



Landbruks- og Matdepartementet - LMD
Postboks 8007 Dep
0030 OSLO

Vår referanse: 15/01702-19
Arkivkode: 074 V
Saksbehandler: Halvard Dahle
Lægreid,

Deres referanse:
Dato: 14.02.2019

Høyrings svar frå KS til NOU 2018:11 Ny fjellov

Vi viser til høyringsbrev frå Landbruks- og matdepartementet med vedlegg av 28.08.18 og til vedtak i [KS sitt hovudstyre 25. januar 2019](#).

1. Oppsummering

Hovudvurderingar frå KS er at utvalsarbeidet har lag til rette for at ressursar kan overførast til lokalt nivå, særleg skog i allmenningar med virkesrett. Dette er i tråd med mandatet for Statsallmenningsutvalet og KS ser positivt på dette. Samtidig meiner KS at fleirtalet i utvalet lagt til rette for at det blir meir komplisert og meir uklart kven som har myndigheit til kva i statsallmenningane i staden for at ansvars- og myndigheitsforhold vert tydeleggjort og at det er lagt opp til betre dialog mellom fjellstyra og kommunane. Det gjeld særleg fordi kommunen si rolle i statsallmenningane er ikkje drøfta etter mandatet.

KS meiner det er positivt, og i tråd med mandatet, at utvalet legg til grunn at det finst opparbeidde rettar til lokalbefolkninga når det gjeld bruk av statsallmenningane. Det same gjeld at utvalet legg opp til at eit lokalt oppsyn, Fjellopsynet, vert vidareført. For eksempel skal lokalbefolkning sine opparbeidde rettar til jakt og fiske framleis ivarekast og vurderast av fjellstyra etter tida og tilhøva. og kommunen får uttalerett om enkeltvedtak som før. At utvalet legg til rette for at fjellstyret og kommunane kan få fleire oppgåver knytt til skogforvaltning, er også positivt, ut frå omsynet til lokalt sjølvstyre, i alle fall dersom kommunane si rolle vert styrkt slik mandatet for Statsallmenningsutvalet la opp til.

KS vurderer likevel at det førebels manglar ein del grunnlagsarbeid etter mandatet for utvalet. Utvalet har ikkje drøfta, eller foreslått lovformuleringar, som er meint å styrke kommunane si rolle i allmenningane. Utvalet har ikkje greidd ut om korleis omgrepa *handlingsrommet til det lokale sjølvstyret og kompetanse* skal forståast, praktiserast og utviklast i statsallmenningane, er ikkje eksplisitt greidd ut om. Gråsoner som kan finnast mellom fjellova og anna lovverk er i alt for liten grad drøfta. Det må også utreiaast og vurderast om offentleglova bør leggst til grunn for verksemda til fjellstyra.

KS bør ber Landbruks- og matdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Klima- og miljødepartementet om særleg å vurdere følgjande konkrete forslag:

- Det må, som ein del av formålsparagrafen til lova, gå fram at fjellstyret skal fungere innanfor den offentleg rettslege reguleringa av området.
- Det bør gjennomførast ei endå breiare drøfting og tilnærming til spørsmålet om kva rettsleg status fjellstyret skal ha. Under dette bør det drøftast om offentleglova skal leggjast til grunn for all verksemd i fjellstyra .
- Det må vurderast om kommunen kan vere klageinstans for vedtak om bruksrettar.
- Det må opprettast eit eige dialogforum, der kommunane, fjellstyret, Statsskog og andre relevante aktørar, diskuterer utviklinga i statsallmenningane, på grunnlag av kommunale og regionale planar.
- Det må drøftast om betre organisatoriske koplingar mellom kommunane, fjelloppsynet og Statens naturoppsyn kan gje forenkling og modernisering.
- Det må gjerast ei nærare utgreiing av eventuelle gråsoner mellom ulike regelverk, og vurdere eventuelle klargjerings i lov i tråd med mandatet om forenkling.

2. Nærare om hovudvurderingar frå KS

2.1 Positive forslag i utgreiinga

KS har respekt for at staten er grunneigar i statsallmenningane og at systemet i statsallmenningane har utvikla seg over lang tid. Dei med bruksrettar har ei særleg rolle i statsallmenningane. Mykje fungerer bra, til dømes når det gjeld forvaltning av rettar til jakt og fiske. Fjellstyra gjer ein stor og viktig innsats her, og det byggjer utvalet vidare på. Når utvalsarbeidet no er avslutta, ser KS at eit stort og grundig arbeid er lagt ned. Det er positivt, sett frå ein lokal ståstad, at utvalet legg til grunn at det finst opparbeidde rettar til lokalbefolkninga når det gjeld bruk av statsallmenningane. For eksempel skal lokalbefolkning sine opparbeidde rettar til jakt og fiske framleis ivaretakast og vurderast av fjellstyra etter tida og tilhøva, og kommunen får uttalerett om enkeltvedtak som før. Det same gjeld at eit lokalt oppsyn, gjennom Fjelloppsynet, vert foreslått vidareført. At utvalet legg til rette for at fjellstyret og kommunane kan få fleire oppgåver knytt til skogforvaltning, er også positivt, ut frå omsynet til lokalt sjølvstyre, i alle fall dersom kommunane si rolle vert styrkt slik mandatet legg opp til. Som utvalsfleirtalet seier: «Med denne modellen gir det også eit betre utgangspunkt for at den kompetansen mange kommunar har som skogbruksmyndigheit, blir teken meir aktivt i bruk i dei ulike allmenningane.» Føresetnaden er at desse nye oppgåvene blir skikkeleg finansierte og at den samla kapasiteten og kompetansen blir godt utnytta.

KS vurderer også at det er positivt å slå saman to lover fordi det kan gje forenkling. I nokon grad kan det også verke forenklande at fjellstyret får meir å seie i grunneigarrolla, som til dømes at skog der det finst virkesrett skal forvaltast av fjellstyra, og at grunneigarretten til å avgrense motorferdsel i statsallmenningane vert lagt til fjellstyra. Dersom forvaltinga skal bli enklare, føreset det likevel også

- at rollefordelinga er tydeleg for alle partar
- at det finst gode strukturar for dialog og for å handtere eventuelle konflikter.

2.2 Forslag som KS vurderer er for dårleg funderte

Forslag som ligg inne i Statsallmenningensutvalet sin rapport vil kunne gje ytterlegare fragmentering og gjere forvaltinga enda meir uoversiktleg. Føremålsparagrafen som utvalet foreslår er relativt lik essensen i føremålsparagrafen i plan- og bygningslova. Føremålet til fjellova skal vere å sette rammene for verksemda til *fjellstyra*, som skal administrere *bruksrettane* i statsallmenningane. Eit føremål med lova må vere å gå opp grenser til kommunen og andre myndigheitsutøvarar i statsallmenningane, og dette må gå fram av formålsparagrafen for lova. KS meiner at eventuelle nye bruksrettar må vurderast løpande etter tida, tilhøva og gjeldande lovverk, ikkje gjennom å definere fleire og større særrettar i fjellova.

Utvalet foreslår å svekke kommunen si rolle når det gjeld oppnemning og samansetting av fjellstyret sjølv om kommunestyret framleis skal vere oppnemningsinstansen. Dei bruksrettshavande skal blant anna kunne nominere sine eigne kandidatar til fjellstyret. At kommunen si rolle blir svekt her, står direkte i motstrid til punktet i mandatet om at utvalet skulle vurdere å trekkast sterkare inn.

Det er viktig å peike på at statsallmenningane har ein annan karakter enn andre eigedommar. Dei er eigde av fellesskapen gjennom staten, og kommunen har også ei viktig rolle. Det er såleis naturleg at det gjeld andre krav til offentleg kontroll, innsyn og forankring enn for reint private eigedommar. Det gjeld også oppgåver som har privatrettsleg karakter. Utvalet burde ha drøfta og vurdert om offentleglova burde gjelde for all verksemd i fjellstyra. Utvalet burde også ha drøfta om kommunen kunne vere klageinstans i saker om bruksrett.

Utvalet har ikkje svara, eller svara mangelfullt, på sentrale delar av mandatet: Dette gjeld særleg følgjande deler av mandatet:

- **Lovrevisjonen skulle i første rekke ta sikte på forenklingar i lovverk og administrasjon av statsallmenningane.**
- **Utvalet skulle legge vekt på det lokale sjølvstyret og at kompetanse i fjellbygdene er avgjerande for god lokal forvaltning. Handlingsrommet til det lokale sjølvstyret skulle vidareførast og helst styrkast.**
- **Utvalet skulle vurdere om det er føremålstenleg å trekke kommunane sterkare inn i statsallmenningane, samt korleis lovverket kan bidra til å fremje verdiskaping og effektiv, berekraftig ressursutnytting.**

Manglande svar på mandatet gjer blant anna at høyringsinstansane ikkje har eit tilstrekkeleg grunnlag for å ta stilling til om og korleis kommunane si rolle i statsallmenningane kan styrkast. Landbruks- og matdepartementet har difor eit særleg ansvar for å gjere desse vurderingane og også vurdere og foreslå tiltak i lys av dei vurderingar som departementet gjer. Desse utgreiingane bør gjerast i samarbeid med dei to andre oppdragsgjevarane for utvalet, Klima- og miljødepartementet (KLD) og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Det bør også vurderast om det bør gjennomførast eventuelle nye høyringar på nye framlegg.

Følgjande punkt meiner KS er mangelfullt greidd ut om i utvalsrapporten:

- Utvalet har ikkje drøfta, eller foreslått lovformuleringar, som er meint å styrke kommunane si rolle i allmenningane.
- Korleis omgrepa *handlingsrommet til det lokale sjølvstyret og kompetanse* skal forståast, praktiserast og utviklast i statsallmenningane, er ikkje eksplisitt greidd ut om. Kommunane si rolle i desse omgrepa må drøftast særskilt.

- Det må greiast grundigare ut om kva gråsoner som finst mellom fjellova og anna lovverk. Kva dei forvaltingsmessige kontekstane som fjellova finst i bør ha å seie for korleis den nye fjellova skal innrettast, må drøftast tydelegare.
- Når det gjeld arealbruk, må det tydeleggjerast meir kva type tiltak i allmenningane som ikkje er søknadspåttige etter plan- og bygningslova, og som fjellstyra då kan administrere, utan å søke kommunen.
- Ut frå oppgåva om å vurdere fjellstyra sin rettslege status, burde utvalet ha vurdert nærare om offentleglova bør leggjast til grunn for verksemda til fjellstyra sidan dei utøver verksemd som kan ha stor allmenn interesse.

3. Nærare om manglande utgreiingar og framlegg

Her kjem ei nærare oversikt over dei utgreiingane og forslaga som KS meiner er mest mangelfulle eller fråverande i utvalsrapporten.

I mandatet for utvalet heiter det eksplisitt at «**Lovutvalget skal 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.**»

KS etterlyser synlege argument, avvegingar og grunngjevingar når det gjeld oppgåver til kommunane. Framstillingar av kommunens myndigheit og rolle, og bakgrunn for dette, er fråverande, etter det KS kan sjå.

Det må ryddast i ulike omgrep og grunngjevingar for ulike regelverk. Det må avklarast kvar det kan vere samsvarande omsyn og kvar det kan vere motstridande omsyn – som bakgrunn for drøftingane vidare.

Her er det dessutan fleire omgrep, som vi burde vite meir eksplisitt om korleis utvalet forstår fordi det har mykje å seie for kva forslag og synspunkt utvalet fremjar. Eksempel er *lokalt sjølvstyre, kompetanse, kommunane si rolle og verdiskaping. Effektiv og berekraftig ressursutnytting* er behandla noko grundigare, men også når det gjeld dette omgrepet trengst endå grundigare drøftingar. Særleg vil KS trekke fram omgrepet «lokalt sjølvstyre». Her må kommunen si rolle i det lokale sjølvstyret drøftast i lys av mandatet, og også i lys av ny kommunelov.

3.1 Det trengst meir vurderingar av korleis gråsoner mellom Fjellova og andre lover kan ryddast i og korleis lovene kan spele godt saman

Kapittel 6, Tilhøvet til andre lover, er lite. Dei mest sentrale lovene er gjort greie for. Likevel vil KS understreke at den forvaltningsmessige konteksten som ei ny fjellov skal fungere i må *drøftast*, ikkje berre gjerast greie for. Her kan det innvendast at sjølvstyre gjeld heile forvaltningssystemet også for statsallmenningane. Forslaga til ny fjellov forandrar ikkje på dette. Når forenkling er så viktig i mandatet, og ei fragmentert forvaltning var utgangspunkt for at utvalet vart sett ned, er det likevel avgjerande å drøfte korleis *samanhengane* mellom dei ulike lovverka er og bør vere, kva som kan bidra til forenkling når det gjeld forholdet mellom fjellova og andre lover, og korleis ei ny fjellov kan innrettast for å bidra til endå meir ryddig og enklare forvaltning. Det vil seie at det som er gjort greie for i kapittel seks, må følgjast opp med ei langt meir inngåande drøfting av spørsmålet, kva så? Kva bør dei forvaltingsmessige kontekstane som fjellova finst i ha å seie for korleis den nye fjellova skal innrettast? Spørsmål det bør greiast ut om, er om forvaltninga kan gjerast enklare ved at fleire spørsmål blir handsama etter meir

overordna lovverk, som plan- og bygningslova og naturmangfaldlova. Tilhøvet til meir temaspesifikt regelverk, som skogbrukslova jordlova og motorferdslelova bør også handsamast grundigare.

KS understrekar særleg at utvalet ikkje ryddar godt nok opp i forholdet mellom dei ulike regelsetta, og heller ikkje mellom omgrepa grunneigardisposisjonar/offentleg myndigheitsutøving. Dette blir ekstra utydeleg i NOU 2018:11 sidan fjellstyret er tillagt enkelte oppgåver som offentlig myndigheit – for eksempel når det gjeld tildeling av jakt og fiskerett. Her skal fjellstyret følgje reglane i forvaltningslova. Samtidig skal fjellstyret *administrere bruksrettar* og fleirtalet i utvalet gjer framlegg om å utvide bruksrettane gjennom å definere fleire rettar i fjellova.

Utvalefleirtalet gjer altså framlegg om å overføre fleire oppgåver knytt til grunneigardisponering til fjellstyra. KS etterlyser ei meir overordna drøfting og utgreiing av kva følgjer slike overføringar kan få for rollefordelinga i forvaltinga av statsallmenningane. Det er ikkje vanlege jordbrukseigedommar det her er snakk om. Det er svært store eigedommar, som har vore forvalta i fellesskap.

Mange spørsmål kan avklarast gjennom planlegging etter plan- og bygningslova. KS etterlyser ei meir grunnleggande drøfting av kva det har å seie i praksis at kommunen er planstyresmakt, også i statsallmenningane. Det er særleg viktig å tydeleg greie nærare ut om det finst gråsoner vedrørende forvalting av areal mellom

- Verksemda til kommunen som planstyresmakt
- Statsskog si verksemd som grunneigar
- Fjellstyra sin administrasjon, som gjeld arealbruk
- Verneområdestyra/nasjonalparkstyra si forvalting

I den grad slike gråsoner finst, må arbeidet med ny fjellov rydde opp i dei.

3.2 Berekraftig og effektiv ressursutnytting krev samanheng i og mellom privat, offentlig og frivillig sektor

Statsallmenningane er viktige også for samfunna rundt allmenningane. Mange av kommunane med statsallmenningar er kommunar som opplever utfordringar knytt til demografi og næringsgrunnlag. Statsallmenningane representerer ressursar, som kan takast enda meir i bruk, på berekraftig vis, til glede for komande generasjonar.

Samtidig aukar utfordringar for vernet. Noreg opplever no sterk vekst i turismen, som er venta å halde fram. Det enorme samla presset mot naturmangfaldet i verda er ein del av konteksten som forvaltinga av statsallmenningane må ta omsyn til. Kapasitet og kompetanse er hovud-utfordringar. Det trengst særleg meir personalressursar, som kommuneplanleggarar. For å møte dei potensiala og utfordringane som kjem, er også utvikling av tillit og god samhandling om utmarksforvalting ei nøkkel-utfordring. KS etterlyser drøftingar av strategiar for å utvikle kapasitet og kompetanse.

3.3 KS rår til at det blir drøfta meir korleis dei organisatoriske koplingane mellom kommunane, fjelloppsynet og Statens naturoppsyn kan gje forenkling og modernisering

Eit spørsmål som treng nærare utgreiing er om, og eventuelt korleis, det kan lagast endå betre koplingar, med klarare rolle- og ansvarsfordeling, og endå betre samarbeid mellom fjelloppsynet og Statens naturoppsyn (SNO). Finst det gode alternativ til ordninga med at SNO kjøper tenester frå fjelloppsynet? Kan organisatoriske grep betre den faglege kontakten, oppgåvefordelinga og samordninga mellom fjelloppsynet og Statens naturoppsyn?

Er det rom for å utnytte betre av dei ressursane som vert lagt inn i både fjelloppsynet og SNO? Kan til dømes fleire av dei materielle ressursane som Statens naturoppsyn rår over også brukast av fjelloppsynet? Kan kommunen spele ei rolle her?

Det bør gjerast grundigare greie for om og eventuelt korleis ei sterkare organisatorisk kopling mellom *kommunen* og fjellstyret vil kunne bidra til eit meir stabilt ressursgrunnlag for fjellstyra og for fjelloppsyna. Ressursgrunnlaget til fjellstyra varierer. Nokre fjellstyre har relativt store inntekter frå til dømes festetomter, jakt og fiske. Andre har langt mindre inntekter. Det går an å tenke seg at arbeidsgjevaransvar, pensjonsrettar og liknande vert forvalta av kommunane. Ei sterkare organisatorisk kopling mellom kommunane og fjellstyra vil kunne vere med og stabilisere ressursgrunnlaget for verksemda til fjellstyra. Fjellstyra bør då også vere med og finansiere etter kva inntekter dei har og ei statleg grunnfinansiering må vidareførast og styrkast. Ei slik organisering treng ikkje gå ut over sjølvstendet til fjellstyra. Slike problemstillingar bør blant anna drøftast ut frå erfaringar i frikommuneforsøka.

3.4 Forslag frå KS: Det bør innførast eit fast dialogforum mellom Statsskog, fjellstyret og kommunen i kvar statsallmenning

KS har fått melding om at mange kommunar opplever det som krevjande å samhandle med grunneigaren i statsallmenningane, Statsskog. Det handlar mykje om at det tek tid og ressursar å få svar på spørsmål, og det er behov for raskare avklaringar. KS har også fått tilbakemeldingar om at kvaliteten på dialogen mellom kommunen og fjellstyra varierer mellom ulike allmenningar. Erfaringar viser at det er svært viktig at partar i plansaker møtest jamleg. Då kan utfordringar drøftast i tidlege fasar, og tidlege avklaringar kan hindre at unødige arbeid blir lagt ned av fjellstyra og bruksrettshavande. Samtidig får kommunen høve til å formidle viktige føringar frå dei gjeldande kommunale og regionale planane. For å møte det mandatet etterspør når det gjeld forenkling og modernisering, må det opprettast eit eige, fast dialogforum i kvar statsallmenning, mellom kommunen, fjellstyra og Statsskog. I eit slikt fora bør det vere mogleg å trekke med andre aktørar, for eksempel verneområdestyra, villreinnemndene, fylkeskommunen, Fylkesmannen, Statens naturoppsyn og Miljødirektoratet når det er føremålstenleg. Forma på forumet må kunne tilpassast ulike behov i forskjellige statsallmenningar. Nokre allmenningar er til dømes små. KS meiner det vil vere føremålstenleg om kommunen har sekretariatsansvar for dialogforumet ut frå kommunen si rolle som planstyresmakt.

Forslag til § 3-12 Fast dialogforum

Kommunen, fjellstyre og Statsskog skal møte i eit fast dialogforum. Andre representantar for aktuelle interesser kan også inviterast til forumet, og *skal* inviterast når saker som vedkjem dei skal drøftast. Møte i forumet skal haldast minst ein gong i året og elles etter behov. I forumet skal aktuelle tiltak og planar i statsallmenningane drøftast i ein tidleg fase. Aktuelle tiltak og planar, samt den generelle utviklinga i statsallmenningane, skal drøftast i lys av gjeldande kommunale og regionale planar. Kommunen har ansvar for leing og sekretariat for dialogforumet. Det skal lagast referat frå kvart møte.

4. Innspel vedrørende konkrete forslag i NOU 2018:11

I dette kapitlet vurderer KS nokre av dei mest sentrale forslaga i Statsallmenningausvalet si utgreiing. Det er særleg lagt vekt på fleirtalsforslaga.

4.1. Forslag om oppnemning av styre

Utvalet gjer framlegg om at det skal vere eitt felles styre for statsallmenningane, fjellstyret. Dei bruksrettshavande sjølve skal foreslå sine kandidatar til fjellstyret. Kommunestyret kan berre nemne opp kandidatar som er foreslått av årsmøtet til dei bruksrettshavande, innan ein gitt frist. Berre dersom ingen kandidatar er foreslått innan fristen, kan kommunestyret sjølv foreslå kandidatar som skal representere dei bruksrettshavande. KS vil påpeike at etter dagens fjellov er det kommunestyret som har ansvar for at jakt-, fiske- og friluftsiinteressene vert representerte i fjellstyret og at minst to medlemmer vert valde blant gardbrukarar med bruksrett. Utvalet gjer no framlegg, som svekker dermed kommunestyra si rolle i oppnemning av fjellstyra. KS forstår at forslaget om at dei bruksrettshavande skal kunne foreslå sine egne kandidatar, må vurderast som utslag av kompromiss, som har vore nødvendig for å legge til rette for ei felles lov og felles styre (slå saman allmenningssyre og fjellstyre). Samtidig vil vi påpeike at forslaget om å svekke kommunestyra si rolle i oppnemning av fjellstyra ligg føre samtidig som kommunen si rolle i forvaltinga av statsallmenningane ikkje er greidd ut om etter mandatet. Ei svekking av kommunestyra si rolle i oppnemning bør ikkje innførast før ei utgreiing av kommunane si rolle, med tilhøyrande forslag, er lagt fram.

Fleirtalet foreslår at det skal vere *minst* to bruksrettshavarar i fjellstyret, og at fjellstyret kan ha ein representant for bruksrettshavarar frå kvar allmenning der fjellstyret har ansvaret for fleire allmenningar. Kommunestyret skal etter dette forslaget kunne justere vekta til stemmene frå dei bruksrettshavande for å skape meir balanse mellom interessene i styret. Vedkommande reinbeitedistrikt skal etter dette forslaget gjere framlegg om representantar for samisk reindrift. Kommunestyret skal velje mellom kandidatane det er gjort framlegg om. Kommunestyret skal etter forslaget nemne opp representantane for jakt, fiske og friluftsliv, og for allmenne interesser. Dette kan skje etter forslag frå organisasjonar.

Mindretalet har foreslått at det *skal* vere eitt fjellstyre med fem medlemmar i kvar kommune. Etter dette forslaget *skal* fjellstyret ha *to* representantar for dei med jordbrukstilknytt bruksrett, og fjellstyret skal ha ein representant for jakt og fiske. Mindretalet har foreslått at i kommunar der fjellstyret er styre for fleire allmenningar skal det leggest vekt på geografisk spreing av dei som blir valde til fjellstyret.

KS meiner det er viktig å gje kommunane handlefridom til å organisere fjellstyra etter lokale tilhøve og støttar fleirtalet i spørsmålet om høve til å ha fleire fjellstyre i ein kommune. KS meiner likevel at det som hovudregel bør vere eitt fjellstyre i kvar kommune med statsallmenning. KS støttar mindretalet sitt forslag om at bruksrettshavande ikkje skal ha rett til meir enn to representantar i eit fjellstyre.

4.2 Forslag frå fleirtalet om forvalting av skog i statsallmenningane

Fleirtalet har foreslått at fjellstyret skal overta ansvar for grunneigardisponering av skog og forvalte skogen i statsallmenningar med virkesrett. Mindretalet meiner at Statskog SF framleis skal forvalte skogen, og at forvaltinga skal skje i samråd med fjellstyret, meir likt den forvaltinga som skjer i dag.

KS meiner at fleirtalsforslaget som positivt fordi det er mindre avstand mellom fjellstyra og kommunane enn mellom kommunane og Statsskog. Statsskog har også fått kritikk for å ha utfordringar knytt til å forvalte skogen berekraftig, til dømes frå Fjellstyret i Engerdal. KS vurderer at lokal skogforvalting, vil kunne styrke berekraftig forvalting. Det føreset likevel god dialog og samhandling for å avvege ulike interesser. Det trengst grundigare drøftingar av korleis kommunen sin kapasitet og kompetanse skal

nyttast i skogforvaltninga, og korleis kapasiteten skal vidareutviklast. Skogsbruk medfører også arealbruk, til dømes i form av skogsvegar. Skogbruk medfører også motorferdsel. Konsekvensar av forslaget for kommunen si rolle som planmyndigheit, og kommunen si rolle etter skoglova og andre relevante lover, må drøftast.

KS støttar fleirtalsforslaget om at fjellstyra skal overta grunneigaransvaret for å disponere grunn med skog i statsallmenningar med virkesrett. KS rår samstundes til at det vert greidd betre ut om fordeling av oppgåver og roller mellom kommunane og fjellstyre når det gjeld forvaltning av skog. Kommunane må også tilførast ressursar, som kan sette kommunane endå betre i stand til å utføre meir forvaltingsoppgåver knytt til skogbruk.

4.3 Forslag om utbygging av mindre kraftverk:

Fleirtalet gjer framlegg om at gardbrukarar med bruksrett skal ha rett til å få bygge ut mindre kraftverk i allmenningen. Fjellstyret skal etter forslaget kunne disponere fallrettar for bygging av kraftverk over ein viss størrelse. Det skal då også kunne fastsetjast i bruksreglane at berre fjellstyret skal kunne disponere fallrettane.

Eitt mindretal meiner jordbrukarar med bruksrett kan få løyve til å få bygge ut mindre kraftverk i allmenningen, men at det skal avgrensast *til eige forbruk*. Eit anna mindretal i utvalet meiner utnytting vassfall til mindre kraftverk ikkje er ein del av allmenningsretten, men ein bruksform som er ny og vesensforskjellig frå tidlegare bruk.

KS stiller spørsmål ved om det å legge så omfattande ekstra rettार for enkeltgrupper inn i Fjellova kan gjerast utan at andre lover og forskrifter som rører ved kraftutbyggingar blir endra. Forslaget om retten til å bygge ut kraftverk tek utgangspunkt i § 2 i Fjellova: **«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»**. Fram til no har desse rettane i hovudsak vore vurderte etter sedvane, dialog og vurderingar av rasjonell bruk i tråd med tida og tilhøva, ikkje etter særlege rettार i fjellova. Til ein viss grad kan det argumenterast for at det alt no rettार definert i fjellova, men å ytterlegare fremje ein praksis med å definere bruksrettar meir gjennom fjellova, kan legge til rette for komplikasjonar. Det er lenge mellom kvar gong Fjellova blir revidert. Søknader om å bygge ut kraft må uansett vurderast etter lovverket elles. Kva som er naturleg etter tida og tilhøva vil forandre seg og må tolkast etter kvart. Endringar i klima, natur og økosystem skjer for eksempel raskare enn før. Å utvide rettार etter Fjellova slik vil også kunne gje grunnlag for fleire konflikhtar. Konflikhtar kan bidra til å svekke legitimiteten til fjellstyra. Eit anna problem med forslaget er at det utvidar myndigheitsområdet til fjellstyra samtidig som utvalet har slått fast at det skal vere privatrettslege rettssubjekt. Fjellstyra får ei rolle som kan gli over i forvaltning. Dersom fjellstyra skal vere privatrettslege, bør det ikkje leggjast opp til at myndigheit or fjellstyra som kan knytast til forvaltning skal utvidast så kraftig som utvalet legg opp til her.

KS rår til at det dynamiske aspektet ved prinsippet om bruksrettar etter tida og tilhøva må vidareførast og sikrast i staden for å legge opp til ein utvida praksis for at spesielle rettार vert definerte i Fjellova.

4.4 Forslag når det gjeld arealbruk knytt til seter:

Fleirtalet foreslår å lovfeste regulering av retten til å gjerde inn beiteareal og til å få utvist gjetarbu for tilsyn med beitedyr. Fjellstyret skal kunne utvise areal til oppføring av gjetarbu til eigedom med beiterett, som har behov for dette. Fjellstyret skal kunne utvise beiteareal til heil eller delvis inngjerding. Fjellstyret kan setje vilkår for utvisinga.

Vurderingar:

Sjølv om desse forslaga har å gjere med overføring av rett til grunneigardisponering, og slik sett ikkje endrar på sjølve systemet for løyve til å endre arealbruk, vil KS framheve at slik arealbruk må skje etter avveging av ulike omsyn og interesser. Tiltak det her er snakk om vil såleis kunne vere søknadspliktige etter plan- og bygningslova. KS vil påpeike at det då blir det problematisk å snakke om så konkrete rettar etter fjellova. Eit aspekt ved å gje enkelgrupper særlege lovfesta rettar på den måten fleirtalet foreslår, er at det kan skape og gje grobotn for fleire konflikhtar. KS understrekar at det arealplanlegging etter plan- og bygningslova som er reiskapen for å avklare arealbruk, i alle fall utanfor verna område. Så finst det tiltak som ikkje er søknadspliktige, og desse er det viktig å tydeleggjere kva er.

KS rår til at det dynamiske aspektet ved prinsippet om bruksrettar etter tida og tilhøva må vidareførast og sikrast i staden for å legge opp til ein utvida praksis for at spesielle rettar vert definerte i Fjellova.

4.5 Forslag om motorferdsel i statsallmenningane

Fleirtalet gjer framlegg om at fjellstyret skal overta retten til å rå over grunneigardisposisjonar vedrørande motorferdsel. Fjellstyret skal avgjere søknader om motorferdsel i statsallmenningane, og fastsetje vilkår. Eit mindretal foreslår at fjellstyret kun kan tillate tidsavgrensa motorferdsel, som ikkje krev tilrettelegging over lengre tid. Som utvalet har peika på i kapittel tre, forbyr Motorferdsellova i utgangspunktet all motorferdsel i utmark. Kommunen kan likevel, ved enkelte høve, gi løyve til bruk av motorfartøy på innsjøar, og kommunestyret har myndigheit til å fastsette snøskuterløyper på vinterføre.

Kva som blir fjellstyret sine oppgåver og kva som blir kommunane sine oppgåver bør gjerast tydelegare. KS vil påpeike at grunneigarar i utgangspunktet ikkje har større rett til å bruke motorkøyretøy i utmark enn andre. Unntak kan være når det gjeld landbrukstilknytt næring. Det kan då til dømes vere snakk om skogbruk eller utsetting av salt til beitedyr. Etter motorferdsellova kan grunneigar *avgrense* motorferdsel på eigedommen. Retten som grunneigarar har, er altså definert gjennom rett til å *forby* motorferdsel og å sette vilkår. Det medfører til dømes at kommunen kan ikkje kan treffe vedtak om snøskuterløype før grunneigaren har samtykka til det.

KS stør fleirtalsforslaget om at grunneigarretten til å forby og setje vilkår for motorferdsel i statsallmenningar vert overført til fjellstyra. Dette kan gjere prosessen for å søke om løyve for dei som treng det enklare fordi fjellstyra er nærare brukarane. KS etterlyser likevel meir klargjeringar av forholdet mellom fjellova og andre lover, særleg motorferdsellova, når det gjeld motorferdsel i statsallmenningane. For å oppnå forenkling, som mandatet legg opp til, er kommunikasjon og samhandling mellom kommunane og fjellstyra om motorferdsel viktig. Korleis ny teknologi kan takast i bruk når det gjeld søknader og rapportering, er eksempel på viktige spørsmål.

4.6 Forslag om at Statsskog skal kunne selje fall for bygging av større kraftverk

KS meiner konsekvensar av dette forslaget må greiast nærare ut om, til dømes når det gjeld om det er ønskeleg å opne for at evigvarande fellesressursar kan seljast ut, og for store naturinngrep. Kونسjonslovgjevinga vedrørande kraftutbyggingar må vurderast i denne samanhengen.

5. Forslag frå KS til oppfølging av utvalsarbeidet

I tråd med vedtak i KS sitt hovudstyre 25.01.2019 ber KS Landbruks- og matdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Klima- og miljødepartementet om særleg å vurdere følgjande konkrete forslag:

- Det må, som ein del av formålsparagrafen til lova, gå fram at fjellstyret skal fungere innanfor den offentleg rettslege reguleringa av området.
- Det bør gjennomførast ei endå breiare drøfting og tilnærming til spørsmålet om kva rettsleg status fjellstyret skal ha. Under dette bør det drøftast om offentleglova skal leggjast til grunn for all verksemd i fjellstyra .
- Det må vurderast om kommunen kan vere klageinstans for vedtak om bruksrettar.
- Det må opprettast eit eige dialogforum, der kommunane, fjellstyret, Statsskog og andre relevante aktørar, diskuterer utviklinga i statsallmenningane, på grunnlag av kommunale og regionale planar.
- Det må drøftast om betre organisatoriske koplingar mellom kommunane, fjelloppsynet og Statens naturoppsyn kan gje forenkling og modernisering.
- Det må gjerast ei nærare utgreiing av eventuelle gråsoner mellom ulike regelverk, og vurdere eventuelle klagjeringar i lov i tråd med mandatet om forenkling.

Mottakere: Landbruks- og Matdepartementet - LMD

Kopi: Kommunal- og moderniseringsdepartementet - KMD
Klima- og miljødepartementet - KLD