

Det kongelige landbruks- og matdepartement

Postboks 8007, Dep.
0030 Oslo

Namsos, 01. november 2006

Vår saksbehandler:

Vår ref.:
06/430

Deres ref.:
200601576-/TSA

ENDRING I FORSKRIFT OM SETER OG TILLEGGSJORD I STATSALLMENNINGENE - HØRING AV FORSKRIFT MED MERKNADER

Forskrift Om seter og tilleggsjord m.m. i statsallmenningene, og praksis mht. utvisning av seter, er foreslått endret.

Høringsfristen er satt til 1. november 2006.

Vedlagt følger Statskog SF høringsuttalelse

Med vennlig hilsen

Hege Bjørgum Skillingstad

E-mail: hege.skillingstad@statskog.no

Kapittel I – Utvisning av seter

Seterforskriften § 1

Bestemmelsens ordlyd er ikke foreslått endret, men i kommentarene legges det opp til en endring av den praksis som er ført. Her sies det blant annet: *”Departementet legger til grunn at en i dag også bør kunne foreta utvisning til formål som går ut over ren melkeproduksjon, for eksempel en driftsform hvor det tas sikte på en kombinasjon av tradisjonell seterdrift og småskala turistmessig virksomhet på setra i form av utleiehusvære, bespisning etc. Beite med ammekyr i kombinasjon med turistmessig utnytting bør også kunne godtas som grunnlag for utvisning, jfr. at bruksrett i statsallmenning i henhold til fjellovens § 2 skal ”kunne nyttast på ein måte som til kvar tid er i samsvar med rasjonell bruk, og som er naturleg etter tida og tilhøva” Tilsvarende vurderinger vil gjøre seg gjeldende i forhold til utvisning av seter falt i det fri til en ny seterbruker, jfr. forskriftens § 15. Departementet legger således opp til at en endrer praksis noe i disse sakene.”*

Når seterbegrepet utvides til også å gjelde småskala turistmessig virksomhet mener Statskog SF dette må forstås slik arbeidsgruppen konkluderte; at en turistmessig virksomhet må være et supplement til jordbruksdrift på gård eller seter. Utvisning av seter må fortsatt være begrenset til næringsformål i sammenheng med jordbruk. Den jordbruksmessige driften må være hovedvirksomhet, og den turistmessige satsningen må være en integrert del av den totale virksomheten for vedkommende driftsenhet. At den jordbruksmessige driften må være hovedvirksomhet må forstås dit hen at driftsgrunnlaget/inntekten fra jordbruksdrifta på eiendommen utgjør en vesentlig del av inntekten på gården.

Med en så vid utvidelse av seterbegrepet som departementet legger opp til, kan det dukke opp mange grensespørsmål. Fjellstyrene kan bli stilt i vanskelige dilemmaer når det nå åpnes for seterutvisning basert på andre driftsformer enn utvisning basert på melkeproduksjon.

Det bør derfor gis klare retningslinjer for hvilke momenter det enkelte fjellstyret skal legge vekt på ved en søknad om utvisning.

Det er også foreslått at beite med ammekyr i kombinasjon med turistmessig utnytting bør kunne godtas som grunnlag for seterutvisning. I vanlig landbruksdrift er disse dyrene rene beitedyr på sommerstid, og da ofte i utmark. De har ikke behov for hus eller inngjerding. Skulle det i enkelte tilfeller være nødvendig med hus, kan dette i dag innfris etter seterforskriften § 23 og hus som er nødvendig for utøvelse av *”annan beitebruk enn setring”*. Det kan videre synes som departementets forslag om at ammekyrene skal være inngjerdet på setervollen, skal være et ledd i en turistmessig satsing. Dersom dette er bakgrunnen for utvisningen må det i tillegg stilles som krav at omfanget av kjøttfedrift er vesentlig på gården. Ellers vil seterutvisningen innebære en utvisning til ren turistvirksomhet. Dette er det i fjellovens forarbeider pekt på som en situasjon som ikke er ønskelig, og at det skal betales festeavgift for slikt. Dette bygger igjen på et rent rettferdighetshensyn overfor andre bruksberettigede og norske borgere generelt.

Parallelt med at seterforskriften er ute på høring, er det nedsatt en arbeidsgruppe som skal utrede begrepet *”tida og tilhøva”* i fjelloven § 2. Arbeidet her har resultert i et ønske om en bredere gjennomgang av seterforskriften.

Det synes åpenbart at behovet for husvære i fjellet har endret seg. Spørsmålet er om en utvidelse av seterbegrepet må til for å komme dette behovet i møte. I stedet for å lempe alt for mye på de tradisjonelle kravene ved utvisningen, mener Statskog SF at det i stedet bør ses på muligheten til å utarbeide et nytt sett med regler som omhandler nødvendig bygningsmasse ved utøvelse av beiterett. På denne måten vil man kunne lage mer fleksible løsninger som dekker behov for husvære i forbindelse med beitebruk, men som strekker seg lenger enn de hus som kan godkjennes etter

dagens seterforskrift § 23. På denne måten vil man unngå å lempe alt for mye på forståelsen av seterbegrepet i seterforskriften § 1.

Som departementet er inne på må det antas at en utvidet forståelse av seterbegrepet vil føre til større pågang enn tidligere for å få utvist seter. En seterutvisning fører til rett til å sette opp en del bygninger til husvære og drift. Disse bygningene kan etter dagens lovgivning stå relativt lenge uten å være i drift, før setra faller i det fri. Med å utarbeide et nytt regelsett som harmonerer bedre med dagens behov kan man også få inn mer tilpassede regler for frifall og krav om fjerning, uten å risikere at bygninger blir stående 20 år i allmenningen uten å være i bruk, med de problemer dette medfører.

Inntil det iverksettes en grundigere gjennomgang av seterforskriften er Statskog SF enig i departementets forslag om en utvidelse av seterbegrepet til også å gjelde småskala turistvirksomhet, så lenge dette er knyttet til jordbruksdriften på gården eller setra. Seterbegrepet bør ikke utvides til å gjelde behov for bygninger som er rent beiterelatert. Disse tilfellene kan man, i en mellomperiode inntil man har fått en ny gjennomgang av seterforskriften, søke løst gjennom en lemping av seterforskriften § 23 og hus som er nødvendige til annen beitebruk enn setring.

Seterforskriften § 2

Denne bestemmelsens ordlyd er heller ikke foreslått endret, men paragrafens fjerde ledd lyder: *”Statskog skal ha melding om utvisinga”*. Det kunne her vært ønskelig at det i merknadene til bestemmelsen ble fastslått at Statskog SF skal ha en kopi av den utvisningen som er foretatt, og at kopien oversendes Statskog SF innen rimelig tid.

I dag oversendes det ofte bare utskrift på enkeltsaker, og i mange tilfeller kommer disse sent. Dette gir ikke Statskog SF den nødvendige oversikt over disponeringene, tiltakene i allmenningen og det blir vanskelig å holde à jour arkiv og seterregister.

I seterforskriften § 2, 2.ledd heter det *”Spørsmål om utvisning i barskogområde vert avgjort av fjellstyret og allmenningsstyret i fellesskap. Vert dei to styra ikkje samde, gjeld reglane i fjellovas § 9”*

Dette er i tråd med fjelloven § 18, 3.ledd hvor det står: *”Spørsmål om utvisning i barskogområde vert avgjort av fjellstyret og allmenningsstyret i fellesskap.”*

I henhold til bestemmelsens ordlyd gjelder dette da bare for statsallmeninger med allmenningsstyre. Mange allmenninger har ikke allmenningsstyrer. Der det ikke er et allmenningsstyre vil det være Statskog SF som skal forvalte skogsdriften og ivareta virkesretten for de virkesberettigede. Det vil da være naturlig at det er Statskog SF som sammen med fjellstyret avgjør utvisning av seter i barskogområde i disse tilfellene. En gjennomføring av dette vil ikke kreve en lovendring, da det følger av statsallmenningsloven at Statskog SF forvalter skogsdriften i statsallmenningene. Lovteksten tolkes dit hen at Statskog SF må tre inn i allmenningsstyrets sted for ivaretagelse av de virkesberettigedes rettigheter i de statsallmenninger der det ikke er noe allmenningsstyre. En presisering i forskriften av at Statskog SF har denne rollen der det ikke er allmenningsstyre vil bidra til å fjerne uklarerhet rundt dette.

Seterforskriften § 3

Statskog SF er enig i departementets vurdering av at beslutningen Statskog SF tar ved å fjerne hus ikke er et vedtak som kan påklages, og at ordlyden dermed endres.

Statskog SF vil derimot kommentere at ved en utvidet forståelse av "seter" er det viktig at fjellstyrene følger opp utvisningsforretningene. Fjellstyrene må kontrollere at den plan som lå til grunn ved utvisning følges, og at nødvendige hus til utføring av planen er satt opp innen seterforskriftens angitte tidsfrist.

Seterforskriften § 4

Statskog SF fremmer forslag til ny tekst i seterforskriftens § 4 fordi man er av den oppfatning at dersom setervollen skal høstes må den også gjerdes inn. Dette vil også være en fordel for seterbrukeren slik at ikke beitende dyr høster avlingen.

Forslag til ny § 4:

Er setervollen gjerda inn, og vert hausta eller nytta til beite av garden setra tilligger, reknar ein setra for å vere " i bruk" i høve til § 22 i fjellova.

Kapittel II – Utvisning og utleige av tilleggsjord

Seterforskriften § 5

Statskog SF mener det bør være et absolutt krav til at nyutvisning må være i henhold til plan. Det kan tenkes unntak der det er små utvidelser av eksisterende parseller. Dette bør fremkomme i merknadene til bestemmelsen.

Kapittel IV – Hus på utvist seter

Seterforskriften § 14

Departementet foreslår her at også fjellstyret skal fatte vedtak om seterbrukerens rett til å utvide seterhusene eller sette opp nye på seter som ikke er i bruk, og heller ikke er falt i det fri.

I arbeidsgruppen som ble nedsatt i forbindelse med revisjon av seterforskriften var det dissens på dette punkt. Det forslag som fremmes i høringsrunden er et resultat av Norges Fjellstyresamband sine ønsker. Arbeidsgruppen for øvrig mente at bestemmelsen bør være uendret.

Statskog SF er av den oppfatning at denne gruppen setre i praksis har falt i det fri. Det mangler bare vedtak fra fjellstyret. Perioden hvor setra kan ha denne statusen skal etter fjellovens bestemmelser ikke gå over 20 år. På grunn av at disse setrene erfaringsmessig aldri blir tatt i bruk på nytt som seter, må det være riktig at det er Statskog SF som grunneier som har avgjørelsesmyndigheten når det gjelder utvidelser av seterhuset eller oppsetting av nye hus. En uttalelsesrett for fjellstyret burde i denne sammenheng være tilfredsstillende.

Dersom man skal endre forskriften og bryte dette prinsippet for arbeidsdeling mellom fjellstyret og Statskog SF bør det fremkomme tydeligere i merknadene at et samtykke krever godkjenning fra både Statskog SF og fjellstyret. Der en av partene avslår er dette å betrakte som et avslag, og vedtaket kan påklages til SLF.

Kapittel V - Seter falt i det fri etter fjellova § 22

Statskog SF opplever at mange fjellstyrer vegrer seg mot å fatte frifallsvedtak, og at setrene dermed ender opp som fritidsbebyggelse for seterhaveren. Ved at man ikke foretar et vedtak som bestemmer setras videre status vil dette blant annet hindre en ny utvisning av setra. Med en manglende ”omsetning” av frifallssetre, må nye arealer tas i bruk ved nye utvisninger.

At fjellstyrene gjennomfører frifallsvedtak er et ønske i tråd med departementets syn i forarbeidene til fjelloven. Her ble det fokusert på at det må unngås eneretter til setrer uten at det er reelle bruksinteresser knyttet til disse. Departementet uttalte videre at den som har fått utvist seter da vil komme i en særstilling i forhold til andre med hensyn til fritidshus, noe det egentlig ikke er noe saklig grunnlag for det, etter at seterdriften er endelig nedlagt. Når det nå åpnes for en utvidet forståelse av seterbegrepet må det forventes en økning i antall setrer, og det vil da være enda viktigere følge opp statusen på den enkelte seter.

For å få en mer effektiv forvaltning fremmes det forslag at Statskog SF kan påklage en manglende vedtaksvilje hos fjellstyret inn for Statens Landbruksforvaltning, og at SLF da kan anmode/instruere fjellstyret om å ta en avgjørelse i saken.

Seterforskriften § 15

Ved en eventuell grundigere gjennomgang av seterforskriften bør bestemmelsen utvides, slik at seter som er falt i det fri også utvises som hus, med dertil beiteområde, i forbindelse med annen beitebruk enn setring. Bruksberettiget som har behov for husvære i forbindelse med utøvelse av beiterett, utover det behov som kan dekkes gjennom seterforskriften § 23, vil da kunne ta i bruk eksisterende seter i stedet for å bygge opp nye. På denne måten prioriterer man bruksutøvelsen fremfor at egnede områder blir fritidsbebyggelse blir omdisponert.

Seterforskriften § 16

Det er fjellstyret som gjør vedtak om at husene skal fjernes der seter er falt i det fri. I merknader til bestemmelsen er det i tillegg sagt at fjellstyret skal påse at krav om fjerning etterkommes. Statskog SF opplever at fjellstyrene vegrer seg for en slik oppfølging, og at de i varierende grad påser at krav om fjerning etterkommes. Rent forvaltningsmessig hadde det vært mer hensiktsmessig om en slik oppfølging ble ivarettatt av Statskog SF.

Seterforskriften § 17

Dersom bygningene skal få stå, så utstedes det en erklæring. Her er det ønskelig med en streng praktisering for å ivareta setergrender i sin opprinnelige form.

Dokumentet skal tinglyses på allmenningens grunnboksblad, fordi dette er en rett som skal hvile på allmenningen. I tillegg skal dokumentet tinglyses på gårdens grunnboksblad for å sikre mot at en senere eier av bruket overfører retten isolert, og at retten følger med når bruket selges (eller pantsettes). Dette er slik begrensede bruksretter normalt blir tinglyst, altså som en heftelse på grunnboksbladet til den tjenende eiendom.

Denne løsningen innebærer at grunnboksbladet i statsallmenningen blir fylt opp med mange heftelser, noe som etter hvert kan gjøre det vanskelig å holde oversikt.

I statsallmenning finnes det i dag en del setrer som er særskilt matrikulert, fordi de engang var på salg og ble gitt eget gårds- og bruksnummer. Den situasjonen vedvarte gjennom flere generasjoner,

og Statskog SF har opplevd en rekke påstander om eiendomsrett til slike setrer. Det er imidlertid gjennom en rekke rettssaker slått fast at det i slike tilfeller er bruksretten, og ikke eiendomsretten til grunnen, som er matrikulert.

For å komme til enighet med eierne av disse særskilt matrikulerte setrene er det i forståelse med kommunens oppmålingsavdeling og tinglysingsmyndigheten utstedt registreringsbrev for setrene, slik at retten kan tinglyses. Ved tinglysning opprettes det da et eget grunnboksblad på setra. Dette strider mot fremgangsmåten i seterforskriften § 17.

Praktisk talt alle setrene er i dag registrert i GAB, og for en del tilfeller, utover de særskilt matrikulerte setrene, er det tinglyst registreringsbrev. Disse setrene har dermed også fått et eget grunnboksblad i grunnboka.

Det er ønskelig med en endring av seterforskriften § 17 slik at det stilles krav om registrering og påfølgende tinglysning. Da kan seterhusretten tinglyses som en heftelse på seterens grunnboksblad, og det blir færre heftelser på statsallmenningens grunnboksblad. Dette vil gjøre det mer oversiktlig og lettere å finne frem til seterhusrettene for Statskog SF. Dette er også en løsning kommunene ønsker, slik at det blir samsvar mellom GAB-registret og grunnboka.

Statskog SF vil da kunne oppfylle de særskilt matrikulerte seterhuseiernes krav om tinglyst registreringsbrev. Rettighetshaverne, ut over de med særskilt matrikulerte setrer, vil trolig også føle seg mer tilfredstilt ved å ha et eget grunnboksblad for sin rettighet.

Retten til å ha setra på avgiftsfri erklæring er en rettighet som tilkommer en eiendom. For å sikre at setra ikke overdras uavhengig av hovedbruket, kan dette løses ved matrikkelloven § 20 om fastsetting av samlet fast eiendom. Her kan kommunen fastsette at to eller flere matrikkelenheter som har samme eier, og som blir benyttet under ett, og som i økonomisk sammenheng står frem som en eiendom, skal registreres i matrikkelen som samlet fast eiendom. Da blir setra og gården formelt en egen registerenhet, og dette vil forebygge risikoen for at setra kommer på ut på salg på egen hånd.

Seterforskriften § 18

Det må være helt klart at en rett til å ha husene stående på en avgiftsfri erklæring er noe annet enn et hyttefeste. En avgiftsfri erklæring er gitt på grunn av bygningenes særegne karakter. Statskog SF opplever et stort press fra setereiere som ønsker å bygge ut disse bygningene. Her er det ønskelig at det i merknader til bestemmelsen gis uttrykk for et krav om en streng praktisering med hensyn til slike tillatelser.

Videre bør det i merknader til forskriften tas stilling til hva som skal gjøres dersom slik bebyggelse brenner. Seter er utvist på bakgrunn av næringsmessige behov. Ved avgjørelsen om seterhusene skal stå på erklæring eller om det skal utstedes en festekontrakt på fritidsfeste er det lagt vekt på kulturhistorie og setereienes følelsesmessige behov for å ha setra til gården. Dersom setra så brenner ned, slik at den ikke kan restaureres, bør det tas stilling til om retten til å ha husene på erklæring fortsatt skal sies å være i hevd. Statskog SF mener at en eventuell gjenoppbygging bør i slike tilfeller kunne vurderes på fritt grunnlag i forhold til andre interesser og i samråd med kommunale bygningsinteresser.

Kapittel VI – Seterretten fell bort av andre grunnar. Seterhus til fritidsformål. Overdraging av seterhus.

Seterforskriften § 19

Bestemmelsen er foreslått endret som en følge av arbeidsgruppens innstilling. Arbeidsgruppen mente det var behov for en alternativ løsning for tilfeller der seteren ikke utstedes til annen bruksrettslshaver, der det ikke opprettes fritidsfeste og der bygninger blir fredet som kulturminner slik at de ikke kan fjernes. Arbeidsgruppen mente i så måte at en mulig løsning var å åpne for en frivillig overdragelse av seterbygninger til annen bruksberettiget med drift av jordbruksseiendom som hovednæring. Forslaget går ut på at Statskog for disse tilfellene skal opprette en festekontrakt med vilkår som gitt i § 17.

Statskog SF er ikke enig med departementet i tillegget i § 19 bokstav b). En slik bestemmelse vil bidra til å uthule formålet med seter, og det fryktes at resultatet vil bli at man får mange seterbrukere som egentlig ikke har behov for seter. Dette blir en forfordeling. Intensjonen med bruksretter er at det skal gi bygdene et godt økonomisk grunnlag. Dersom en eier av eiendom med bruksrett kan få overført en seter til seg, for at han skal kunne få setra til fritidsformål er han kommet i en gunstig stilling på fritidshyttemarkedet i kraft av sin bruksrett, uten at denne fortrinnsretten er til utøvelse av bruksretten. Det bør søkes løsninger som gjør at arealet beholdes til utøvelse av jordbruksnæringen. Endringer som fører til en sammenblanding av fritidshytter og beitedyr, kan erfaringsmessig også føre til en del konflikter.

Statskog SF fremmer forslag om at seter, der seterretten er bortfalt av andre grunner enn frifall, først og fremst vises ut til gårdsbruk i drift som trenger seter. Deretter bør det, ved en eventuell ny gjennomgang av seterforskriften, vurderes om det kan vises ut til gårdsbruk i drift som trenger hus til utøvelse av annen beitebruk enn setring, som for eksempel til beite med ammekyr i kombinasjon med annen type drift.

Slik seterforskriften står i dag bør slike setrer kunne utvises som tilleggsjord, hvor husene defineres som nødvendige hus for drift av utvist tilleggsjord, eller kulturbeite, jf. seterforskriften § 23. Til slutt bør setra kunne utvises til tidligere seterbruker, som søker om opprettelse av festekontrakt til fritidsformål, slik bestemmelsen lyder i dag.

Også her bør fjellstyret kunne fatte vedtak om at husene må fjernes dersom verken nyutvisning i en eller annen form eller feste er aktuelt.

Dersom departementets forslag til ny bokstav b skal være med, bør det, som arbeidsgruppen påpeker, være som en siste utveisløsning.

Inn under seterforskriften § 19 faller også problemstillingen om hvordan man skal løse spørsmålet der det etter sammenslåing av to gårder blir igjen en seter "for mye". Dersom nabogården kjøper gården og begge har seter, hvordan håndtere man setra som er på den oppkjøpte gården? Dersom man legger vekt på den tidligere brukerens følelsesmessige tilknytning tilsier det at han skal få festekontrakt. Det er viktig at det også her avklares et behov for endring til fritidsbebyggelse. Når man velger denne løsningen har ikke bebyggelsen lenger noen næringsmessig betydning i tilknytning til bruksretten. Man må være bevisst sitt valg.

Statskog SF skulle generelt ønske at det ble foretatt en litt raskere omsetning av setrer som ikke er i bruk enn det som er tilfelle i dag. Det bør fokuseres på gjenbruk ved ny utvisning av disse før man

utviser nytt areal til nye setrer. Det er mange eksisterende setrer som godt egner seg for ny utvisning.

Seterforskriften § 20

Ved opprettelse av festekontrakt på eksisterende seter, kan det settes som vilkår at bebyggelsen fortsatt skal ses på som en seterbygning. Det bør presiseres i merknader til bestemmelsen at dersom setra ikke ligger i en typisk setergrend bør spørsmålet om bygningsmessige endringer avgjøres av kommunen i henhold til plan- og bygningsloven.

Kapittel VII – Andre hus

Seterforskriften § 23

Etter denne bestemmelsen kan det settes opp hus, når dette er nødvendig for utøvelsen av annen beitebruk enn setring, gjeterhytter.

Ved behandling av søknader om gjeterhytter bør det gjøres en avveining i forhold til avstand fra bilvei, hvor mange gjeterhytter og fjellstyrehytter det finnes i området fra før. I statsallmenninger er det flere beitelag som har hver sine husvære. Det burde være lagt opp til en mer felles bruk av de hyttene som er. Fjellstyrene og Statskog SF bør kunne kreve at det i slike sammenhenger dannes gjeterlag som er åpne for alle bruksberettigede uavhengig av om det drives med sau eller storfe.

Inntil det foreligger en grundigere gjennomgang av seterforskriften foreslår Statskog SF at praktiseringen av denne bestemmelsen oppmykes, fremfor en slik vid utvidelse av seterbegrepet som departementet legger opp til i seterforskriften § 1. Etter seterforskriften § 23 kan det gis adgang til nødvendige hus til annen beite enn setring, som for eksempel til beite med ammekyr i tillegg til turistmessig utnyttelse. På den måten kan man oppnå samme effekten som det departementet ønsker ved en utvidelse av seterbegrepet, nemlig økt aktivitet i fjellet og tilrettelegging for etablering av husvære, bygninger og anlegg i fjellet for å tilfredsstille nye behov ved utøvelse av beiteretten.