



Innst. 202 S

(2010–2011)

Innstilling til Stortinget fra næringskomiteen

Dokument 8:13 S (2010–2011)

Innstilling fra næringskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Elisabeth Røbekk Nørve, Frank Bakke-Jensen, Bjørn Lødemel, Trond Helleland, Siri A. Meling, Olemic Thommessen og Lars Myraune om bruksrettighetene i statsallmenningene

Til Stortinget

Sammendrag

Den private eiendomsretten har dype røtter i norsk kultur og i det norske folks bevissthet. Det samme er de allmenningsberettigedes rettigheter i statsallmenninger.

Fjellova fra 6. juni 1975 nr 31 omtaler bruksrettighetene slik:

«Rett til allmenningsbruk ligg til bygd eller grend som frå gamal tid har hatt slik rett. Retten skal kunne nyttast på ein måte som til kvar tid er i samsvar med rasjonell bruk, og som er naturleg etter tida og tilhøva.»

På de stedene rundt om i landet der statsallmenninger ligger, har bygdefolkets rettigheter vært sterkt knyttet til dette begrepet «tida og tilhøva». Opp gjennom årene har det tidvis vært stor diskusjon knyttet til hva slags bruksutøvelse som er i tråd med «tida og tilhøva».

På 2000-tallet har to arbeidsgrupper vært nedsatt for å se på spørsmålet. Den første ble nedsatt av Statsskog i 2002, og den fremla en rapport om revisjon av seterforskriften som resulterte i enkelte endringer i seterforskriften samt et rundskriv som la opp til endringer i praksis. Dette er senere omtalt som «Revisjonen 2007». I 2006 ble en ny arbeidsgruppe nedsatt.

Denne arbeidsgruppens arbeid resulterte i at Landbruks- og matdepartementet foretok ytterligere justeringer i seterforskriften med rundskriv, den såkalte «Revisjonen 2009».

Forslagsstillerne er av den oppfatning at den løsning regjeringen Stoltenberg II har lagt opp til i rundskriv M-4/2009, ikke i tilstrekkelig grad imøtekommer fjellovas intensjoner om at bruk skal tillates i tråd med «tida og tilhøva». Forslagsstillerne mener at de allmenningsberettigedes rettsstilling bør drøftes på et bredt grunnlag i Stortinget, og mener rundskrivet må forstås slik at også regjeringen er enig i dette.

Følgende forslag fremmes i dokumentet:

«Stortinget ber regjeringen fremme en sak for Stortinget om de bruksberettigedes rettigheter i statsallmenningene, med sikte på å styrke privates rettigheter og å fjerne den rettslige uklarheten på området.»

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Else-May Botten, Lillian Hansen, Arne L. Haugen, Ingrid Heggø og lederen Terje Aasland, fra Fremskrittspartiet, Per Roar Bredvold, Harald T. Nesvik og Torgeir Trældal, fra Høyre, Svein Flåtten, Frank Bakke-Jensen og Elisabeth Røbekk Nørve, fra Sosialistisk Venstreparti, Alf Egil Holmelid, fra Senterpartiet, Irene Lange Nordahl, og fra Kristelig Folkeparti, Rigmor Andersen Eide, viser til representantforslaget fra stortingsrepresentantene Elisabeth Røbekk Nørve, Frank Bakke-Jensen, Bjørn Lødemel, Trond Helleland, Siri A. Meling, Olemic Thommes-

sen og Lars Myraune om bruksrettighetene i statsallmenningene, Dokument 8:13 S (2010–2011).

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til statsrådets brev datert 18. november 2010 (vedlagt), der det vises til at det de siste år er kommet nye bestemmelsene vedr. bruksrettigheter i statsallmenningene, jf. også departementets rundskriv fra 2009. Flertallet deler statsrådets oppfatning av at disse nye bestemmelsene nå må få virke, for å se hvordan tingene utvikler seg, og vil på denne bakgrunn avvente å ta stilling til om det bør vurderes ytterligere endringer i regelverk eller praksis.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti er av den oppfatning at den løsning regjeringen Stoltenberg II har lagt opp til gjennom tolking av det dynamiske begrepet «tida og tilhøva», ikke i tilstrekkelig grad imøtekommer fjellovens intensjoner om bruksrettigheter i statsallmenninger.

Disse medlemmer mener at bruksrettigheter i statsallmenninger ikke bare er knyttet til jordbruksmessig utnytting (eksempelvis seterdrift og dertil hørende beiterettigheter), og mulig småskala turistmessig utnytting slik det følger av Landbruks- og matdepartementets rundskriv M-4/2009.

Disse medlemmer mener en i lys av lovens dynamiske tilnærming til de bruksberettigedes rettigheter ikke kan avvise at blant annet småskala utnyttelse av vannfall til produksjon av elektrisk kraft til husbehov for bruksrettshavere, kan være i tråd med tida og tilhøva.

Disse medlemmer er av den formening at fjellovens intensjoner bør bli et diskusjonstema for Stortinget.

Disse medlemmer åpner for at det dynamiske begrepet «tida og tilhøva» knyttet til bruken av rettigheter i statsallmenningene, tilpasses dagens situasjon og behov den enkelte bruksrettighetshaver har for opprettholdelse og ivaretagelse av dagens rettigheter. Disse rettigheter knytter seg til blant annet seterdrift, beiterett, hogstrett, fiskerett, veirett, små-

skala turistmessig utnyttelse samt muligheten for bygging og utvinning av småskala produksjon av elektrisk kraft i vannfall. Sistnevnte bruksrettighet er for å sikre selvforsyning av elektrisk strøm knyttet til bruksbehovet til rettighetshaverne.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme en sak for Stortinget om de bruksberettigedes rettigheter i statsallmenningene, med sikte på å styrke privates rettigheter og å fjerne den rettslige uklarheten på området.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen fremme en sak for Stortinget om de bruksberettigedes rettigheter i statsallmenningene, med sikte på å styrke privates rettigheter og å fjerne den rettslige uklarheten på området.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rå Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 13 S (2010–2011) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Elisabeth Røbekk Nørve, Frank Bakke-Jensen, Bjørn Lødemel, Trond Helleland, Siri A. Meling, Olemic Thommessen og Lars Myraune om bruksrettighetene i statsallmenningene – bifalles ikke.

Oslo, i næringskomiteen, den 8. februar 2011

Terje Aasland

leder

Torgeir Trældal

ordfører

Vedlegg

**Brev fra Landbruks- og matdepartementet v/statsråden til næringskomiteen,
datert 18. november 2010**

Dokument 8:13 S (2010–2011) Representantforslag fra stortings-representantene Elisabeth Røbekk Nørve, Frank Bakke-Jensen, Bjørn Lødemel, Trond Helleland, Siri A. Meling, Olemic Thommesen og Lars Myraune om bruksrettighetene i statsallmenningene.

Jeg viser til oversendelse fra Stortingets næringskomite av 11. november 2010, der komiteen ber om Landbruks- og matdepartementets vurdering av representantforslaget.

Representantforslaget lyder: *"Stortinget ber regjeringen fremme sak for Stortinget om de bruksberettigedes rettigheter i statsallmenningene, med sikte på å styrke privates rettigheter og å fjerne den rettslige uklarheten på området"*.

Som forslagsstillerne påpeker i sin utredning av bakgrunnen for forslaget, har bruksretten i allmenningene lange tradisjoner. Allmenningsretten som rettsområde strekker seg mange hundre år bakover i tid, og er sammen med odelsretten ett av våre eldste kjente rettsinstitutter.

Utøvelsen av bruksrettene og forvaltningen av allmenningene, er i dag regulert i lov 6. juni 1975 nr. 31 om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova), lov 19 juni 1992 nr. 60 om skogsdrift m.v. i statsallmenningene og lov 19. juni 1992 nr. 59 om bygdeallmenninger. Lovene kalles i det følgende henholdsvis fjelloven, statsallmenningsloven og bygdeallmenningsloven.

Allmenningslovene tar utgangspunkt i at bruksrettene ligger til jordsbrukseiendommer innen de bygdelag som har utøvet rettighetene fra gammel tid, se for eksempel fjellovens § 2 første ledd og bygdeallmenningsloven § 2-1 første ledd. Rettighetene skal kunne utøves *"i samsvar med rasjonell bruk"* og hva som er *"naturlig etter tida og tilhøva"*, som det heter i fjelloven. Lovverket regulerer i dag beiteretten, seterretten og retten til trevirke.

Lovens utgangspunkt for rettighetsutøvelsen er det såkalte *"husbehovsprinsippet"* som i fjellovens § 2 er uttrykt slik: *"Rett som er knytta til jordbruks-eigedom kan berre utnyttast så langt det skjer i tilknytning til drifta av eigedomen som jordbruk, og så lenge eigedomen vert driven som jordbruk"*. Tilsvarende formulering finnes også bygdeallmenningsloven § 2-2. For virkesretten er prinsippet uttrykt slik i bygdeallmenningsloven § 5-1: *"Eiendom med tilliggende bruksrett i bygdeallmenning, jfr. § 2-1, har rett til trevirke (virkesrett) til dekning av eiendommens jord-*

bruksmessige behov". Statsallmenningsloven har en tilsvarende formulering i § 2-2.

Bygdeallmenningsloven og fjelloven regulerer også rettighetene til jakt og fiske. Disse rettighetene er imidlertid ikke på samme måte knyttet til den jordsbruksmessige driften på eiendommene i bygdelaget. I bygdeallmenningene ligger jakt og fiskeretten til den som utøver bruksretten for vedkommende eiendom, og dennes familie. I statsallmenningene er retten til jakt og fiske lagt til dem som siste året har vært og som fremdeles er fast bosatt i Norge, men med visse fortrinnsretter for innenbygdsboende.

Innholdet i de jordbrukstilknyttede bruksrettene er stort sett sammenfallende i statsallmenning og bygdeallmenning. Men det forhold at statsallmenningene eies av staten, mens bygdeallmenningene eies av de bruksberettigede i fellesskap, innebærer en nokså ulik forvaltning. Statsallmenningene forvaltes av fjellstyrene, som velges av kommunene, og allmenningsstyret som velges av virkesberettigede, samt Statskog SF som representerer staten som grunneier. Bygdeallmenningene forvaltes av allmenningsstyrer som velges av de bruksberettigede selv, på årsmøtet.

Både fjelloven og bygdeallmenningsloven har regler om utvisning (tildeling) av tilleggsjord. Fjellovens § 19 første ledd lyder: *"Jordbrukar med beiterett i statsallmenning kan – anten åleine eller saman med andre beiterettshavarar – få utvist grunn som er skikka til dyrking eller til kulturbeite som tilleggsjord"*. En tilsvarende bestemmelse er gitt i bygdeallmenningsloven § 6-10 første ledd.

Ut i fra de lovforarbeider som foreligger, og den praksis som er fulgt gjennom mange år, har departementet lagt til grunn at utvisning av tilleggsjord ikke er noen bruksrett, men at dette er noe de bruksberettigede (og eventuelt andre) kan søke om å få utvist, på nærmere bestemte vilkår. Dette gjelder både for bygdeallmenningene og statsallmenningene. I lovforarbeidene er dette standpunktet kommet klartest til uttrykk i forhold til bygdeallmenningene, se Ot. prp. nr. 37 (1991–92), der det heter i kommentarene til lovutkastet § 6-10: *"Som det fremgår av ordlyden i første og annet ledd er utvisning av dyrkingsjord og kulturbeite noe som ikke kan kreves i kraft av bruksrett i allmenningen, men som det kan søkes om og hvor de nærmere vilkår fastsettes i avtale"*.

For statsallmenningenes del er spørsmålet om utvisning av tilleggsjord også regulert i forskrift om seter og tilleggsjord m.m. i statsallmenningane, som

sist ble endret i 2009. Forskriftens kapittel 7 etablerer et system med utarbeidelse av planer for større sammenhengende områder, og individuell prøving av søknader gjennom behandling i fjellstyret, som nå er vedtaksorgan. Statskog, kommunen, allmenningstyret (der det er virkesrett) og områdestyret i reinbeiteområdene, får søknadene til uttalelse. På denne måten får en belyst eventuelle problemer tiltaket kan innebære for andre rettigheter og interesser, og søkerens behov for tilleggsjorden. Kommunene forutsettes også å behandle søknadene i forhold til forskriften om nydyrking, som bl.a. krever at nydyrkingstiltak skal vurderes i forhold til miljøhensynene.

Alt i alt har departementet vurdert det slik at det etablerte systemet, med planer, søknadsbehandling og høring av ulike berørte interesser, har skapt et ryddig system for utvisingen av tilleggsjord. Jeg tror også det er dekning for å si at de bruksberettigede i allmenningene som opp gjennom årene har søkt om tilleggsjord, har fått dette dersom det har vært behov for det, allmenningene har hatt passende jordressurser til det, og det ikke har skapt ulemper i forhold til andre bruksrettsinteresser eller miljøhensyn. Jeg har ikke inntrykk av at rettighetsspørsmålet i seg selv har skapt noe problem for søkerne. Praksis i bygdeallmenningene har vi pr i dag mindre oversikt over.

Når det gjelder vannkraften i statsallmenningene har departementet hatt som utgangspunkt at heller ikke dette er noen bruksrett. Vannkraften tilhører fellesskapet gjennom statens eierskap til grunneieren Statskog SF. Denne rettsoppfatningen er forankret i rettspraksis. I forbindelse med den siste gjennomgangen av seterforskriften og utarbeidelse av nytt rundskriv, la departementet likevel til grunn at det i enkelte tilfelle kunne være rasjonelt at en seter får

utnytte nærliggende vannfall til produksjon av elektrisk kraft til seterens behov. For vassdrag som ligger slik til at det kan benyttes til å dekke en bruksberettiget eiendoms behov, kan Statskog også vurdere å gi tillatelse til en småskala utnyttelse, men altså under forutsetning av at kraften går til driften av eiendommen som jordsbrukseiendom. Eventuell overskuddskraft fra slike anlegg må den som leier fallet betale vederlag for. Dette vederlaget tilfaller grunneierfondet, som består av statens inntekter fra statsallmenningene og som fordeles bl.a. til dekning av administrative kostnader, lokal næringsutvikling og rettighetssikring.

Departementets rettsoppfatning når det gjelder tilleggsjord og utnyttelsen av vannkraften har vært omdiskutert i deler av landbruksmiljøet. Norges Fjellstyresamband og Norges Bondelag har tatt disse spørsmålene opp ved flere anledninger, og har hatt en annen oppfatning enn departementet. Slik jeg ser det, har imidlertid departementet ved de siste forskriftsendringene gått så langt i å imøtekomme de ulike syn, som det er dekning for innenfor gjeldende lovverk. Jeg viser til endringene i 2007 der departementet bl.a. la opp til en ny praksis når det gjelder utvisning av seter, slik at det blir enklere å satse på småskala turisme i forbindelse med seterdriften. Endringene i 2009 legger som nevnt opp til en ny praksis når det gjelder utnyttelsen av vannkraften, og legger dessuten beslutningsmyndigheten til fjellstyrene når det gjelder utvisning av tilleggsjord.

Etter min oppfatning bør vi nå la de nye bestemmelsene og departementets rundskriv fra 2009 få virke, og se hvordan tingene utvikler seg, før vi eventuelt vurderer ytterligere endringer i regelverk eller praksis.