

NOU 2018: 11 Ny fjellov

Kort om lovforslaget

Eit offentleg utval la i juni i år fram «Forslag til lov om bruk og styring av rettar m.m. i statsallmenningane (fjellova)». Den nye lova er tenkt å erstatte både den noverande fjellova, lov 6. juni 1975 nr. 31 om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane, og lov 19. juni 1992 om skogsdrift m.v. i statsallmenningane. I samsvar med mandatet behandla utvalet berre statsallmenningane i Sør- og Midt-Noreg, altså til og med Trøndelag. Desse allmenningane dekker eit areal på om lag 26 000 kvadratkilometer, som er om lag sju prosent av arealet i Fastlands-Noreg.

Allmenningsretten er komplisert, med mykje historie både i rettsstoffet og i fastlegginga av rettar både for bygdelag og for einskilde eigedommar. Når det i tillegg kjem at det er eit mangfald av interesser i bruken av allmenningane, måtte det bli eit omfattande lovforslag. I dette innlegget må eg avgrense meg til å nemne nokre av spørsmåla som blir tekne opp i utgreiinga.

Rettar og roller

Rett til allmenningsbruk ligg til bygd eller grend som frå gammal tid har hatt slik rett. Retten som er knytt til jordbrukseigedom, kan berre utnyttast så langt det skjer i tilknytning til drifta av eigdommen som jordbruk, og så lenge eigdommen blir driven som jordbruk. Bruksretten gir rett til beite med seter mv. og som oftast også rett til nødvendig tømmer.

Desse rettane blir administrerte av fjellstyre, for virkesretten av allmenningsstyre. Gjeldande lov har heimel for forskrifter som regulerer mykje av aktiviteten, og i mange tilfelle er det også klagerett til departementet over vedtak i fjellstyra. Fjellstyra administrerer jakt og fiske, som i mange allmenningar er ei dominerande interesse både i aktivitetsnivå og økonomisk. Som kjent

har folk i allmenningsbygdene rett til å fiske og jakte mot ei særleg, låg avgift. Rammeverket for jakt og fiske blir i eller med heimel i forskrift gitt av departementet, som også er klageinstans. Statskog SF (staten) er eigar av statsallmenningane, og har den retten som følger av å vere grunneigar. Statskog styrer skogsdrifta og har inntektene av sal av tømmer, så langt det er grunnlag for det etter at behovet for trevirke for bruksrettshavarane er dekt.

Om lag 40 prosent av areala i statsallmenningane ligg i samisk reinbeitedistrikt, der samiske reindriftsutøvarar har beiterett med grunnlag i bruk i alders tid.

I tillegg kjem at 58 prosent av areala er verna i ei eller anna form i medhald av naturmangfaldlova, og at friluftsiinteressene er store og aukande.

Rettsleg fristilling av allmenningane

Utvalet har vore samla om ei rettsleg fristilling av allmenningane, med unntak for det som gjeld jakt og fiske. Med dette unntaket har lovforslaget ingen heimel for forskrifter eller for klage til departementet. Det er også klargjort at Statskog skal ha ei rein grunneigarrolle. Staten kan som lovgivar regulere bruken i allmenningane, men med den avgrensinga som ligg i at bruksrettane i allmenning er etablerte privatrettslege rettsposisjonar.

Avhending av fritidstomter

Ein monaleg del av inntektene til allmenningane kjem frå grunneigarinntektene, som delvis også blir delte mellom fjellstyret og det såkalla grunneigarfondet. Fondet høyrer under Statskog sin administrasjon, men inntektene skal i sin heilskap brukast til formål i statsallmenningane.

Skal grunneigarinntektene aukast, må det i hovudsak skje ved sal eller bortfeste av fritidstomter og liknande og ved sal eller bortfeste av tomtegrunn til setrer der garden ikkje lenger har allmenningsrett. På desse punkta er det ulike syn i utvalet. Eit fleirtal i utvalet er restriktive til sal og bortfeste i begge desse situasjonane. Når fleirtalet går inn for at sal til eigedom ikkje skal kunne skje, er det dels fordi dei oppfattar sal som ei meir definitiv handling enn bortfeste, og dels fordi dei ønsker at allmenningskassene skal ha faste og sikre årlege inntekter. Mindretalet vil opne for avhending av tomter til fritidsbustadar, der både

fjellstyret og Statskog går inn for det. Mindretalet meiner bortfeste i dag er like definitivt som sal, og vil også opne for at tomter til fritidsbustadar kan seljast, og for at det også kan skje der eit seterhus ikkje lenger ligg til ein gard med allmeningsrett.

Tilgang til jakt og fiske

Folk i allmeningsbygdene har tilgang til jakt og fiske mot å betale ei pris-regulert avgift som er eit administrasjonsgebyr. Miljødirektoratet fastset prisrammer i forskrift. Lovforslaget sikrar at grensene for kven som skal vere innanbygdsbuande, blir ståande når kommunegrensar blir endra. Også utanbygdsbuande har tilgang, men for desse kan det krevjast ein pris som er litt høgare enn den som er fastsett for innanbygdsbuande. Eit stort fleirtal i utvalet vil halde på ordningane som er i dag. Eit mindretal på to vil opne for at avgiftene for utanbygdsbuande i større grad bli fastsette av dei lokale fjellstyra. Spørsmålet har ei prinsipiell side, men har også ei viktig side til i kva grad fjellstyra skal vere økonomisk uavhengige frå stat og kommunar.

Finansiering

Bygdefolket skal i dag ikkje først og fremst på setra når dei går i marka, skogen eller fjellet. Til liks med alle andre søker dei fleste friluftsliv, fysiske utfordringar og naturopplevingar. Fjellstyra har ikkje tilstrekkeleg med midlar for tilrettelegging til dette. Valet står nok her mellom å auke eigne inntekter og å få tilskot frå stat eller kommune. I mangel av ei tilstrekkeleg finansiering må aktivitets-/ambisjonsnivået senkast. Dette er eit dilemma som eg reknar med blir diskutert i høyringsrunden, og som lovgivar seinare må ta stilling til.

Rett til utvising av tilleggsjord og kulturbeite?

Retten til beite med tilhøyrande seter er ikkje den einaste bruksretten ein landbrukseigedom har. I arbeidet i utvalet vart det dynamiske elementet viktig; rettane skal utvikle seg i samsvar med «tida og tilhøva». Det viktigaste spørsmålet i utvalet sitt arbeid var her om det har utvikla seg ein rett til å få utvist tilleggsjord eller kulturbeite, som ikkje kan takast bort av lovgivar, eller om slik

utvising bygger på ein praksis der dette i kvart enkelt tilfelle skal vurderast av fjellstyret.

Utvalet delte seg her på ein interessant måte. Representantane for dei samiske reindriftsintessene meinte, til liks med representanten for Statskog og meg, at dette må vere avhengig av avgjerd av fjellstyret i kvart enkelt tilfelle. For dei samiske representantane var dette viktig ut frå eit allment siktemål om å halde store strekningar fri for innretningar og tiltak av ulikt slag. Dei som var oppnemnde etter forslag frå friluftsansjonane og jakt- og fiskeinteressene, slutta seg derimot til fleirtalssynet om at dette må vere ein rett.

Setrer

Utvalet delte seg i spørsmålet om etablering av nye setrer heilt på same måten som for utvising av tilleggsgjord og kulturbeite.

I dag er det likevel eit meir aktuelt spørsmål kva som skal gjerast med setrene som ikkje lenger er i bruk til jordbruksformål. Utvalet var samstemde om at så lenge ein eigedom har allmenningsretten i behald, altså blir driven som jordbruk, kan seterbygningane bli ståande utan avgift.

Men talet på gardsbruk i drift går ned i vår tid, og mange eigedommar har mist eller vil misse allmenningsretten. Fleirtalet i utvalet går også der inn for at eigaren av bygningane skal ha rett til å ha dei ståande i 10 år om gongen utan vederlag, så lenge ingen har bruk for setra. Mindretalet såg annleis på det. I ein slik situasjon bør rettsforholdet avviklast. Det kan då vere ei løysing at eigaren av sjølve bygningen kjøper eller festar fritidstomt av Statskog, i samråd med fjellstyret og etter kommunal plangodkjenning.

Skogen

Skogen var eit stort tema i arbeidet med utgreinga. Virkesretten har utgjort opptil 10 000 m³ årleg totalt for dei med virkesrett i alle statsallmenningane, eller ein netto verdi på 2–3 millionar kroner. Statskog har inntektene frå salshogstar i desse skogane, som gjeld nokre titusen kubikkmeter årleg.

Utvalsfleirtalet går inn for å overføre ansvaret for og inntektene for all skog i statsallmenningane *med virkesrett* til fjellstyret. Økonomisk sett vil det tilføre fjellstyra nokre millionar kroner til, kanskje 5–10, i inntekter. Mindretalet vil

ha same ordninga som i dag. Spørsmålet er viktig, både prinsipielt og økonomisk. Desse midlane er dei pengane Statskog tek ut av statsallmenningane og som gir eit bidrag til føretaket, og skogsdrifta representerer dessutan ei viktig kontaktflate mellom allmenningane og Statskog. Statskog kan drive allmenningsskogane saman med andre eigedommar føretaket har, samtidig som uttaket av virke i kvar enkelt allmenning vil vere lite for dei fleste allmenningane drivne på eiga hand.

Styresamansetninga

Fjellstyret vil etter forslaget ha ansvaret for dei sidene ved administrasjonen av allmenningane som ikkje gjeld grunneigarretten og eventuelt skogsdrifta. Som utgangspunkt skal eit fjellstyre omfatte alle statsallmenningane i ein kommune. Det er semje om at det i reinbeitedistrikt skal vere to representantar i styret frå samisk reindrift. Dette er ei viktig nyskaping.

Fleirtalet gjer framlegg om at det i tillegg som hovudregel skal vere fem medlemmar i fjellstyret, og at minst to av desse skal representere eigedommar med bruksrett. Er det fleire allmenningar i kommunen, skal kvar av desse kunne vere representert.

Mindretalet gjer også framlegg om fem medlemmar. Av desse må to ha bruksrett som jordbrukar og éin vere innanbygdsbuande etter reglane om jakt og fiske. I tillegg skal det vere éin medlem som representerer friluftsjentressene i brei meinig, og éin som representerer allmenne interesser.

Forskjellen mellom forslaga ligg helst i at etter fleirtalsforslaget vil representantane for jakt og fiske, for friluftsliv og for allmenne interesser kunne bli fortregnde av personar med bruksrett. Det er kanskje ikkje likegyldig om ein person frå bygda blir vald for å representere dei med bruksrett eller jeger- og fiskeinteresser, eventuelt allmenne interesser, sjølv om mange bønder er jegerar eller fiskarar og også er opptekne av allmenne samfunnsspørsmål.

Avslutning

Utgreiinga er omfattande og til dels detaljert. Eg har valt ut nokre spørsmål og vinklingar som eg har sett på som sentrale; andre ville kunna gjort dette annleis. Det som derimot står fast, er at utgreiinga tek opp viktige spørsmål som

KARL ARNE UTGÅRD

fortener å bli drøfta. Til slutt: Ved lesing av NOU-en er utkastet til lovtekst ein grei inngangsport.

Karl Arne Utgård

Høgsterettsdommar, leiar for utvalet

E-post: karl.arne.utgard@outlook.com
