

Arkivsaknr:	2017/690
Arkivkode:	
Saksbehandler:	Iren Førde

Saksgang

Formannskapet
Kommunestyret

Møtedato

28.02.2019
14.03.2019

Høring NOU 2018:11 Ny fjellov

Rådmannens forslag til vedtak:

Gildeskål kommune viser til USS sin høringsuttalelse datert 18.februar og støtter denne fullt ut.

Det understrekes likevel at Gildeskål kommune, på lik linje med USS, finner det beklagelig at utvalget ikke har funnet grunn til å styrke kommunenes rolle i forvaltningen av statsallmenningene. På samme måte som USS mener kommunen at utvalget ikke har oppfylt mandatet når det ikke er foretatt noen gjennomgang av hvordan kommunenes rolle kan styrkes, jf de klare forutsetningene i mandatets punkt 2.1.5.

Gildeskål kommune er helt klar på at fjellstyrene skal være forvaltningsorgan. Vi viser her til USS` notat om fjellstyrets rettslige status, datert 7.februar 2019.

Det poengteres at kommunenes rolle bør være som i dag der kommunen oppnevner fjellstyret på fritt grunnlag, slik mindretallet foreslår. Flertallets forslag innebærer at kommunestyret vil være bundet i sin oppnevning. Flertallets forslag innebærer en svekkelse av kommunenes rolle, ikke styrke kommunenes rolle jfr. mandatet 2.1.5.

Gildeskål kommune mener det bør innføres lik forvaltning i hele landet og følgelig at fjelloven og lokal forvaltning iverksettes også i Nordland og Troms på lik linje med sør for disse fylkene.

Vedlegg

- 1 Vedr. enkelte kommuners vedtak om iverksetting av fjellove(1)
- 2 Særutskrift Innføring av fjelloven
- 3 2019-02-04 - Fjellstyrets rettslige status - kort- USS
- 4 2019-02-12 - USS høringsuttalelse til NOU om ny fjellov - vedtatt_12.02.19

Bakgrunn for saken:

Det ble oppnevnt et Statsalmenningslovutvalg med 12 medlemmer i mars 2016. De fikk som mandat å ta sikte på å utarbeide en samlet lov for statsallmenningene for å oppnå forenklinger i lovverk og administrasjon av statsallmenningene.

Utvalget har levert NOU 2018:11 om ny fjellov, og Landbruks- og Matdepartementet har sendt denne ut på høring. Den nye loven skal erstatte de to lovene som i dag regulerer bruken av statsallmenningene; Fjelloven av 6. juni 1975 og Statsalmenningsloven av 19. juni 1992.

Høringsfristen er 28. februar 2019, men Gildeskål kommune har fått utsatt høringsfrist til 15.mars. Høringsbrevet og hele NOU 2018:11 kan leses her:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-11/id2605120/>

Kort oppsummert så regulerer statsalmenningsloven virkesretten på skog mens fjelloven regulerer det øvrige med blant annet jordbrukstilknyttede retter i forhold til beiting, setrer og utvisning av dyrkingsjord og jakt, fiske og praktisering av friluftsliv i statsallmenningen.

Gildeskål kommune er medlem av USS – Utmarkskommunenes sammenslutning. Landsstyret i USS vedtok 12. februar 2019 sin høringsuttalelse. Denne er vedlagt saken.

På samme måte som USS er rådmannen positiv til og støtter utvalgets forslag til hovedgrep, men er uenig i at fjellstyret skal anses som et privat rettssubjekt og ikke et forvaltningsorgan. USS er også uenig i enkelte andre forslag om oppnevning til fjellstyret og om kommunene bør trekkes sterkere inn i forvaltningen.

Nordland og Troms

Pr i dag er ikke Nordland og Troms underlagt fjelloven. 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 Høyesterett 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.» LMD 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.

Samerettsutvalget har i NOU 2007: 13 Den nye sameretten

SRU hadde som et eksplisitt mandat å foreta en konkret vurdering av spørsmålet om fjellova bør innføres i Nordland og Troms. I NOU-en står det i sammendraget: «Blant annet fordi fjellova ikke er tilpasset bruksforholdene i Nordland og Troms og neppe vil gi en ubetinget hensiktsmessig avgrensning av utmarksforvaltningen, og i sin nåværende utforming heller ikke tar tilstrekkelig høyde for samiske rettigheter, har utvalget konkludert med at det bør etableres en særskilt forvaltningsmodell for gjenværende statsgrunn i de to fylkene.

Heller ikke den forvaltningsordningen som er regulert i finnmarksloven, er ansett som en ordning som bør videreføres uendret til de aktuelle delene av Nordland og Troms. En har i stedet ansett det mest nærliggende å foreslå en særskilt forvaltningsordning for gjenværende statsgrunn i dette området. I den konkrete utformingen av en slik ordning kan det imidlertid hentes elementer både fra fjellova og finnmarksloven.»

«Den foregående drøftelsen viser at det kan anføres en rekke gode grunner for å innføre en mer lokal forvaltningsmodell i Nordland og Troms som henter elementer fra fjellova. Dette vil styrke det lokale jordbruket, herunder samiske jordbrukere, og være en tilbakeføring av rettigheter (i første rekke til hugst) som jordbrukerne i sin tid ble fratatt på en måte som neppe var rettmessig. Det vil også innebære at lokalbefolkningen i de delene av Nordland og Troms hvor staten i norsk rettstradisjon har vært ansett som grunneier, får delta i forvaltningen av utmarka på linje med hva som er tilfellet i de delene av Sør-Norge hvor fjellova gjelder.

Etter ikrafttreddelsen av finnmarksloven har også lokalbefolkningen i Finnmark fått direkte deltakelse i forvaltningen av de lokale ressursene i fylket. Det kan da synes lite rimelig om den grunnen Statskog har grunnbokshjemmelen til i Nordland og Troms vil forbli det eneste større sammenhengende statseide eller tidligere statseide utmarksområdet i Norge hvor lokalbefolkningen ikke har noen direkte medvirkning i forvaltningen.»

Tidligere kommunal behandling av fjelloven

Kommunestyret behandlet 27.06.17 i sak 41/17 spørsmålet om Innføring av fjelloven. Særutskrift av denne er vedlagt.

Kommunestyrets vedtak i sak 41/17:

- 1. Gildeskål kommune vedtar å iverksette fjelloven ved å oppnevne et fjellstyre i henhold til fjellova § 3 første ledd. Fjellstyret skal administrere bruken av allmenningsrettighetene på statsgrunn i kommunen i henhold til fjellova § 3 annet ledd.*
- 2. Fjellstyret skal i henhold til fjellova § 11 disponere en fjellkasse der de inntekter som følger av fjellova skal inngå.*
- 3. Gildeskål kommune vil gjennom dette vedtaket styrke det lokale selvstyre over utmarksressursene i kommunen. Det er en målsetting at de inntekter som staten gjennom Statskog SF i dag mottar fra bruk av disse utmarksressursene, tilfaller fjellstyret til lokalbefolkningens beste.*
- 4. Kommunestyret ber rådmannen underrette Statskog SF og Landbruks- og matdepartementet om vedtaket, med anmodning om snarlig dialog om den praktiske gjennomføringen av vedtaket.*

Det var i alt 10 nordlandskommuner som fattet vedtak om å innføre fjelloven i 2017. I etterkant av vedtakene, sendte landbruks- og matdepartementet (LMD) ut brev til kommunene om at «en kommune har ikke hjemmel til selv å fatte vedtak (om fjellstyre)» og at fjellstyret ikke vil ha den samme myndighet og de inntekter som følger av loven.

Rådmannen mener det er viktig at kommunen uttaler seg til denne høringen selv om departementet pr i dag mener at Nordland og Troms ikke er underlagt fjelloven.

Mandat

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.»

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. Lovforslaget skal samtidig ivareta grunnlaget for samisk kultur, samiske rettigheter og interesser, herunder reindriften, i statsallmenningene. Folkerettens regler om urfolk og minoriteter, herunder urfolks rett til deltakelse i forvaltningen av naturressurser, skal ligge til grunn for utvalgets arbeid.

De sentrale rettigheter og prinsipper i allmenningsretten skal videreføres, herunder prinsippene for tilkjennelse og bortfall av bruksretter, og prinsippet om at rettene skal kunne utøves på en måte som er i samsvar med rasjonell bruk og som er naturlig etter «tida og tilhøva» jf. fjelloven § 2 første ledd og statsallmenningslovens § 2-2 første ledd.

USS` forslag – utdrag

Selv om USS støtter de fleste av forslagene, er det sentralt å fremheve at USS er uenig med utvalget i at fjellstyret skal være å anse som privat rettssubjekt, jf. innstillingen side 97. Dette sentrale temaet ser ikke ut til å ha vært gjort til gjenstand for noen videre analyser. Som det fremgår av Innstillingen punkt 9.1.1.1 fremgår det av forarbeidene til fjelloven at fjellstyret har vært ansett som forvaltningsorgan. Dette er også lagt til grunn av justisdepartementets lovavdeling i en uttalelse i 1983.

Videre er USS uenig med utvalget når det legger til grunn at det ikke finner grunn til å styrke kommunenes rolle i forvaltningen av statsallmenningene jf. Innstillingen punkt 3.1. USS mener at utvalget ikke har oppfylt mandatet når det ikke er foretatt noen gjennomgang av hvordan kommunenes rolle kan styrkes, se de klare forutsetningene i mandatets punkt 2.1.5.

USS mener videre at utvalget ikke har fulgt opp mandatet når det foreslår nye regler for oppnevning av fjellstyret, som vil svekke kommunenes rolle.

Når det gjelder spørsmålet om avhendingsforbud bemerkes at utkastet er basert på hva landsstyret og landsmøtet la til grunn ved behandlingen av tilsvarende spørsmål i forbindelse med SRU II.

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.

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. Kommune-perspektivet synes også nærmest fraværende i innstillingen. USS' omfattende høringsuttalelse må leses i lys av dette.

Formålet

USS sitt forslag til ny formålsparagraf har tatt utgangspunkt i flertallets forslag, men hvor også mindretallets forslag om at hensynet til næringslivet i allmenningsbygdene inngår:

§ 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 reindriftra har rett til. Statsallmenningane skal også brukast slik at tilgangen til jakt, fiske og friluftsliv blir sikra for allmenta.

Sammensetning av fjellstyret

USS støtter mindretallet som 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».

Kommunenes rolle ved oppnevning av fjellstyrene

USS mener kommunenes rolle bør være som i dag der kommunen oppnevner fjellstyret på fritt grunnlag, slik mindretallet foreslår. Flertallets forslag innebærer at kommunestyret vil være bundet i sin oppnevning. Flertallets forslag innebærer en svekkelse av kommunenes rolle, ikke styrke kommunenes rolle jfr. mandatet 2.1.5.

Det dynamiske elementet

Utvalget foreslår å videreføre muligheten 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 dei skjer i samband med jordbruksdriftra og er avgrensa til det garden har behov for». Utviklingen i jordbruket nødvendiggjør at det «å opne for nytt innhald i bruksrettane for at

statsallmenningane fortsatt skal kunne vera ein god ressurs for landbruket i allmenningsbygdene.».

Tilleggsjord i produktiv skog

Det fremgår av utvalgets innstilling at fjellstyre ikke bør utvise tilleggsjord i produktiv skog. USS mener at det i noen områder vil være svært begrenset grunnlag for nydyrking /tilleggsjord dersom det ikke kan utvises tilleggsjord i produktiv skog.

Avhending/feste

På samme måte som i uttalelsen til SRU II støtter USS en videreføring av gjeldende rett, med avhendingsforbud og unntak fra innløsningsretten etter tomtefesteloven.

Selvfinansiert fjellstyre

USS er enige i flertallets forslag om å styrke finanseringen av fjellstyrene, og det lokale oppsynet.

Når det gjelder bruken av midlene vises til USS forslag.

Skog/virkesrett

USS og flertallet mener at all styring og alle inntekter og utgifter ved skog med virkesrett blir ført til fjellstyrene. Dette er i samsvar med overordnet mål i mandatet.

Oppsyn

USS har gode erfaringer med dagens fjelloppsyn, og støtter derfor flertallets forslag, her under også finanseringen som vil videreføre ordningen med statlig grunnfinansiering av fjellstyrene, og at refusjonsordningen fortsatt skal dekke oppsyn, skjøtsel og saksbehandling. Fjellstyrets oppsynsmyndighet tilsier at fjellstyret skal anses som et offentligrettslig forvaltningsorgan.

Vurdering:

Rådmannen er uenig med utvalget i at fjellstyret skal være å anse som privat rettssubjekt, jf. innstillingen side 97. Som USS påpeker er dette sentrale temaet ikke utredet. I innstillingen punkt 9.1.1.1 fremgår det at i forarbeidene til fjelloven i 1920 og 1975 har fjellstyret vært ansett som forvaltningsorgan. Dette er også lagt til grunn av justisdepartementets lovavdeling i en uttalelse i 1983. Forslaget om fjellstyret skal være et privat rettssubjekt innebærer følgelig en endring av gjeldende rett, som kommunen ikke kan se at det er grunnlag for.

Videre er rådmannen enig med USS i at det er beklagelig at utvalget ikke har funnet grunn til å styrke kommunenes rolle i forvaltningen av statsallmenningene jf. Innstillingen punkt 3.1. På samme måte som USS mener kommunen at utvalget ikke har oppfylt mandatet når det

ikke er foretatt noen gjennomgang av hvordan kommunenes rolle kan styrkes, se de klare forutsetningene i mandatets punkt 2.1.5.

Rådmannen støtter USS sitt forslag til formålsparagraf hvor også hensynet til næringslivet i allmenningsbygdene er tatt med.

Rådmannen er enig med USS både angående sammensetning av fjellstyrene, og kommunenes rolle ved oppnevning av fjellstyrene. Når det gjelder jordbrukstilknyttede rettigheter må det antas at disse ikke gjør seg gjeldende i særlig stor grad. Det er ingen seterdrift i det aktuelle området, med det foregår beite av sau i mindre omfang.

Det dynamiske element anses å være fornuftig da det åpner for ny bruk i tråd med samfunnsutviklingen og nye inntjeningsmuligheter.

Rådmannen er enig med USS i at det bør være anledning til å utvise tilleggsjord også der det er produktiv skog. Det antas likevel at dette er mindre aktuelt i vår kommune.

Rådmannen mener gjeldende rett bør videreføres når det gjelder avhending/feste. Arealforvaltningen må skje i et langsiktig perspektiv og lovgivningen skal være underlagt et føre-var-prinsipp. Tomtefeste gir langsiktige inntekter, og gir også adgang til å avtale at festetomter ikke skal gjerdes inn.

Rådmannen er enig i flertallets forslag om å styrke finanseringen av fjellstyrene, og det lokale oppsynet. Når det gjelder bruken av midlene vises til USS forslag.

Kommunen mener det er naturlig at forvaltningen av skog med virkesrett forvaltes lokalt.

Rådmannens støtter USS` syn hva angår oppsyn.

Konklusjon:

Rådmannen mener at loven må sikre reell lokal forvaltning og at verdien av utmarksressursene i størst mulig grad blir igjen i de lokalsamfunnene hvor verdiene høstes.

Rådmannen mener videre at det selvsagt bør være lik forvaltning i hele landet og følgelig at fjelloven og lokal forvaltning iverksettes også i Nordland og Troms på lik linje med sør for disse fylkene.