



Sammenslåing av kommuner i forhold til forvaltningen av statsallmenninger

1. Bakgrunn

Ett av de områdene som vil bli berørt i en kommunesammenslåing, er forvaltning av statsallmenninger. Statsallmenningene dekker de fleste store høyfjellsområdene i Sør- og Midt-Norge.

Statsallmenningene forvaltes av Statskog, fjellstyrene og allmenningsstyrene etter [fjellovens](#) og [statsallmenningslovens](#) bestemmelser¹:

- Statskog er hjemmelshaver og administrerer grunneierretten
- Fjellstyrene administrerer jakt og fiske og bruk og utnyttelse av de jordbrukstilknyttede rettighetene til beite og setring.
- Statskog forvalter skogsdriften i samråd med allmenningsstyret

Hovedregelen i fjellova er at det skal være ett fjellstyre i hver kommune som har statsallmenning. I Oppland er det 16 fjellstyrer. Bare Nord-Trøndelag har flere, med 21 fjellstyrer. Fjellstyrene i Oppland er: Dovre, Fron, Finndalen, Fåberg, Gausdal, Lesja, Lom, Ringebu, Sel, Torpa, Vang, Vestre Slidre, Vulufjell, Vågå, Øyer og Øystre Slidre.

Hva som vil skje med forvaltningen av statsallmenningene ved en evt. kommunesammenslåing er et spørsmål som opptar mange i Oppland. Hvilke endringer kan gjennomføres innenfor gjeldende regelverk? Hvilke endringer og beslutninger kreves for aktuelle og ønskede endringer? Og i begge tilfeller, hvilke konsekvenser får vedtatte beslutninger?

Hvordan forvaltningen av utmarka skal organiseres framover er et politisk spørsmål. Fylkesmannen ser imidlertid at det er et behov for å avklare hva som er rettssituasjonen i dag, og hva konsekvensene av kommunesammenslåinger kan bli, gitt gjeldende retts- og forvaltningssituasjon.

På bakgrunn av kronikker i GD ble Svein Larsen, tidligere distriktssjef for Statskog i Øst-Norge, Gudbrandsdalen, Valdres og Østerdalen forespurt om å utarbeide et notat om dagens rettssituasjon. Det må understrekes at Svein Larsen har utarbeidet sitt innspill som privatperson, ikke som representant for sin tidligere arbeidsgiver. Dette notatet bygger i hovedsak på dette innspillet, samt innspill fra Fjellstyresambandet v. daglig leder Jan Borgnes. Avsnitt 2.2.2 er kvalitetssikret juridisk av Arild Sørensen i Miljødirektoratet.

¹ <http://www.statskog.no/eiendommene/Sider/Statsallmenninger.aspx>

2. Gjeldende lovverk

2.1 Skogsdrift og bruksrett til trevirke i statsallmenninger - Statsallmenningsloven

Bruksrettighetene i statsallmenninger forvaltes etter ulikt lovverk. Skogsdriften forvaltes etter Statsallmenningsloven. Loven gir klare regler for arbeids- og ansvarsdeling mellom Statskog som ansvarlig for forvaltningen av skogen og Allmenningsstyret. Allmenningsstyret representerer de virkesberettigede i allmenningen, og har til oppgave å ivareta deres felles interesser. Rett til trevirke (virkesrett) i statsallmenning ligger til jordbrukseiendommer innen det bygdelag som fra gammel tid har utøvd virkesrett i allmenningen. Den bruksberettigede krets er definert med gnr/bnr i ei manntallsliste for den enkelte allmenning. I motsetning til fjellstyret, som oppnevnes av kommunestyret, velges allmenningsstyret av, og blant de bruksberettigede. Et eksempel på et slikt allmenningsstyre i Oppland er Gausdal Allmenningsstyre.

Administrasjonen av skogsdriften i statsallmenninger er uavhengig av kommunegrenser, og vil derfor ikke bli påvirket ved en kommunesammenslåing.

2.2 Annen bruk i statsallmenninger - Fjelloven

Fjelloven regulerer to hovedtyper av bruk; Beite- og seterrettigheter knytta til jordbrukseiendommer og jakt og fiske.

2.2.1 Beite- og seterrettigheter i statsallmenninger

Hvem som har rett til beite- og setring i statsallmenninger er definert i Fjellovens §2 :

*” Retten til allmenningsbruk ligg til bygd eller grend som frå gamal tid har hatt slik rett. -----
Rett som er knytta til jordbrukseigedom kan berre utnyttas så langt det skjer i tilknytning til drifta av eigedomen som jordbruk,-----”*

Formuleringen ”bygd eller grend som frå gamal tid ” går igjen fra vårt eldste lovverk.

Rettigheter til beite og setring er ikke knytta til kommunegrenser i dagens lovverk, og vil derfor ikke bli påvirket ved en kommunesammenslåing.

2.2.2 Jakt og fiske

Fjellova skiller mellom ulike typer av jakt og fiske i statsallmenninger. Dagens lovverk er som følger:

- Jakt uten hund på småvilt: Her har fast bosatte i Norge i utgangspunktet samme rettigheter. Fjellstyret kan imidlertid avgrense jakta mht. antall tillatelser og i tid, men skal da påse at det blir en rimelig fordeling mellom innen- og utenbygdsboende.
- Jakt med hund på småvilt: Fjellstyret bestemmer om slik jakt skal være åpen for alle bosatte i Norge eller om den skal avgrenses til «innenbygdsboende». For småviltjakt er det kommunegrensene fra 1956 som definerer kretsen av «innebygdsboende» (fastsatt i kgkl.res. 1964)²
- Villreinjakt: Som for småviltjakt med hund: Fjellstyret bestemmer om slik jakt skal være åpen for alle bosatte i Norge eller om den skal avgrenses til «innenbygdsboende». For småviltjakt er det kommunegrensene fra 1956 som definerer kretsen av «innenbygdsboende» (fastsatt i kgkl.res. 1964). I Sel kommune betyr f.eks. dette at bosatte i Heidal ikke har rett til villreinjakt som innenbygdsboende.
- Jakt på elg, hjort, dådyr, rådyr, bever, rovvilt: Fjellovas §26 sier at «*Kongen fastsetter forskrifter for denne jakta*». Fjellova gir dermed ikke innenbygdsboende noen direkte fortrinnsrett på denne typen jakt. Forskriften om jakt, felling, fangst og fiske i statsallmenning (08.03.04) sier imidlertid at dersom det er nødvendig å regulere antall jegere for denne typen jakt, skal det påses at det er en rimelig fordeling mellom innenbygds og utenbygds. For elgjakt er det etter vedtak i Statskogs styre fra 1985, innført en fordeling 60-40 % av fellingstillatelsene mellom innenbygds og utenbygds jaktlag. Dette er begrunnet i behovet for å unngå unødvendige forflytninger av jegermassen. Miljøverndepartementet har i brev av 7.april 2008 tolket fjellovas §26 slik at det her er «*de til enhver tid gjeldende kommunegrenser*» som definerer hvem som er innenbygdsboende.
- Fiske med krok, med uten faststående redskap³: Fast bosatte i Norge har like rettigheter. Fjellstyret kan åpne for at også utlendinger kan fiske på denne måten. Fjellstyret kan begrense antall fiskekort som selges, men skal da påse at det blir en rimelig fordeling mellom innen- og utenbygdsboende.
- Andre typer fiske: Fjellstyret bestemmer om slikt fiske skal være åpen for alle norske statsborgere eller om den skal avgrenses til «innenbygdsboende». For denne typen fiske er det kommunegrensene fra 1956 som definerer kretsen av «innenbygdsboende»

En kommunesammenslåing vil ikke påvirke retten til villreinjakt, småviltjakt eller fiske, fordi innenbygdsboende blir definert etter kommunegrensene fra 1956. Forvaltningen blir dermed som i dag, at fjellstyrene fastsetter fordelingen av tillatelser til innenbygds- og utenbygdsboende.

Jakt på elg, hjort, dådyr, rådyr, bever og rovvilt vil derimot bli påvirket av en kommunesammenslåing, siden innenbygdsboende blir definert etter gjeldende kommunegrenser. Dvs. at alle innbyggere i en ny storkommune vil bli regnet som innenbygdsboende. Dersom én kommune har begrenset med jaktkvoter i utgangspunktet, vil etterspørselen etter jakt fra innenbygdsboende i en ny storkommune kunne øke, slik at innenbygdsboende i den kommunen som har størst jaktkvoter før sammenslåingen får dårligere sjanser for å få tildelt jakt i en ny storkommune.

² Spørsmålet om kommunegrenser kom også opp i forbindelse med kommunesammenslåinger etter Schei-komiteen i 1964, og da i forbindelse med definisjon av innenbygds. Etter dette har kommunegrensen pr. 1.1.1956 vært bestemmende for hvem som er innenbygds (kgkl.res.24.juni 1964).

³ Fiske etter laks, sjørøye og sjørørret reguleres av eget lovverk.

2.3 Organisering av lokal forvaltning av statsallmenningene - fjellstyrene

Fjellstyrene skal arbeide for å sikre at statsallmenningen blir brukt på en måte som fremmer næringslivet i bygda og tar vare på naturvern- og friluftsinteressene. Fjellstyret er også de bruksberettigedes representant overfor staten og andre. Fjellstyrene oppnevnes av kommunestyret, men er et frittstående organ med egen økonomi. Fjellstyrene skiller seg slik fra kommunale nemnder.

Fjellevens § 3 lyder: *”I kvar kommune skal det være fjellstyre. ----”* Loven slår videre fast at

- *«Fjellstyret skal ha fem medlemmer med personlege varamedlemmer»⁴.*
- *«Er det fleire statsallmenningar innan ein kommune, fastset Kongen - etter at kommunestyret har gjeve fråsegn i saka - om det skal veljast eitt eller fleire fjellstyre». I forskrift av 1. juli 1995 nr. 679 er denne myndigheten delegert fra Landbruksdepartementet til Statskog SF.*

Fjellevens § 11 har bestemmelser om at det for *”Kvart fjellstyre skal det vere ei fjellkasse”* og for bruken av denne. Inntekter som følger av fjellova skal gå inn i fjellkassa, som salg av jakt- og fiskekort. De lokale fjellkassene skal også ha halvparten av inntekter fra tomtefeste for hytter og hoteller. Pengestrømmen gjennom denne fjellkassa har ingen kobling mot kommunens øvrige økonomiske virksomhet. Primært skal overskudd brukes til *”tiltak innen allmenningen”* og etter godkjenning til *”allmenntilgjengelige formål i desse bygdene.”*

Antall fjellstyrer kan bli færre ved en kommunesammenslåing, dersom det velges ett fjellstyre for en ny storkommune. Kommunen har uttalerett i spørsmålet om antall fjellstyrer, men ikke avgjørelsesmyndighet. Med kun 5 medlemmer i fjellstyret vil representasjonen kunne bli svakere for de med bruksrett i noen områder av den nye storkommunen.

3. Oppsummering

Med gjeldende lover, forskrifter og administrative vedtak vil sammenslåinger av kommuner med statsallmenning ha to konsekvenser:

1. Tilgangen til jakt på elg, hjort, dådyr, rådyr, bever i statsallmenning⁵ kan bli vanskeligere for bosatte i kommuner som slår seg sammen med kommuner med dårligere tilgang på slik jakt. Dette fordi innenbygdsboende til slik jakt defineres i forhold til de enhver tid gjeldende kommunegrenser.

2. Antall fjellstyrer kan bli redusert. Dette kan føre til svakere representasjon for noen områder av den nye storkommunen.

Dersom dagens rettighets- og forvaltningssituasjon skal opprettholdes, krever dette endringer/avklaringer av de to punktene som er nevnt over. Om dagens forvaltningssituasjon skal opprettholdes er imidlertid et politisk spørsmål som er under debatt, jfr. faggruppen KMD har nedsatt som skal foreslå konkrete tiltak med sikte på å forenkle utmarksforvaltningen.

⁴ Fjellstyrer for statsallmenninger som går over flere kommuner, eks. Finndalen statsallmenning, kan ha 5 eller 7 medlemmer.

⁵ En betydelig del av denne typen jakt i Oppland foregår på privat grunn.