrrer i en kommune med flere statsallmenninger der geografiske eller andre hensyn taler for det. USS legger vekt på at tilliten til lokaldemokratiets evne til å treffe korrekte og hensiktsmessige ordninger ivaretas gjennom en slik fleksible lovbestemmelse.

Utvalget er enige om at fjellstyrene i utgangspunktet skal ha fem medlemmer. For fjellstyrrer som omfatter flere allmenninger, mener flertallet at fem medlemmer skal være hovedregelen, men at det samtidig skal kunne være mulig å utvide medlemstallet gjennom representasjon for de med jordbrukstilknyttede bruksrettigheter fra hver av allmenningene fjellstyret har ansvar for. Flertallet mener det er årsmøtet som avgjør om vedkommende allmenning skal ha en representant i fjellstyret. De foreslår også at kommunestyret «*sikrar ei balansert røystring*» i tilfeller hvor det blir flere medlemmer med jordbrukstilknyttede bruksrettigheter, og at dette skjer ved deling av stemmene slik at disse medlemmene samlet får ned til to stemmer i styret. Mindretallet mener fjellstyrene i disse tilfellene skal ha fem medlemmer, men at det samtidig «*skal leggast vekt på geografisk spreing av dei som blir valde til fjellstyret*», jf. mindretallets forslag til § 3-1 femte ledd.

USS støtter mindretallet når det gjelder antall medlemmer i fjellstyret. Prinsippet om representasjon sikrer at alle interesser ivaretas.

Et samlet utvalg foreslår at ordningen med felles fjellstyre skal videreføres som en fast regel i tilfeller hvor en statsallmenning ligger i flere kommuner eller har bruksrettighetshavere fra flere kommuner. Flertallet foreslår at medlemmene skal «*veljast etter ei ordning som kommunestyret fastset etter forslag frå fellesorganisasjonen*», men i forslaget til lovtekst, flertallets forslag til ny § 3-4 først ledd, er det bare vist uttrykkelig til medlemmer med jordbrukstilknyttede bruksrettigheter. Mindretallet foreslår at sammensetningen skal være den samme som ellers, altså etter forslaget fra disse medlemmene, og at det for øvrig «*bør vere opp til fellesorganisasjonen i samråd med kommunane å finne ei god løysing på korleis valet nærare skal ordnast*».

USS støtter mindretallets forslag.

6.5 Nærmere om punkt 8.1.8 - Sammensetning

Flertallet mener som nevnt i punkt 5.2 ovenfor, at det skal være «*minst*» to medlemmer med jordbrukstilknyttede bruksrettigheter i fjellstyret og at det vil være aktuelt med mer enn to representanter i tilfeller hvor fjellstyret omfatter flere allmenninger som nevnt ovenfor. Flertallet argumenterer for at mulig representasjon fra alle allmenningene fjellstyret omfatter vil kunne være en fordel ettersom representantene «*i større grad enn dei øvrige bundne til den allmenningen der*

dei utøver sine rettar» og at de også vil kunne sikre «verdfull kunnskap inn i fjellstyret om bruk og andre tilhøve i allmenningane». Mindretallet mener det alltid skal være to representanter med jordbrukstilknyttede bruksrettigheter, og viser særlig til hensynet til balanse mellom de ulike interessene i allmenningene og vektlegger særlig at «statsallmenningane er eit fellesgode, og at fjellstyret tek vare på interesser langt ut over bruksrettane».

USS støtter her mindretallet. (Mindretallets argumentasjon viser for øvrig også hvorfor fjellstyret bør anses som forvaltningsorgan).

Flertallet foreslår en videreføring av bestemmelsen i gjeldende fjellov om at jakt, fiske og friluftsliv og allmenne interesser skal være representert i fjellstyret. Mindretallet foreslår i stedet en tallfesting, og at det således skal være en representant for de innenbygdsboende med rett til jakt og fiske, en representant for friluftslivet medregnet jakt og fiske for andre og en representant for allmenne interesser.

USS støtter flertallet.

Et annet flertall, det samlede utvalget med unntak av medlemmene Utgård og Smistad, foreslår å videreføre bestemmelsen i den någjeldende fjellov om at reglene i kommuneloven om hvem som kan velges til kommunale nemnder skal gjelde tilsvarende for valg av fjellstyrer, likevel med unntak for representanter for samisk reindrift. Mindretallet mener denne bestemmelsen er overflødig, ettersom medlemmene etter deres forslag vil ha lokal tilknytning ved å være representanter for dem med jordbrukstilknyttede bruksrettigheter og for de som har kollektiv bruksrett til jakt.

USS støtter flertallet.

Dette mindretallet mener også at *kommunestyret* skal fastsette godtgjørelse for medlemmer av fjellstyret slik som i dag, jf. forslag til § 3-2 (7). Resten av utvalget mener denne avgjørelsen skal ligge til fjellstyret selv.

USS støtter mindretallet.

Et samlet utvalg foreslår at det i fjellstyrene for allmenninger som ligger helt eller delvis innenfor det samiske reinbeiteområdet skal være to representanter for samisk reindrift. USS er enig i dette forslaget.

6.6 Nærmere om punkt 8.2.1.9 – Oppnevning

Et samlet utvalg foreslår at de *bruksberettigede* skal oppnevne sine representanter gjennom *årsmøtet* og at *distriktsstyret* skal oppnevne representantene for *reindriften*. Representantene for jakt og fiske, friluftsliv og allmenne interesser skal oppnevnes av *kommunestyret* på samme måte som etter gjeldende fjellov. *Kommunestyret* skal på samme måte som i dag velge leder og nestleder i fjellstyret, jf. lovforslaget § 3-2 første ledd. Utvalget foreslår også at det skal innføres krav om representasjon av begge kjønn i fjellstyrene ved at lov om likestilling og diskriminering § 28 skal gjelde ved oppnevningen.

I relasjon til reindriftsnæringen og de bruksberettigede uttaler utvalget følgende:

«Kommunestyret er bunde til å nemne opp medlemmar for bruksrettshavarane og reindrifta i samsvar med framlegga frå årsmøtet og frå distriktsstyret. Kommunestyret må velje mellom dei som er foreslått, og følge prioriteringa så langt råd er.» (understreket her)

Når det gjelder de bruksberettigede er det foreslått at årsmøtet overfor kommunestyret fremmer «*minimum to representantar til kvar plass i fjellstyret*», jf. lovforslaget § 3-2 andre ledd, og at kommunestyret så kan velge mellom de foreslåtte. Kommunestyret har likevel plikt til å følge årsmøtets prioriteringer «*så langt råd er*», jf. lovforslaget § 3-2 fjerde ledd. I forslaget til tredje ledd i bestemmelsen skal representanter for samisk reindrift foreslås på samme måte av reinbeitedistriktet.

Etter utvalgets forslag står kommunestyret fritt til å oppnevne medlemmer blant dem som har jordbrukstilknyttet bruksrett, dersom det ikke er fremmet forslag fra bruksrettshaverne selv eller det er foreslått færre medlemmer enn det som er krevet.

Når det gjelder representanter for jakt, fiske og friluftsliv mener utvalget at kommunestyret skal stå «*fritt*», men det presiseres samtidig i forslaget at valget skal skje «*mellom anna etter forslag frå organisasjonar*», jf. forslaget § 3-2 femte ledd.

USS støtter forslagene om at de bruksberettigede og reindriften selv skal komme med forslag til oppnevning av medlemmer til fjellstyret, men mener at forslaget om at kommunestyret skal være bundet av forslagene vil være i strid med mandatet punkt 2.1.5, og i realiteten innebærer en svekkelse av kommunenes rolle i forvaltningen av allmenningene. Etter lovforslaget § 3-2 første ledd skal «*Kommunestyre nemne opp fjellstyre*», men bestemmelsen står ikke i sammenheng med tredje ledd hvor det fremgår at «*Kommunestyret skal nemne opp medlemmane mellom dei det er gjort framlegg om ... og følge prioriteringane så langt råd er*». Dersom kommunestyret får plikt til å velge representanter for de bruksberettigede bare blant dem årsmøtet har foreslått, og i tillegg har plikt til å følge årsmøtets prioriteringer, blir den kommunale oppnevningen av disse medlemmene i realiteten illusorisk.

6.7 Til punkt 8.2.2 – Kommunesammenslåing

Utvalget foreslår at fjellstyret kan fortsette ut valgperioden ved en kommunesammenslåing. Etter utløpet av valgperioden skal kommunestyret ta stilling til hvor vidt fjellstyrene skal bli slått sammen, eller om det alternativt skal være flere fjellstyre i den nye kommunen. USS støtter forslaget.

6.8 Til punkt 8.2.3 – Administrasjon

Utvalget foreslår at fjellstyrene kan ha en lokal administrasjon med ansvar for informasjon, veiledning og saksforberedelse. Flere fjellstyre kan også ha en felles administrasjon. USS støtter forslaget, men savner en nærmere grensegang mot kommunenes rolle som plan og friluftsmyndighet.

6.9 Til punkt 8.2.4 - Fjellkassa

Utvalget mener fjellstyrene skal ha en viss egenkapital, og forutsetter at en egenkapital på i overkant av ett års omsetning er i samsvar med kravene til forsvarlig forretningsdrift. Utvalget mener også at statsallmenningene ikke bør kunne ta opp lån. Utvalget mener videre eventuelt

overskudd i fjellkassa i første rekke skal benyttes til drift og tiltak i allmenningen, og dernest til tiltak for næringsdriften bruksrettshavere eller samiske reindriftsutøvere har i allmenningen og til tiltak som fremmer jakt og fiske i allmenningen og så til slike tiltak med tilknytning til allmenningen. Utvalget foreslår også at noe av overskuddet kan benyttes til allmenne formål i allmenningsbygdene, uten at dette krever tillatelse fra departementet. Medlemmet Østerås foreslår i tillegg at det i bestemmelsen skal fremgå at det før eventuelle utdelinger skal avsettes tilstrekkelige midler til sikring og forbedring av allmenningen.

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. Dernest 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.

6.10 Til punkt 8.2.5 – Statskog SF' oppgaver

Utvalget foreslår en rendyrking av Statskog SF sin rolle som grunneier, og at selskapet således ikke lenger skal ha myndighetsutøvelse som oppgave i allmenningene. Utvalget mener Statskog sine oppgaver skal omfatte slik som utvikling av eiendommene, inngåelser av avtaler om utleie og feste, og eventuelt salg, samt andre grunndisposisjoner. USS er enig i forslaget.

6.11 Til punkt 8.2.6 – Fellesorganisasjon for fjellstyrene

Utvalget foreslår å lovfeste ordningen med en fellesorganisasjon for fjellstyrene, som til nå har vært Noregs Fjellstyresamband. USS reiser spørsmål om en lovfesting er nødvendig og hensiktsmessig.

Flertallet, medlemmene, Borgnes, Broch Hauge, Helmen, Hjelle, Omma, Parmann, Østerås og Øygard, mener fellesorganisasjonen skal fremme forslag til *kommunestyret* om at en allmenning skal kunne forvaltes etter bygdeallmenningsloven når det gjelder skog og virkesrett. Medlemmene Utgård, Jåma og Smistad, mener fellesorganisasjonen skal gjøre selve vedtaket, så fremt Statskog SF samtykker. USS støtter flertallet.

Utvalget foreslår også lovfesting av regler om landsmøte og styre som organer for fellesorganisasjonen. Når det gjelder styreoppnevningen er utvalget delt i tre, flertallet,

medlemmene Borgnes, Broch, Hauge, Helmen, Hjelle, Parmann, Velure og Øygard, foreslår at styret skal bestå av representanter fra fjellstyrene, og at det skal ha to representanter for samisk reindrift og to representanter for de ansatte i fjellstyrene. Mindretallet, Utgård, Jåma, Omma og Smistad foreslår at styret skal være sammensatt på samme måte som et fjellstyre, og mindretallet Østerås mener styret skal bestå av medlemmer fra ulike fjellstyrene og at disse skal representere ulike brukergrupper. USS gir sin subsidiære tilslutning til flertallet.

Flertallet i utvalget, medlemmene Borgnes, BrochHauge, Helmen, Hjelle, Parmann, Velure, Østerås og Øygard, foreslår at det skal lovfestes at *grunneierfondet* skal yte tilskudd til fellesorganisasjonen. Mindretallet, medlemmene, Utgård, Jåma, Omma og Smistad mener fellesorganisasjonen bare skal finansieres bare ved bidrag fra fjellstyrene. USS støtter flertallet.

6.12 Til punkt 8.2.7 – Oppgaver for kommunen

Flertallet foreslår at kommunestyret skal avgjøre om det skal være et eller flere fjellstyrene i kommunen, og om det skal være felles fjellstyre for allmenning som ligger i flere kommuner eller har bruksberettigede i flere kommuner, og videre om en statsallmenning skal forvaltes etter bygdeallmenningsloven når det gjelder skog og virkesrett.

USS viser til merknadene i punkt 3.1 om at fraværet av vurdering av nye oppgaver til kommunene er i strid med mandatet for statsallmenningslovutvalget.

Et mindretall i utvalget, medlemmene Utgård og Smistad, foreslår også en videreføring av dagens ordning hvor kommunestyret fastsetter godtgjørelse for fjellstyret. Flertallet mener fjellstyret skal gjøre dette selv.

USS mener det er problematisk at organer utnevnt av kommunestyret selv skal fastsette egen godtgjørelse, og støtter derfor mindretallets syn.

7 TIL KAPITTEL 9 – SAKSBEHANDLING

Utvalget forutsetter at fjellstyrets privatrettslige og offentligrettslige oppgaver begrunner ulike krav til saksbehandlingen. Oppgaver knyttet til administrasjonen av jakt, fangst, felling og fiske er etter utvalgets syn av offentligrettslig karakter, og fjellstyret skal ved slike avgjørelser følge saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og offentlighetsloven. Utvalget foreslår også at habilitetsreglene i forvaltningsloven skal gjelde ved all saksbehandling i fjellstyret. Utvalget foreslår videre at fjellstyrene skal følge prinsippene i forvaltningsloven og offentlighetsloven «*så langt dei høver*» i alle saker, jf. lovforslaget §§ 10-1 og 10-2. USS viser til sin merknad i punkt 6.3 om at fjellstyret fortsatt bør være forvaltningsorgan. Utvalgets begrunnelse for at habilitetsreglene i forvaltningsloven bør gjelde for all saksbehandling i fjellstyret, jf s. 114 hvor det vises til at medlemmer i fjellstyret er inhabile i saker som gjelder *egen* bruksrettsutøvelse, illustrerer etter USS syn at det blir feil å anse fjellstyret som privat rettssubjekt. Adgang til å delta i avgjørelsen om egne rettigheter og plikter er nettopp et kjennetegn på privatrettslige organer, i motsetning til offentlige organer hvor det vil foreligge inhabilitet i slike saker.

Henvisningen til at reglene i forvaltningsloven og offentlighetsloven skal gjelde «*så langt dei høver*» åpner etter USS syn for stor grad av usikkerhet for både fjellstyret og andre parter, herunder om hvilke prinsipper i de to lovene som skal gjelde og i hvilke saker prinsippene gjør seg gjeldende.

Dette tilsier at utgangspunktet bør snus, at de nevnte lovene kommer til anvendelse, med mindre det er tale om rene faktiske avgjørelser.

I lovforslaget § 10-4 foreslår utvalget en gjensidig uttalerett for fjellstyrene og Statskog SF, der den som ikke tar den aktuelle avgjørelsen har rett til å uttale seg dersom det er tale om større inngrep eller disposisjoner. USS mener at også *kommunene* bør være omfattet av uttaleretten etter bestemmelsen, og viser til at dette vil være i samsvar med mandatet punkt 2.1.5 og enkelt vil bringe kommunene tettere inn i forvaltningen av allmenningene. USS viser til at kommunens rolle som blant annet primær planmyndighet etter plan- og bygningsloven og friluftsgesamtorg etter friluftsgesamtloven gjør det hensiktsmessig med adgang til å uttale seg overfor Statskog SF og fjellstyrene.

8 TIL KAPITTEL 10 – ØKONOMI, KONTROLL OG RAPPORTERING

Utvalget mener fellesorganisasjonen skal ha som oppgave å tilrettelegge for forsvarlig og god økonomistyring i fjellstyrene. Utvalget foreslår også å videreføre regnskapsplikten for fjellstyrene gjennom en lovfesting med henvisning til regnskapsloven. Fjellstyrene vil etter utvalgets forslag også få en rapporteringsplikt overfor fellesorganisasjonen, hvor sistnevnte kan be om årsrapporter om virksomheten i statsallmenningene.

USS støtter forslagene.

9 TIL KAPITTEL 11 – OPPSYN

Når det gjelder oppsyn i statsallmenningene har utvalget delt seg i et flertall og et mindretall.

Flertallet, medlemmene Borgnes, Broch Hauge, Helmen, Hjelle, Parmann, Velure, Østerås og Øygard ønsker en videreføring av ordningen med egne oppsyn i statsallmenningene. De mener denne ordningen sikrer et feltapparat med nær tilknytning til de aktuelle områdene, og med god lokalkunnskap og viser også til at det er ressurseffektivt at fjelloppsynet kan utføre naturoppsyn og privatrettslig oppsyn på samme tid. Om det nærmere innholdet i flertallets forslag vises til innstillingen kap 11. Flertallet vil også videreføre ordningen med statlig grunnfinansiering av fjellstyrene, og at refusjonsordningen fortsatt skal dekke oppsyn, skjøtsel og saksbehandling. For å sikre en langsiktig løsning mener de også det bør etableres egne poster knyttet til de ansvarlige departementene i statsbudsjettet for den lovpålagte refusjonsplikten. De foreslår at fellesorganisasjonen skal være mottaker av den statlige refusjonen, og de i samarbeid med fjellstyrene skal legge frem et samlet budsjett for oppsyn for det kommende året til departementet og så tildele midlene videre til fjellstyrene i samsvar med budsjettforslaget.

Mindretallet, medlemmene Utgård, Jåma, Omma og Smistad, ønsker en ny modell hvor SNO overtar ansvaret for offentligrettslig oppsyn i statsallmenningene. De mener det bør trekkes et klart skille mellom offentligrettslig oppsyn, regulert etter naturoppsynsloven, og tilsyn på privatrettslig grunnlag for bruksrettighetene og jakt, fangst og fiske. Mindretallet viser særlig til hensynet til uavhengighet og objektivitet, og er «*betenkte over rolleblandinga som ligg i at fjellstyra som har inntekter frå jakt og fiske med hytteutleige og anna, og som representerer bruksrettshavarane, også skal ha rolla på vegner av offentlege myndigheiter med å stå for eiobjektiv og uavhengig handheving av lovreglar.*» Mindretallet mener også en ordning med særlig grunnfinansiering er både prinsipielt og praktisk uheldig, og at dette vil gi staten som yter av tilskudd en problematisk styring over allmenningene.

USS viser til at medlemskommunene har gode erfaringer med dagens fjelloppsyn, og støtter derfor flertallets forslag, her under også finansieringen. USS mener at fjellstyrets oppsynsmyndighet tilsier at fjellstyret skal anses som forvaltningsorgan.

10 TIL KAPITTEL 12 – FORVALTNING OG UTVIKLING AV EIENDOMMENE

10.1 Til punkt 12.2. 1 – Grunndisponering

Et samlet utvalg vil videreføre kravene til involvering av bruksrettshaverne ved gjennomføring av grunndisposisjoner. De vil også at den nye loven viderefører prinsippet om at fjellstyret har myndighet til å administrere bruken av rettigheter og lunnende så langt ikke annet er fastsatt i lov eller i medhold av lov og prinsippet om at grunndisponeringstiltak bare kan gjøres av grunneier, med mindre annet er særskilt fastsatt. USS er enig i dette.

Utvalget er delt i spørsmålet om hva som utgjør en grunndisponering, og har foreslått hver sin definisjon til den nye loven.

Flertallet, medlemmene Borgnes, Broch Hauge, Helmen, Hjelle, Parmann, Velure, Østerås og Øygard, foreslår at følgende definisjon: «*[m]ed grunndisponering blir meint større, varige fysiske inngrep i grunnen som ikkje er ein konsekvens av bruksrettsutøving eller følger av anna særskilt rettsgrunnlag.*»

Mindretallet, medlemmene Utgård, Jåma, Omma og Smistad, mener grunndisponeringer derimot skal omfatte «*fysiske inngrep i grunnen og anna disponering som ikkje er konsekvens av bruksrettsutøving eller følger av anna særskilt rettsgrunnlag.*».

USS støtter flertallets definisjon.

10.2 Til punkt 12.2.2 - Avhending

Utvalget er delt i spørsmål knyttet til utvidelse av unntakene fra avhendingsforbudet.

Flertallet, medlemmene, Borgnes, Broch Hauge, Jåma, Helmen, Hjelle, Omma, Parmann, Østerås og Øygard, mener unntakene fra avhendingsforbudet i gjeldende lov skal videreføres. De viser generelt til at statsallmenningene skal dekke fellesbehov i et langsiktig perspektiv, og det derfor ikke er ønskelig med privatisering av områder i allmenningene.

Mindretallet, medlemmene Utgård, Smistad og Velure, mener det bør kunne åpnes for at grunneier kan vurdere om det er riktig å selge fremfor å feste bort, og at det bør åpnes for innløsning av festetomter for fritidsboliger. Mindretallet viser til at salg av bortfestede tomter ikke vil føre til mer oppstyking, og understreker at det ikke kan etableres nye tomter uten en bred prosess som involverer fjellstyret, og hvor kommunen har styringen etter plan- og bygningsloven.

Et annet mindretall, medlemmene, Utgård og Smistad, vil også åpne for salg av større kraftverk.

USS viser til sin merknad i punkt 2 om det grunnleggende hensynet til at arealforvaltningen må skje i et langsiktig perspektiv og at lovgivningen skal være underlagt et føre-var-prinsipp, og støtter

derfor videreføringen av avhendingsforbudet⁵. Det er en prinsipiell forskjell mellom avhending og bortfeste, se nedenfor i 10.4. Om større kraftverk vises til punkt 10.5.

10.3 Nærmere om punkt 12.2.2.2 – Tomtefeste og salg av hyttetomter

Et samlet utvalg mener muligheten til å etablere avtaler om feste av tomter i statsallmenningene bør videreføres. Det vises til at tomtefeste gir langsiktige inntekter, som vil kunne gjelde i mange generasjoner fremover. I spørsmålet om tomtefeste skal være den eneste muligheten for etablering av fritidsboliger i statsallmenningene er utvalget imidlertid delt.

Flertallet, medlemmene Borgnes, Broch Hauge, Jåma, Helmen, Hjelle, Omma, Parmann, Østerås og Øygard, mener at det ikke skal kunne åpnes for salg av tomter til fritidsboliger i statsallmenningene. Disse medlemmene viser særlig til betydningen statsallmenningene har som beiteområder for småfe, storfe, tamrein og villrein, og adgangen til å avtale at festetomter ikke skal gjerdes inn, jf. tomtefesteloven § 16.

Mindretallet, medlemmene Utgård, Smistad og Velure, mener det er grunn til å utvide unntaket fra forbudet mot avhending i loven til å gjelde byggetomter for fritidsboliger. Disse medlemmene mener den nye loven bør kunne åpne for at Statskog SF kan velge å selge tomter til fritidsboliger fremfor å feste dem bort. En absolutt forutsetning for å tillate salg, skal være at arealbruken ikke kommer de andre allmenningsinteressene for nære. Om den nærmere begrunnelsen vises til innstillingen

USS viser til sine merknader ovenfor og støtter flertallets syn.

10.4 Nærmere om punkt 12.2.2.3 – Innløsning etter tomtefesteloven

Utvalget er delt også i spørsmålet om det bør gjøres endringer av innløsningsforbudet for festetomter i allmenningene.

Flertallet, medlemmene Borgnes, Broch Hauge, Helmen, Hjelle, Jåma, Omma, Parmann, Øygard og Østerås, mener unntaket fra innløsningsretten etter tomtefesteloven skal videreføres i den nye loven. Flertallet viser blant annet til at festeinntektene gir fjellstyrene stabile inntekter, at en innløsningsrett vil føre til en fragmentering av allmenningene og at innløsningsretten vil kunne pådra grunneierfondet store sakskostnader ved eventuelle skjønn om tomteverdien.

Mindretallet, medlemmene Utgård, Smistad og Velure, mener det bør åpnes for innløsning av festetomter for fritidsboliger. De peker på at festeavtaler i dag er evigvarende, og derfor i realiteten er det samme som et salg. Med hensyn til økonomien, mener mindretallet også at en langsiktig plassering i varierte fondsløsninger vil gi høyere realavkastning enn festeinntektene. Mindretallet, medlemmet Smistad, mener også det er problematisk at halvparten av festeinntektene går til fjellstyrene, og da at dette er urimelig overfor grunneierfondet.

USS mener det er avgjørende forskjeller på feste og salg, herunder at bortfeste sikrer stabile inntekter for allmenningene, og støtter derfor flertallets syn.

⁵ Utkastet til høringsuttalelsen støtter seg her på tidligere vedtak i landsstyret og i på landsmøte i 2008 om tilsvarende problemstilling for SRU II. Landsstyret i USS har ikke tatt stilling til dette spørsmålet nå.

10.5 Nærmere om punkt 12.2.2.4 – Utbygging av større vannkraftverk

Utvalget er delt i spørsmålet om forbud mot avhending av fallrettigheter til utbygging av kraftverk i statsallmenningene.

Flertallet mener det ikke er behov for å gjøre unntak fra avhendingsforbudet for salg av fallrettigheter til utbygging av kraftverk i statsallmenningene. Flertallet viser til at spørsmålet ikke har vært godt nok drøftet i utvalget, og mener Statskog SF som grunneier bør kunne få konsesjon til selv å bygge ut slike kraftverk.

Mindretallet, medlemmene Utgård og Smistad, mener det bør gjøres unntak fra forbudet mot avhending for salg til utbygging av kraftverk i statsallmenningene. Medlemmene viser til kravet om offentlig eierskap etter vannfallsrettighetsloven, og at Statskog etter gjeldende rett hverken kan selge fallrettigheter eller selv bygge dem ut.. Mindretallet peker på hensynet til minnelige løsninger, og foreslår at det «*bør opnast for avhending av fall i tilfelle der det ikkje vil vere mogleg å få nytta eit fall på annan måte*».

USS er uenig både i flertallet og mindretallets forslag. Flertallets forslag om at Statskog SF skal ha mulighet til selv å bygge ut kraftverk i allmenningene er i strid med gjeldende eierskapspolitikk, jf. Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*:

«Regjeringens vurdering er at Statskog SFs investeringer i fornybar energi ikke er innenfor foretakets kjernevirksomhet og -kompetanse, og de innebærer økt risiko og usikker gevinst. Hoveddelene av inntektene fra kraftproduksjon vil komme fra utleie av fallrettigheter, og regjeringen mener derfor at Statskog SF bør begrense virksomheten til dette.»

USS viser til at flertallets forslag fremstår i strid med hva som ble lagt til grunn i Meld. St. 27 (2013–2014), men uten at dette er vurdert. Når det gjelder mindretallets forslag vil det kunne åpne for salg av kraftrettigheter i statsallmenningene til utbyggere fra andre kanter av landet utenfor de berørte lokalsamfunnene, i strid med lokalsamfunnets interesser.

USS kan ikke se at verken flertallet eller mindretallet har gjort reelle vurderinger av det konsesjonsrettslige regelverket som gjelder for vannkraftsektoren ⁶. Når det gjelder statens kraftrettigheter mener USS det må være opp til staten selv og konsesjonsmyndighetene om det skal foretas kraftutbygginger og i tilfelle av hvem.

10.6 Til punkt 12.2.3 – Forvaltning av skogen i statsallmenningene

Utvalget er delt i spørsmål om den fremtidige forvaltningen av skogen i statsallmenningen, og da særlig i spørsmålet om oppgavefordelingen mellom Statskog og fjellstyrene. Utvalget er enige om

⁶ Det følger av vannfallrettighetsloven § 5 at bare «Foretak som er organisert etter lov 30. august 1991 nr. 71 om statsforetak og norske kommuner og fylkeskommuner kan få konsesjon til å erverve eiendomsrett til vannfall på de nærmere vilkår Kongen fastsetter. Konsesjon kan også gis til et bestemt selskap, foretak eller lag eller en bestemt sammenslutning som direkte eller indirekte er eid av et statsforetak eller en av eller flere kommuner eller fylkeskommuner på en slik måte at statsforetaket, kommunen eller fylkeskommunen alene eller sammen direkte eller indirekte innehar minst to tredeler av kapitalen og stemmene, og organiseringen er slik at det åpenbart foreligger reelt offentlig eierskap.»

at forvaltningen av skog hvor det ikke er virkesrett fortsatt skal ligge hos Statskog, men er delt i spørsmålet om skogsforvaltningen i allmenninger hvor det er virkesrett.

Flertallet, medlemmene Borgnes, Broch Hauge, Helmen, Hjelle, Omma, Parmann, Velure, Østerås og Øygard, foreslår at fjellstyret skal overta forvaltningen av skogen i allmenningene som har virkesrett. Flertallet viser særlig til mandatet punkt 2.1.5 om videreføring og styrking av det lokale selvstyret, og mener det å gi fjellstyrene slik kompetanse vil innebære en styrking av det lokale selvstyret. Flertallet mener at kompetansen mange kommuner har som skogbruksmyndighet vil kunne bli tatt i bruk mer aktivt. De viser også til at fjellstyrene har gode forutsetninger for å tilpasse driften til lokalsamfunnene, og at overføring av forvaltningen av skogen vil gi en god samlet forvaltning i statsallmenningene.

Flertallet foreslår å lovfeste at fjellstyret har forvaltningsansvaret for skogen. Fjellstyret blir ikke skogeier etter skogbruksloven, men vil etter forslaget påta seg ansvaret som ellers ligger hos skogeier og bli ansvarlig for å overholdelse av reglene i skogbruksloven og annet lovverk knyttet til skogforvaltning. Flertallet foreslår også å lovfeste at fjellstyret må ha tilknyttet personer med skogfaglig kompetanse. For allmenninger med mindre skogsarealer forutsetter flertallet at det inngås avtaler om kompetanseinnhenting på annet vis enn ved ansettelse, og påpeker at det vil være nærliggende med et samarbeid med skogfaglig ansatte i kommunene eller lokale skogeierlag. Etter flertallets forslag skal fjellstyrene overta ansvaret for utarbeidelse skogbruksplan for allmenningene. Fjellstyret skal be om uttalelse fra Statskog som grunneier før endelig vedtagelse av planen.

Mindretallet, medlemmene Utgård, Jåma og Smistad, foreslår en videreføring av dagens ordning, med Statskog SF som skogforvalter i statsallmenningene. Mindretallet foreslår at forvaltningen skal skje i samråd med fjellstyrene, og mener eksempelvis at Statskog skal samarbeide med fjellstyret om skogbruksplan. Mindretallet mener dagens ordning vil være mest ressurseffektiv i et langsiktig perspektiv. Medlemmet Jåma understreker at det er viktig for reindriften at Statskog fortsatt her en viktig rolle i statsallmenningene.

USS mener det er positivt at forvaltningen av skog med virkesrett forvaltes lokalt, og støtter her flertallet.

10.7 Nærmere om punkt 12.2.3.5 – Forvaltning av statsallmenninger etter bygdeallmenningsloven

Et samlet utvalg mener ordningen med at skog og virkesrett i statsallmenninger er blitt forvaltet etter bygdeallmenningsloven har fungert godt for de statsallmenningene der dette har blitt gjort, og ønsker derfor at denne ordningen skal holde frem slik den er i dag. Utvalget foreslår at den nye fjelloven skal presisere hvilke deler av loven som skal gjelde for disse allmenningene, og at dette skal være delene om allmenningsretten generelt, om administrasjon og organisasjon, om jordbrukstilknyttede bruksrettigheter og om jakt, fangst, felling og fiske. Et samlet utvalg vil også videreføre muligheten for at flere statsallmenninger kan forvaltes etter denne ordningen, men er delt i spørsmålet om vedtagelse av forvaltningsmodellen. Flertallet foreslår at kommunestyret skal fatte slike vedtak etter forslag fra fellesorganisasjonen.

Mindretallet foreslår at Statskog må samtykke, og også at det er fellesorganisasjonen som skal ta den endelige avgjørelsen etter at kommunestyret har fått mulighet til å uttale seg.

USS mener hensynet til det lokale selvstyret tilsier at myndigheten til å ta den endelige avgjørelsen i spørsmålet om en allmenning skal forvaltes etter bygdeallmenningsloven bør tilligge kommunen. USS viser også til at mindretallets forslag betyr at fellesorganisasjonen som privatrettslig rettssubjekt får overført betydelig forvaltningsmyndighet, og mener dette er prinsipielt problematisk.

10.8 Til punkt 12.2.4 - Økonomi

Utvalget mener at *grunneierfondet*, som lukket ordning hvor midlene bare kan brukes i statsallmenningene, skal videreføres. Utvalget vil også videreføre ordningen med at Statskog skal administrere fondet, og legger til grunn at fondet skal dekke kostnader med utøvelsen av grunneierrollen. Utvalget er delt i spørsmål knyttet til fordelingen av inntektene.

Om de ulike forslagene vises til innstillingen kap 12.2.4.

USS støtter alle forslagene fra flertallet knyttet til økonomi.

10.9 Til kapittel 12.2.5 - Kapitalforvaltning

Utvalget foreslår at finanskapital – kapital som kommer i stedet for løpende inntekter, som eksempelvis erstatninger ved ekspropriasjon og salg av fast eiendom eller fallrettigheter, skal plasseres i et fond for den enkelte allmenning, og at det er fellesorganisasjonen for fjellstyrene som skal styre fondet. Etter forslaget skal hver allmenning med penger i fondet ha separate kontoer, og i tillegg må kontoen for hver allmenning splittes i to dersom kontoen både skal gjelde for erstatninger for vern av skog og for andre kilder. Utvalget foreslår videre at reglene i stiftelsesloven § 18 om forvaltning av kapital også skal gjelde for plassering av finanskapital i statsallmenningen, og legger til grunn at fellesorganisasjonen dermed regelmessig må vurdere hvordan finanskapitalen er forvaltet og gjøre endringer etter som det er nødvendig.

Forslaget om fremleggelse av kapitalplasseringsplan i forslaget til ny stiftelseslov, NOU 2016: 21, er lagt til grunn å gi fjellstyrene god informasjon om kapitalforvaltningen i deres allmenning.

USS støtter forslaget.

10.10 Til kapittel 12.2.6 - Vern av statsallmenning

I relasjon til områdevern i statsallmenningene, mener utvalget det er viktig at bruksrettshaverne og samiske reindriftsrettighetshavere blir involverte tidlig i prosessen i vurderingen av eventuelle vedtak, for å finne løsninger som er minst mulig til hinder for utøvelsen av bruksrettighetene og foreslår at Statskog SF etter avtale med vedkommende fjellstyre kan benytte midler fra erstatning for vern til å kjøpe ny skog som går inn i en allmenning som er vernet. Det nye arealet blir en del av statsallmenningen, og skal både være med å dekke virkesretten og kunne benyttes til alle bruksrettigheter.

USS støtter forslaget.

11 TIL KAPITTEL 13 – DE JORDBRUKSTILKNYTTETE BRUKSRETTIGHETENE

11.1 Til punkt 13.2.1 – Regulering av bruksrettighetene

Utvalget mener de mest sentrale rettighetene bør reguleres i loven, men tar ikke sikte på en uttømmende regulering.

Utvalget foreslår å videreføre de generelle reglene om de jordbrukstilknyttede bruksrettighetene, som lovfester prinsippene for hvordan bruksrettshaverne kan benytte bruksrettighetene, og ønsker at bruksrettighetene skal reguleres fullt ut gjennom den nye loven med tillegg av lokale bruksregler, og at de slik ikke skal være gjenstand for forskriftsregulering.

USS har ingen merknader til forslaget.

11.2 Til punkt 13.2.2 – Begrepene jordbrukseiendom og jordbruksdrift

Når det gjelder utvalgets forslag om tilkjøp av jord, leiejord og leie av ledig beite, støttes disse av USS.

Utvalget fastholder også utgangspunktene fra Rt-2011-390, Molordommen, om at det ikke er krav om husdyrhold for at det skal være tale om en jordbrukseiendom og at jordbruksaktiviteten ikke må ha direkte sammenheng med bruk av allmenningsrettighetene.

11.3 Til punkt 13.2.3 – Bortfall av allmenningsrett og bruksrett

Flertallet, alle utenom medlemmet Borgnes, mener at regelen i statsallmenningsloven om at jordbruksdriften må ha ligget nede i fem år før allmenningsretten fell bort også skal gjelde for de øvrige brukerrettighetene.

Mindretallet, medlemmet Borgnes, vil ikke videreføre regelen fra statsallmenningslova for de jordbrukstilknyttede bruksrettighetene fordi regelen etter hans syn ikke er i samsvar med gjeldende fjelloven § 2 om bortfall av allmenningsrett.

USS støtter flertallet.

11.4 Til punkt 13.2.4 – Beite

USS støtter utvalgets forslag om regler for beite i innstillingen kap 13.2.4.

I spørsmål knyttet til den enkelte bruksrettshavers adgang til *utleie* av arealer er utvalget delt.

Flertallet mener det ikke skal være mulig for beitebrukeren å leie ut inngjerdet beiteareal.

Mindretallet, medlemmene Borgnes og Broch Hauge, mener at det som en del av allmenningsretten bør kunne åpnes for utleie av inngjerdet beiteareal, etter samtykke fra fjellstyret, når bruksrettshaveren i korte eller lengre perioder ikke selv har behov for å benytte hele ressursen. USS støtter mindretallet.

Flertallet, medlemmene Borgnes, Broch Hauge, Helmen, Hjelle, Parmann, Velure, Østerås og Øygard mener det bør være mulig for beitebrukeren å leie ut gjeterbu i perioder av året hvor det ikke er aktuelt å ha dyr på beite.

USS støtter også dette forslaget.

11.5 Til punkt 13.2.5 – Tilleggsjord

Utvalget er delt i spørsmålet om tilleggsjord som allmenningsrett og utleie av tilleggsjord.

Flertallet, medlemmene Borgnes, Borch Hauge, Hjelle, Helmen, Parmann, Velure, Østerås, og Øygard viser til det dynamiske elementet i allmenningsretten og mener tilleggsjord er en ressurs som må nå er å regne som en bruksrett. Flertallet legger også til grunn at oppdyrking av tilleggsjorden i tillegg krever kommunal tillatelse til nydyrking.

Mindretallet, medlemmene Utgård, Jåma, Omma og Smistad, mener derimot at tilleggsjord ikke kan regnes som en bruksrett, og at utvisning av tilleggsjord fremdeles vil være ressursutnyttelse som ikke er basert på allmenningsrett.

USS støtter her flertallet.

Et samlet utvalg mener fjellstyre bare kan vise ut tilleggsjord dersom det ikke er til vesentlig skade eller ulempe for andre bruksrettshavere i allmenningen eller for samisk reindrift, og at de ikke bør utvises tilleggsjord i produktiv skog. Utvalget mener også det skal være en frist for å ta tilleggsjorden i bruk, og at dersom så ikke har skjedd i løpet av fem år, kan fjellstyret kreve ny søknad og dokumentasjon for at behovet fortsatt eksisterer. Utvalgt vil også videreføre regelen om at retten til utvist tilleggsjord bortfaller dersom den ikke blir brukt, men foreslår å utvide tidsrommet før retten opphører til ti år.

Flertallet forutsetter at det ikke skal være mulig for den som har fått utvist tilleggsjord å leie ut denne jorden, likevel slik at tilleggsjorden følger med ved utleie av hele gården. Mindretallet, medlemmene Borgnes, Broch Hauge og Velure, mener derimot bruksrettshaveren kan leie ut tilleggsjorden i korte eller lengre perioder der vedkommende selv ikke har behov for å benytte hele ressursen. Etter forslaget kan utleie bare skje med samtykke fra fjellstyret, og retten til utleie vil bare gjelde for bruk som fortsatt har allmenningsrett.

USS mener fjellstyret bør ha adgang til å avgjøre om det i visse tilfeller bør være adgang til bortleie av tilleggsjord, og støtter mindretallet i dette spørsmålet.

11.6 Til punkt 13.2.6 – Seter

Et samlet utvalg mener det fortsatt skal være mulig å etablere nye setrer og drive seterdrift i statsallmenningene som et bidrag til den øvrige gårdsdriften. Utvalget mener det er uheldig at setrer som går ut av drift over tid blir frittliggende fritidsboliger i allmenningene, og foreslår at det kan stilles krav til at det er en plan å om holde dyr på seteren om sommeren for å få utvist ny seter. Etter utvalgets syn bør fjellstyret ha hjemmel til å sette vilkår for utvisning av nye setre.

Utvalget mener også at fjellstyret bør vise ut eksisterende setrer som ikke er i drift til nye seterbrukere der det er mulig, og at etablering av en ny seter normalt bare bør skje i tilfeller hvor det ikke er aktuelt å overta en eksisterende seter. Utvalget presiserer også at fjellstyret ikke kan

utvise nye setrer dersom etableringen er til vesentlig skade eller ulempe for bruksrettshavere i allmenningen eller for samisk reindrift.

Et samlet utvalg vil også videreføre kravet i gjeldende fjellov § 18 om at seteren må tas i bruk i løpet av fem år, og at retten til den utviste seteren bortfaller om kravet ikke oppfylles. Flertallet, medlemmene Utgård, Broch Hauge, Hjelle, Jåma, Omma, Parmann, Smistad og Øygard, foreslår at det i tillegg skal gjelde et krav om at seteren skal drives i samsvar med vedtaket om utvist seter i ti år. Plikten skal gjelde fra utvisingen, og dersom seteren ikke blir drevet i samsvar med utvisningen vil det etter flertallets syn være grunnlag for bortfall av retten. Mindretallet, medlemmene Borgnes, Helmen, Velure og Østerås støtter ikke forslaget til utvidet krav om å ta seteren i bruk, og mener gjeldende krav er tilstrekkelige.

USS støtter mindretallet.

Utvalget vil lovfeste kravet til drift, og vil videreføre dagens krav om at en seter regnes for å være i bruk dersom setervollen blir høstet, eller er inngjerdet til beitedyr. Videre foreslås det at visse former for utleie av seteren skal aksepteres uten at det blir regnet som avbrudd i driften. Utvalget mener seterbrukeren, med samtykke fra fjellstyret, skal få adgang til å leie ut seterhusene opp til ti år som ledd i gårdstilknyttet næring, og at seteren i disse tilfeller skal vurderes som å være i bruk.

Utvalget foreslår å videreføre regelen om at 20 år sammenhengende opphold i seterdriften fører til at retten til utvist seter bortfaller. Utvalget vil også videreføre hovedregelen om at fjellstyret tilby seteren til en annen bruksrettshaver med behov for seter ved bortfall av retten til utvist seter. Dersom retten til seteren har falt bort på grunn av manglende drift de siste 20 årene, og den heller ikke blir utvist til annen allmenningshaver, råder fjellstyret over setervollen, og utvalget foreslår at fjellstyret i slike tilfeller kan vurdere å leie ut seteren til allmenne formål. Utvalget vil i tillegg videreføre ordningen der den tidligere seterbrukeren kan få avgiftsfri tillatelse til å beholde seteren for en periode på inntil 10 år. Adgangen til å gi slik tillatelse skal ligge til fjellstyret, og det vil også være adgang til å gi tillatelse på nytt og til å knytte vilkår til slike tillatelser.

USS støtter utvalgets forslag

11.7 Nærmere om punkt 13.2.6.6 – Setre som ligger til eiendom der allmenningsretten har bortfalt

Utvalget foreslår å videreføre regelen om at retten til utvist seter bortfaller når en eiendom mister allmenningsretten, og at fjellstyret i slike tilfeller først skal tilby seteren til eiendom som har behov for seter.

Utvalget er imidlertid delt i spørsmålet om eventuell videreføring av adgang til feste av seterbygninger for tidligere seterbrukere.

Flertallet, medlemmene Borgnes, Broch Hauge, Helmen, Hjelle, Jåma, Omma, Parmann, Østerås og Øygard foreslår at det ikke lenger skal være mulig å få festetomt til seterhusene som tidligere seterbruker. Flertallet mener det ikke er ønskelig med fritt omsettelige fritidsboliger i seterområdene, og viser til adgangen til avgiftsfri tillatelse for 10 år av gangen for den tidligere

seterbrukeren dersom ingen har behov for seteren, og at denne ordningen muliggjør utvisning til landbrukseiendom med behov for seter i fremtiden.

Mindretallet, medlemmene Utgård, Smistad og Velure mener det ikke skal være mulighet for den som ikke lenger har allmenningsrett til å få vederlagsfri tillatelse til bruk av seteren, da en slik ordning etter deres syn vil være i strid med grunnleggende prinsipper i allmenningsretten. Slike tillatelser vil i praksis, spesielt ved fornyelse, skape en egen form for rettigheter i allmenningene – i praksis til fritidsboliger. Mindretallet foreslår i stedet at det bør være adgang til å feste bort tomt for seterhusene, når allmenningsretten til eiendommen som har setra har falt bort og at Statskog i slike tilfeller også må stå fritt til å tilby salg i stedet for festekontrakt. Mindretallet viser også til at kommunen som reguleringsmyndighet vil sikre lokal medvirkning.

USS støtter flertallets forslag, men viser samtidig til at forslaget medfører betydelig uklarhet om fremtidige forhold, herunder forholdet mellom eiendommen som har mistet allmenningsretten medregnet retten til utvist seter og den tidligere seterbrukeren. Flertallet omtaler ikke hva som skjer i tilfeller hvor det er gitt vederlagsfritt løyve til den tidligere seterbrukeren og eiendommen som tidligere hadde allmenningsrett deretter selges. Hvor vidt løyvet til den tidligere seterbrukeren kan fornyes også etter et salg av gården er heller ikke omtalt. En tolking av ordlyden i flertallsforslaget, «*[f]jellstyret kan gi løyve til at seterbrukaren kan ha seterhusa med nødvendig tomt vederlagsfritt i opptil ti år om gongen*», kan være at det er seterbrukeren *personlig* som får løyve til å bruke husene. En slik tolking vil innebære at loven i seg selv ikke er til hinder for fornyelse til en tidligere seterbruker som ikke lenger er eier av eiendommen som stølsretten har vært knyttet til.

11.8 Til punkt 13.2.7 – Virkesrett

Et vesentlig spørsmål når det gjelder virkesretten, er hvordan den skal utøves. I dag skjer denne på to ulike måter – enkeltpersondrift eller fellesdrift.

Flertallet i utvalget, medlemmene Borgnes, Broch Hauge, Helmen, Hjelle, Parmann, Velure, Østerås og Øygard, foreslår at valg av driftsform for utøvelse av virkesretten skal reguleres i bruksreglene for det enkelte fjellstyre, og ikke i loven. Flertallet mener likevel at loven bør regulere at virkesrettshaverne selv har rett til å hogge og drive frem utvist virke, og at kontantbeløp ikke kan erstatte retten til virke. Heller ikke muligheten til å dekke virkesretten gjennom virkestilskudd bør kunne erstatte retten til trevirke fra allmenningen. Flertallet forutsetter også at fjellstyret kan endre driftsform dersom forholdene i allmenningen endrer seg.

Mindretallet, medlemmene Utgård, Jåma, Omma og Smistad, foreslår en overgang til fellesdrift på samme måte som det er gjort i bygdeallmenningene, og viser til hensynet til ressurseffektiv drift av skogen i allmenningene og sparte driftskostnader. Mindretallet mener likevel det må være adgang til å velge enkeltpersondrift, og peker på at deres forslag i realiteten innebærer at man bytter hovedregel, men beholder fleksibiliteten.

USS støtter flertallets syn om driftsform ved utnyttelse av virkesrett.

11.9 Til punkt 13.2.8 – Om utbygging av mindre kraftverk/småkraftverk

Utvalget viser til Vistra-dommen, Rt. 1963 s.1263 hvor det ble fastslått at bruk av fallrettigheter til store kraftverk ikke er en bruksrett, men tilhører grunneier. I spørsmål knyttet til småkraftverk i den nye fjelloven har utvalget delt seg i tre.

Flertallet, medlemmene Borgnes, Broch Hauge, Helmen, Velure, Østerås og Øygard, mener at retten til å bruke fall til utbygging av mindre kraftverk må anses som en bruksrettighet. Bruksrettshaverne sin bruk av vann- og fallrettigheter i statsallmenningene har endret seg, og eldre bruksmåter er lite aktuelle.. Flertallet foreslår at grensen for små kraftverk bør følge vannfallrettighetsloven § 2, slik at fall som kan utbringe mindre enn 4000 naturhesterkrefter blir regnet som småkraftverk. Flertallet mener også at det er fjellstyret som må bestemme hvorvidt slike utbygginger skal gjennomføres av en eller flere bruksrettshavere, eller av fjellstyret som fellestiltak. Om inntektene fra slike utbygginger foreslår flertallet at husbehovet skal være avgjørende og at overskytende inntekter tilfaller fjellstyret. Dersom utbyggingen blir gjennomført ved fellestiltak foreslås det at hele inntekten går til fjellstyret.

Mindretallet, medlemmene Utgård, Hjelle og Parmann, utelukker ikke at mikrokraftverk kan være allmenningsrett dersom det er tale en rett med formål å forsyne brukerne av en eller flere setrer eller et gardsbruk som ligger i allmenningen med strøm, men understreker at dersom det er tale om flere involverte, som for eksempel flere i en setergrend, eller det blir aktuelt med tilknytning til nettet for salg, passerer grensen for allmenningsbruk.

Et annet mindretall, medlemmene Jåma, Omma og Smistad mener retten til å nytte vannfall til små kraftverk ikke er en del av allmenningsretten, og mener retten til å utnytte vannfall til kraftproduksjon er vesensforskjellig fra retten til å «*ta vann til drift av gårdskverner og almenningssag, til jordvanning og til husholdnings- og husdyrbruk*», jf. Rt. 1963 s.1263. Mindretallet peker også på at inntektene fra slike evigvarende felles ressurser ikke bør tilfalle en enkelt bruksrettshaver, og at fall derfor bør bygges ut på vanlig måte etter kontrakt med grunneier og at utleie av fallrettigheter fremdeles må behandles som grunndisponering. Inntektene fra utleie av fallrettighetene foreslås delt mellom grunneierfondet og fjellstyret.

USS støtter flertallet i at utbygging av små kraftverk kan anses som en bruksrett, men mener at problemstillingen knyttet til småkraftutbygging og hvem som eventuelt skal forestå denne dersom utbyggingen vil gi en større produksjon enn de bruksberettigedes egne behov bør utredes nærmere. I slike tilfeller bør det vurderes om ikke dette er et område hvor kommunene vil være den som i tilfelle bør stå for utbyggingen.

11.10 Til punkt 13.2.9 – Bruksregler

Utvalget foreslår at det skal utarbeides lokale bruksregler for utøvelsen av de jordbrukstilknyttede bruksrettighetene, etter modell fra statsallmenningsloven og bygdeallmenningsloven. Bruksreglene skal bare gjelde for de jordbrukstilknyttede bruksrettighetene, ikke for jakt og fiske som blir regulert i loven og av eventuelle forskrifter. Bruksreglene er foreslått å være bindende for fjellstyret, og skal oppdateres minst hvert tiende år.

Utvalget er delt i spørsmålet om hvem som skal vedta bruksreglene.

USS støtter flertallets forslag om at fjellstyret skal vedta bruksregler, men slik at årsmøtet for de med jordbrukstilknyttet bruksrett skal fremme forslag til bruksregler for fjellstyret og at fellesorganisasjonen skal prøve om reglene er i strid med loven.

12 TIL KAPITEL 14 – SAMISK REINDRIFT OG SAMISK BRUK I STATSALLMENNINGENE

Som en oppfølging av SRU II foreslår utvalget både obligatorisk representasjon fra reindriftsnæringen i fjellstyret og krav om at det skal gjøres vurderinger av hvordan tiltak i statsallmenningene vil påvirke utøvelsen av reindrift. Utvalget viser til at det i SRU II er foreslått at bestemmelser i den gjeldende fjelloven om utøvelse av bruksrettigheter, grunn disponering og avhending, også skal inkludere hensynet til samisk reindrift. Utvalget foreslår i stedet å innføre en generell regel om dette, men har delt seg i et flertall og et mindretall i spørsmålet om utforming.

Forslaget fra flertallet, medlemmene Utgård, Borgnes, Broch Hauge, Helmen, Hjelle, Parmann, Smistad, Velure, Østerås og Øygard, lyder:

«Fjellstyret eller Statskog SF kan ikke ta avgjerd som er til vesentleg skade eller ulempe for bruksrettshavarar i allmenningen eller for samisk reindrift. Det skal særleg leggst vekt på omsynet til eksisterande bruk i området.»

Mindretallet, medlemmene Jåma og Omma, foreslår en formulering som ligger nærmere forslaget fra SRU II:

«Fjellstyret og Statskog SF kan ikke ta avgjerder som er til urimeleg eller unødvendig skade eller ulempe for bruksrettshavarar i allmenningen eller for samisk reindrift. Det skal særleg leggst vekt på omsynet til eksisterande bruk i området.»

Utvalget foreslår også at denne generelle bestemmelsen skal vise til reindriftsloven § 63, slik at avgjørelser og tiltak til vesentlig skade for reindriften skal behandles etter reindriftsloven § 63 om eiendomsutnyttelse. Utvalget foreslår også at forholdet til folkeretten blir uttrykkelig regulert i den nye fjelloven og at dette bør gjøres på tilsvarende måte som i finnmarksloven § 3, og understreker samtidig at fjellstyrene, selv om de etter utvalgets syn er privatrettslige rettssubjekter, må bruke loven i samsvar med reglene i folkeretten om urfolk og minoriteter.

USS støtter flertallsforslaget.

13 TIL KAPITTEL 15 – RETT TIL JAKT, FANGST, FELLING OG FISKE

13.1 Til punkt 15.2.1 – Karakteren av retten til jakt og fiske

Utvalget velger å ikke ta stilling til om, eller i hvilken utstrekning, det er tale om en allmenningsrett til jakt og fiske for folk i allmenningsbygdene. Flertallet, alle utenom Smistad, legger likevel til grunn at mye talar for at det vil være rett å både jakt- og fiskeretten som en allmenningsrett for folket i bygda. Smistad mener det ikke er nødvendig å gå inn på disse spørsmålene.

13.2 Til punkt 15.2.2, 15.2.3 og 15.2.4 – Definisjonen av innenbygdsboende, fordeling av rettigheter og salg av pakker

Utvalget vil videreføre de to kategoriene for innenbygdsboende som følger av fjelloven i dag. Den ene kategorien er basert på tidligere kommunegrenser, og den andre kategorien gjelder bygd eller grend hvor innbyggerne fra gammel tid har utøvd allmenningsrett.

USS viser til de nærmere detaljene i utvalgets forslag, som må anses som en videreføring av dagens regler. Forslagene støttes.

13.3 Til punkt 15.2.5 – Administrering av jakt- og fiskeretten

Utvalget mener det bør presiseres i loven at fjellstyrene administrerer jakt-, fangst- og fiskerettighetene på vegne av alle med slik rett, og de som for tildelt jakt og fiske hos et fjellstyre ikke kan selge eller leie denne retten videre, med unntak for fordeling av jakt- og fiskekort til reiselivsbedrifter for videresalg.

USS støtter forslaget.

13.4 Til punkt 15.2.6 – Prisrammer og differensiering for jakt- og fiskekort

Utvalget er delt i spørsmål om prisrammer for jakt- og fiske.

Flertallet, medlemmene Borgnes, Broch Hauge, Helmen, Hjelle, Jåma, Smistad, Parmann, Velure, Østerås og Øygard, viser til at tilbudet om enkelte former for jakt er mindre enn etterspørselen. Flertallet foreslår derfor en prisramme fastsatt i forskrift, som vil utgjøre en maksimalpris på jaktkort, men likevel slik at fjellstyrene står fritt innenfor prisrammen, og at regelen i forskrift om jakt mv. i statsallmenning § 14 om at det skal være lik pris for innen- og utenbygdsboende for jakt på storvilt unntatt villrein bør videreføres i loven.

Mindretallet, Utgård og Omma mener det økonomiske potensialet som ligger i jakt og fiske bør utnyttes i større grad, og foreslår å åpne for at fjellstyret kan velge et prisnivå på linje med det nedre nivået av det private grunneiere krever. Mindretallet viser til at vedtak om pris kan klages inn til departementet som følge av klageretten over fjellstyrenes vedtak i saker om jakt og fiske, men understrekes likevel at det er prinsipielt riktig at også slike saker avgjøres lokalt og at det derfor må være en høy terskel for at departementet skal endre vedtak i fjellstyret her.

USS støtter flertallets forslag.

13.5 Til punkt 15.2.7 og 15.2.8 – Sanksjoner ved manglende rapportering og nektelse av jakt- og fiskekort

USS støtter utvalgets forslag om sanksjoner ved manglende rapportering og nektelse av jakt og fiskekort, og at terskelen for mulig utestengelse fra jakt og fiske som følge av regelbrudd bør senkes.

13.6 Til punkt 15.2.9 – Uttalelse fra kommunen

USS støtter utvalgets forslag om å videreføre kommunenes adgang til å uttale seg før det blir gjort vedtak i fjellstyret om småviltjakt, villreinjakt, større jakt- og fiskeområder, utleie og om fiske etter gjeldende fjellov, og at regelen også bør gjelde for vedtak fjellstyret fatter om jakt på storvilt utenom villrein.

USS mener at kommunen bør ha endelig avgjørelsesmyndighet dersom det er uenighet mellom fjellstyret og kommunen om saker om småviltjakt, villreinjakt og fiske, slik at disse ikke må fremlegges departementet for avgjørelse.

Utvalget legger til grunn at kommunen bør ha mulighet til å påvirke forvaltningen av jakt og fiske, og at kommunen har kompetanse til å uttale seg og viser her til at mange kommuner har viltneemnder eller vilt og innlandsfiskneemnder. Utvalget mener det er nødvendig å gi kommunen denne muligheten, men likevel slik at det ikke skal gå ut over fjellstyret sin rett til å legge opp forvaltningen slik det passer best i det enkelte område.

13.7 Til punkt 15.2.10, 15.2.11 og 15.2.12 – Storviltjakt

USS støtter utvalgets forslag og merknader om storviltjakt i NOU 2018:11 kap 15.2.10-12.

13.8 Til punkt 15.2.14 og 15.2.15 – Innenbygdsboende og bostedskrav

Utvalget legger til grunn at fortrinnsretten til jakt og fiske kan videreføres innenfor rammen av EØS-avtalen. Utvalget mener at heller ikke kravet til bosetning i Norge er i strid med EØS-avtalen, og at bosetningskravet slik kan videreføres i den nye loven. Samtidig foreslår utvalget at kravet om bosetning i Norge over en periode på et år ikke bør videreføres i den nye loven. USS er enig i dette.

14 TIL KAPITTEL 16 – BRUK SOM IKKE ER BASERT PÅ ALLMENNINGSRETT

Utvalget mener det er viktig å videreføre mulighetene for utleie av areal som ikke blir benyttet av de bruksberettigede får å sikre en rasjonell utnyttelse av arealene i statsallmenningene. Utvalget påpeker at utleie ikke er en del av allmenningsretten, men mener likevel utleie av arealer til beite, gjeterbuer, tilleggsjord og setre bør ligge til fjellstyret ettersom det er tale om virksomhet tett knyttet til forvaltningen av bruksrettene. Om det nærmere innholdet i forslaget vises til kap 16. Utvalget er delt i spørsmålet om utforming av utleiebestemmelsen.

Flertallet foreslår at det skal være adgang til utleie bare av «*areal til husdyrbeite, gjetarbu, seter eller tilleggsjord som bruksrettshavarane ikkje har behov for*» som en videreføring av gjeldende fjellov §§ 15 og 21.

Mindretallet, medlemmene Borgnes, Broch Hauge, Helmen, Velure og Østerås, foreslår at det skal være adgang til utleie av «*mellom anna areal til husdyrbeite, gjetarbu, seter eller tilleggsjord som bruksrettshavarane ikkje har behov for*», og begrunner forslaget med hensynet til «*tida og tilhøva*».

USS mener det dynamiske elementet i allmenningsretten og hensynet til det lokale selvstyret taler for mindretallets forslag til utforming av utleiebestemmelse.

15 TIL KAPITTEL 17 – ALLMENHETENS INTERESSER

Forholdet til friluftsloven

USS støtter utvalgets forslag og merknader om forholdet til allmenhetens tilgang til friluftsliv i statsallmenninger og at friluftslivet bør nevnes i formålsbestemmelsen.

Utvalget foreslår også at den nye loven bør tydeliggjøre ansvaret fjellstyrene har for å tilrettelegge for friluftslivet i allmenningene.

USS viser til at det er kommunene som etter friluftsloven § 21 er det lokale friluftsansvar, og at kommunene etter loven er gitt en rekke oppgaver etter loven. Fjellstyrene er ikke nevnt i lovens § 21 og heller ikke i loven for øvrig. USS mener det er uheldig at utvalget ikke klargjør rollene mellom kommunene og fjellstyret hva gjelder friluftsloven.

Begrensninger i utøvelsen av bruksrettighetene

Utvalget foreslår også å videreføre bestemmelsen i den gjeldende statsallmenningssloven § 4-1 om begrensninger i utøvelsen av bruksrettighetene når dette er nødvendig for å opprettholde allmenningens yteevne, og mener det er fjellstyret som kan vedta slike begrensninger. Utvalget vil derimot ikke videreføre den delen av bestemmelsen i statsallmenningssloven som gjelder fredning av enkelte områder mot bestemte typer bruk. Flertallet i utvalget, medlemmene Utgård, Borgnes, Broch Hauge, Hjelle, Jåma, Omma, Parmann, Smistad, Velure og Øygard, mener likevel at fjellstyret skal kunne vedta begrensninger i utøvelsen av bruksrettighetene som er nødvendige av hensyn til naturgrunnlag og friluftsliv. Mindretallet, medlemmene Helmen og Østerås, vil ikke at fjellstyrene skal kunne gjøre begrensninger i bruksrettighetene av hensyn til naturgrunnlag og friluftsliv.

USS støtter flertallet.

Fjelloppsynets oppgaver

Utvalget er også delt i spørsmål om fjelloppsynets rolle i tilrettelegging for friluftsliv i allmenningene. Flertallet, medlemmene Borgnes, Broch Hauge, Helmen, Hjelle, Parmann, Velure, Østerås og Øygard, mener oppsynet må spille en sentral rolle i tilrettelegging og informasjon i området. De mener oppsynet bør informere om bruken i et konkret område for at gamle og nye gjester i området skal ta hensyn til naturen i allmenningen, og den etablerte bruken. Mindretallet, medlemmene Utgård, Jåma, Omma uttaler at det også for et tilsyn er sentralt å ivareta interessene til de bruksberettigede og grunneier, og sikre at konflikter med disse unngås.

USS finner grunn til å påpeke at verken flertallet eller mindretallet har vurdert forholdet til friluftsloven § 21 og de organene som er nevnt der.

16 TIL KAPITTEL 18 – TVISTELØSNING

16.1 Til punkt 18.2.1 – Jordskifteretten som tvisteløsningsmekanisme

Utvalget ønsker et forenklet tvisteløsningssystem sammenlignet med slik det er i dag, og foreslår at jordskifteretten bør være tvisteløsningsmekanisme for konflikter om allmenningsrett og de jordbrukstilknyttede bruksrettighetene, likevel slik at jordskifterettene ikke får eksklusiv kompetanse til å avgjøre slike tvister, men at tvister fortsatt skal kunne føres inn for de ordinære domstolene.

Formålet med å gå til jordskiftedomstolen med saker etter fjelloven, er å sikre rettssikkerheten til de ulike bruksrettighetsberettigede i allmenningen. Utvalget foreslår samtidig to alternative modeller for behandling av konfliktsaker etter loven, og utvalget er delt i spørsmålet om sakene skal behandles som rettsutredningssaker eller som «eiga sak».

Flertallet, medlemmene Borgnes, Broch Hauge, Helmen, Hjelle, Jåma, Omma, Parmann, Velure, Østerås og Øygard, foreslår at avgjørelser etter den nye fjellova kan føres inn for jordskifteretten

som rettsutredning, jf. jordskifteloven § 4-1. Disse medlemmene mener denne ordningen sikrer en overprøvingsform som er rimeligere for partene enn den alternative løysinga.

Mindretallet, medlemmene Utgård og Smistad, foreslår at sakene behandles som «eiga sak», jf. jordskifteloven §§ 5-3 og 5-4. Mindretallet viser til at sakene med denne løsningen vil behandlet etter reglene i skjønnsloven, jf. jordskifteloven § 5-7, med mindre sakene skulle bli behandlet i sammenheng med jordskifte.

USS støtter flertallets forslag.

16.2 Til punkt 18.2.2 - Forvaltningsklage

For konflikter om utøvelse av jakt og fiske som administreres av fjellstyret, vil utvalget videreføre klageordningen som i dag. Disse vedtakene vil også kunne føres inn for de ordinære domstolene, men utvalget foreslår også en bestemmelse i loven om at klagemulighetene må være uttømt før det kan reises søksmål.

USS mener det bør utredes om kommunene bør være klageinstans for avgjørelser om jakt og fiske, og viser til at kommunal klagebehandling vil styrke det lokale selvstyret i samsvar med mandatet punkt 2.1.5.

16.3 Til punkt 18.2.4 – Straff

Utvalget mener det ikke er nødvendig å videreføre et allment straffebud for alle brudd på loven, men mener det er viktig å lovfeste at brudd på bestemmelser om jakt og fiske med hjemmel i fjelloven kan straffes.

USS støtter forslaget.

Med vennlig hilsen

Utmarkskommunenenes Sammenslutning



Caroline Lund

Advokat (H) – Sekretær i USS