

# Statskog og rollen som grunneier på vegne av staten

Jørgen Hoffmann og Olav Joki

*Jørgen Hoffmann and Olav Joki: Statsskog and its role as a public land owner.*

KART OG PLAN, Vol. 67, pp. 78–83. P.O.B. 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278

Statskog SF is a state-owned company managing 1/5 of Norway's area. The management of state-owned land differs from that of private land in the sense that Statskog's overall goal combines commercial goals with social goals such as protection and multiple use. This article discusses the relationship between Statskog's role as land owner and its role as an instrument for implementing governmental policies.

*Key words:* State Property. Property Rights. Public Regulations

*Jørgen Hoffmann*, seksjonssjef, Statskog SF. E-mail: Jorgen.Hoffmann@Statskog.no

*Olav Joki*, seniorrådgiver, Statskog SF. E-mail: Olav.Joki@Statskog.no

## Bakgrunn

Statskog er et statsforetak som eier og forvalter statens utmarkseiendommer over hele landet, jf. figur 1. Nedenforstående nøkkeltall gir en karakteristikk av eiendommenes størrelse, type eiendom, naturgitte egen-skaper, råderettsinnskrenkninger samt omfanget av virksomheten:

- Statskog har grunnbokshjemmelen til ca 60.000 km<sup>2</sup>, eller knapt 1/5 av fastlands-Norge
- Om lag 65% av arealet er reinbeiteområder, med omfattende bruksretter og særlige bestemmelser om grunneiers rådighet i reindriftsloven
- Om lag 45% er statsallmenninger i Midt- og Sør-Norge og er forvaltet i medhold av fjelloven og statsallmenningsloven
- Om lag 36% av arealet er vernet etter naturvernloven
- Om lag 15% av arealet er skogkledd, og Statskog er Norges største skogeier
- Om lag 8% av grunnen er produktiv skog, og avvirkingen utgjør ca 2% av Norges samlede hogstkvantum
- Brutto driftsinntekter i 2005 var 231 mill. kr

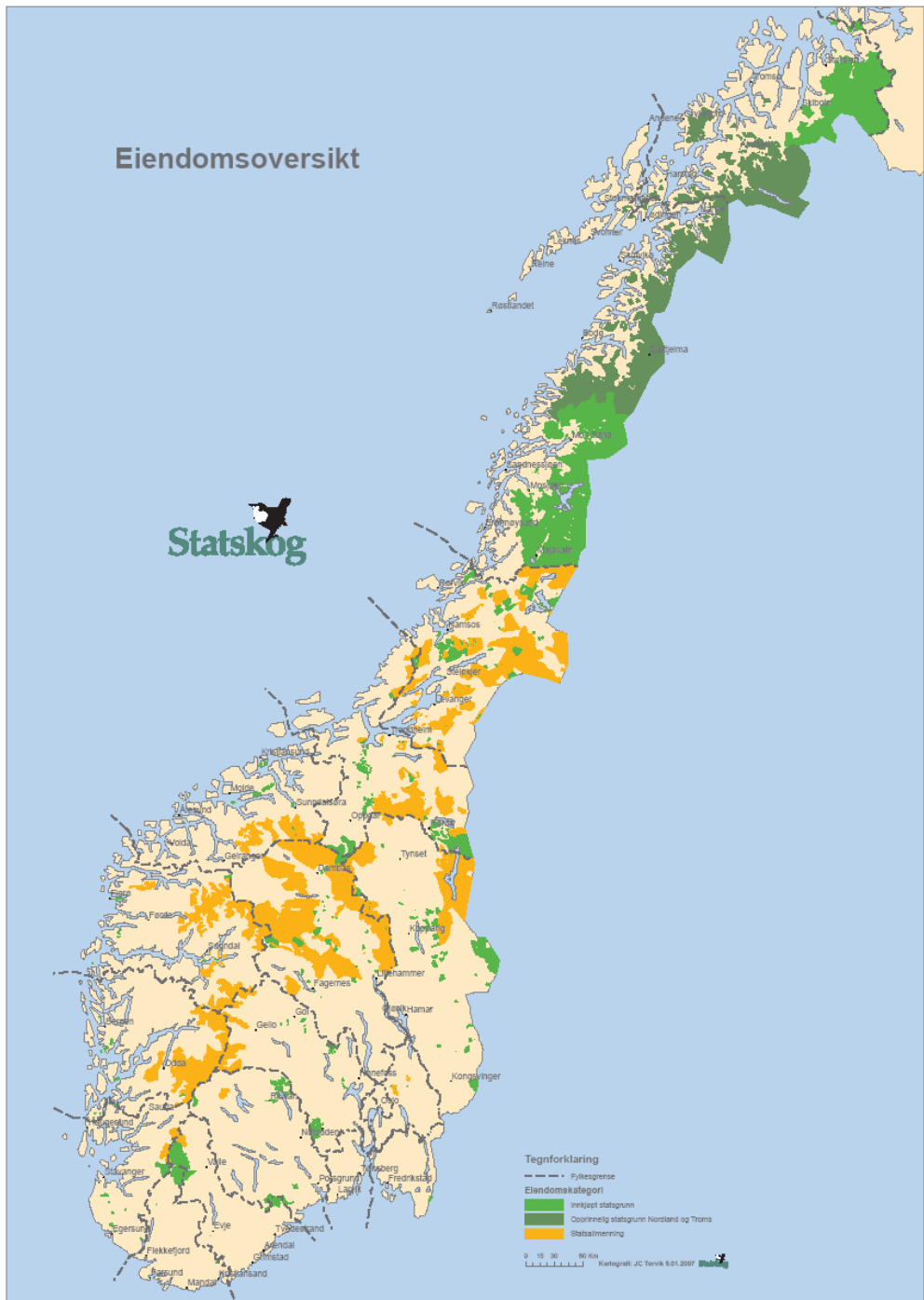
Som statsforetak vil Statskogs eierrådighet til enhver tid være underlagt politiske føringer som landets øverste myndigheter legger

for bruken av denne type eiendommer. I tillegg er også Statskog i noen sammenhenger tillagt egen forvaltningsmyndighet. Begge deler reiser spørsmål om eiendomsrettens innhold og forholdet mellom eiendomsretten som styringsfaktor og de styringsmuligheter som tilligger offentlige reguleringsmyndigheter.

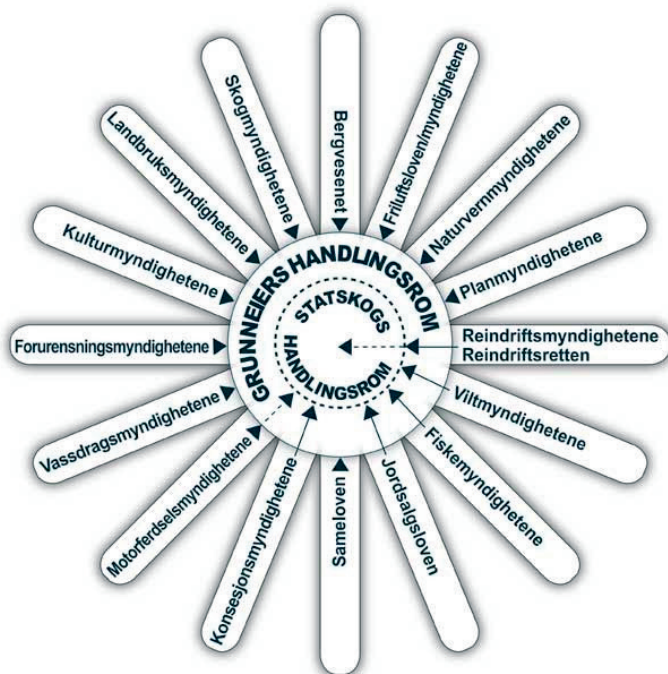
## Eiendomsregimet – ulike kategorier statsgrunn

Eiendomsrett innebærer at noen har rådighet over en eiendom, med de begrensninger lov og rettsorden setter og med hensyn til eventuelle særlige bruksrettshavere. Eiendomsretten omfatter både den positive faktiske rådigheten over eiendommen, og den negative – dvs. retten til å hindre andre i å gjøre seg bruk av eiendommen.

Det sies gjerne at eierrådigheten er negativt avgrenset. I det ligger at den omfatter alt som ikke er unntatt, enten som følge av lovgivningen eller som følge av særlige rettigheter for andre enn eieren. At eierrådigheten er negativt avgrenset betyr også at eieren automatisk disponerer særlige rettigheter for andre som måtte falle bort, eller nye bruksmuligheter som måtte dukke opp. Eiendomsretten sies gjerne å omfatte restretten, dvs. det som ikke til enhver tid er unntatt eller opptatt av andre.



Figur 1: Kart over lokaliseringen av Statskogs eiendommer i Norge. Det viser tre ulike kategorier eiendom mht. råderett og forholdet til offentlig myndighetsutøvelse: Statsallmenning; opprinnelig statsgrunn i Nordland og Troms; og innkjøpt statsgrunn.



Figur 2: Myndigheter som i gitte situasjoner vil kunne gripe inn og regulere grunneiers og Statskogs handlingsrom.

Eierens handlingsrom er begrenset av en rekke lover og regler. Grunneier kan for eksempel ikke bebygge sin eiendom eller foreta gravearbeider på egen grunn uten samtykke fra offentlige myndigheter.

Han kan heller ikke jakte og fiske etter eget forgodtbefinnende. For jakt for eksempel, bestemmer offentlige viltmyndigheter hvilke arter som det kan jaktes på, til hvilke tider og setter krav til jegerne osv. Grunneier bestemmer stort sett bare om det skal drives jakt, hvem som kan jakte og til hvilken pris.

Grunneier kan ikke kjøre med snøskooter eller terrengkjøretøy i egen utmark som han vil. Her stiller motorferdselloven visse vilkår, til dels krav om tillatelse fra offentlig myndighet, når det gjelder motorferdsel i utmark. Men han kan nekte slik kjøring

Grunneier må avfinne seg med at andre kan ha rettigheter på hans eiendom. Mest kjent er kanskje retten til ferdsel og opphold i annen manns utmark, allemannsretten til fri ferdsel i utmark, nedfelt i friluftsløven.

Disse begrensningene i handlingsrommet er forsøkt illustrert i figuren ovenfor om «grunneierrollen». Grunneieren må holde seg innenfor sirkelen, utenfor setter lover og regler begrensninger for handlefriheten. Slik har situasjonen vært siden «tidenes morgen», selv om det i enevoldskongenes tid neppe var særlig merkbart. Men det er særlig i årene etter krigen at behovet for lovregulering har økt som konsekvens av at samfunnet ikke kan tillate at en grunneier disponerer sin eiendom helt etter eget ønske eller til skade for samfunnet. Som en konsekvens av dette har grunneiersirkelen krympet og grunneiers handlingsrom er blitt mindre.

Dette gjelder for Statskog som forvalter ca 1/5 av fastlands Norge, som for alle andre grunneiere. I tillegg har myndighetene fastsatt særlige skranker for Statskogs rådighet som grunneier. Verken Statskogs råderett som eier eller grensedragningen mot den offentlige myndighetsutøvelsen gjelder generelt for samtlige eiendommer. Følgelig kan man

tale om ulike varianter av det statlige eiendomsregimet.

### **Statsallmenningene**

I statsallmenningene i midt- og sør-Norge gjelder særskilte regler, jf. fjellovens og statsallmenningslovens bestemmelser. Her er det et tredelt system. Fjellstyrene forvalter bruksrettigheter, som beite og seter, og andre ressurser som jakt og fiske. Allmeningsstyret ivaretar virkesretten. Virkesressursene forvaltes av Statskog i samråd med allmeningsstyret. Fjellstyrene har inntektene relatert til jakt og fiske og halvparten av festeinntektene fra hytter og hotellvirksomhet, mens den andre halvparten av disse festeinntektene går inn i et eget grunneierfond sammen med øvrige inntekter av grunndisponering. Grunneierfondet er skilt fra Statskogs regnskap og inntektene brukes til drift av og særskilte tiltak i statsallmenningene, samt til tilskudd til en fellesorganisasjon for fjellstyrene (Norges fjellstyresamband).

Samtidig som Statskog er grunneier i statsallmenningene, er Statskog også delegert myndighet fra Landbruks- og Matdepartementet (LMD) iht. til særskilte bestemmelser i fjelloven og statsallmenningsloven. Statskog har inngått en avtale med LMD om løsning av samfunnsoppgaver. I vedlegg til avtalen er nærmere spesifisert hvilke oppgaver Statskog gjør for myndighetene på delegert fullmakt når det gjelder offentligrettslig myndighetsutøvelse.

### **Statsgrunn i Nordland og Troms**

På opprinnelig statsgrunn i Troms og Nordland er det historisk et annet regime for forvaltningen av statens eiendommer. I disse fylkene skiller Statskogs rettigheter og plikter som grunneier seg formelt sett relativt lite fra det en privat grunneier må forholde seg til. Imidlertid må også Statskog her forholde seg til overordnede, nasjonale føringer som statsforetaksvedtekten, formålsbestemmelsene, strategidokumenter vedtatt av styret, krav fra eieren i foretaksmøtet osv. Praxis viser at disse nasjonale føringene også legger begrensninger på den statlige grunneiers handlingsrom.

Samerettsutvalg II arbeider med avklaring av rettsforhold og forslag til framtidig

forvaltningsordning i tradisjonelt samiske bruksområder utenom Finnmark fylke, dvs. f.o.m. Troms fylke og sørover. Denne utredningen omfatter da områder både i Troms, Nordland, Nord- og Sør-Trøndelag og Hedmark.

### **Innkjøpt statsgrunn**

En tredje og nok en variant av rammebetingelser for Statskogs eiendomsforvaltning representerer eiendommene som i dag benevnes som innkjøpt statsgrunn. Her ligger også rettigheter og plikter for grunneier i praksis nokså tett opp til det som gjelder for en privat grunneier, men med samme innhold i de nasjonale føringene som nevnt over.

Den indre ringen i grunneiersirkelen ovenfor er en illustrasjon på dette interne regelverket som setter ytterligere begrensninger på handlingsrommet for de ulike eiendomskategoriene som Statskog forvalter. Disse begrensningene er fastlagt i lovs eller forskrifts form og er derfor både villet og ønsket av sentrale myndigheter.

### **Situasjonen i Finnmark**

I Finnmark var det tidligere jordsalgsloven som innskrenket statens handlingsrom som grunneier. Som sådan representerte den en fjerde variant av vilkår for den statlige eiendomsforvaltning. Etter at Finnmarksloven ble innført 1. juli 2006, er den tidligere umatrikulerte grunnen i Finnmark ikke lenger statsgrunn. Grunnbokshjemlene er overtatt av Finnmarkseiendommen. Finnmarkseiendommen er i de fleste henseender friere stilt enn det Statskog var, men ikke like fristilt som private grunneiere. Den viktigste begrensningen er at Finnmarkseiendommen har et samepolitisk formål og at samene ved Sametinget har fått direkte innflytelse over Finnmarkseiendommens handlingsrom. Dette gjenspeiler seg f.eks. i at Sametinget har myndighet til å lage retningslinjer for hvordan endret bruk av utmark skal vurderes.

### **Utnyttelse og bruk med særstatus – jakt, fiske og motorisert ferdsel**

Når det gjelder jakt og fiske gjelder det egne forskrifter til viltloven, både i statsallmenningene og på annen statsgrunn. Jakt og innlandsfiske er et eksempel på at staten

som myndighet går lenger i å regulere slik virksomhet på statsgrunn sammenliknet med privat grunn, og at staten oppfatter jakt og fiske som en friluftaktivitet som flest mulig bør ha tilgang til, til en riktig pris.

Innenfor den ytre sirkelen i grunneiersirkelen kan grunneier selv med utgangspunkt i grunneierretten, sette i verk ytterligere reguleringer eller innskrenkninger i bruken av sin eiendom. Forbud mot motorferdsel på egen eiendom er et typisk eksempel, ytterligere begrensninger i småviltjakten er et annet.

### **Forholdet mellom staten som myndighet og staten som grunneier**

Slike grunneierstyrte innskrenkninger er det likevel ikke helt problemfritt å benytte for statens eiendommer.

For tidligere statsgrunn i Finnmark hadde jordsalgsmyndigheten på generelt grunnlag uttalt at staten som grunneier bør være tilbakeholden med å bruke grunneierretten til å regulere et forhold som dekkes av offentlige myndigheter med hjemmel i eget lovverk.

### **Festekontrakter**

Endringene i festekontraktene på statens grunn gir et godt bilde på dette. Tidligere festekontrakter for hyttetomter, hadde en rekke bestemmelser om rene bygningstekniske forhold, som tillatt farge på hytta og forbud mot å sette opp flaggstang. I dag ligger alt dette under plan- og bygningsmyndighetenes ansvarsområde og behøver ikke å «dobbelreguleres» ved tilsvarende bestemmelser i festekontraktene.

Fra eldre festekontrakter kjenner vi bestemmelser om at brudd på jakt- og fiskelovgivningingen også var å betrakte som brudd på festevilkårene, og fra riktig gamle dager var brudd på rusdrikklovgivningen og smughandlerloven å anse som kontraktsbrudd. Det samme var rufferi (hallikvirksomhet) med utgangspunkt i festetomta.

### **Motorisert ferdsel**

Da Landbruksdepartementet i sin tid ba det tidligere jordsalgskontoret om ikke å benytte grunneierretten til å praktisere et strengere regime for kjøring med snøskuter i perioden

5.5.–1.7. enn det de offentlige motorferdselsmyndigheter praktiserte, begrunnet departementet dette med at de vurderinger jordsalgskontoret måtte gjøre stort sett var de samme som det de offentlige motorferdselsmyndigheter var forpliktet til. Landbruksdepartementet foretrakk at kjøreforbud om våren ble innført, og at håndhevingen av forbudet ble forvaltet av de ordinære motorferdselsmyndighetene med hjemmel i motorferdselloven, ikke av staten som grunneier.

Når kommuner med statsgrunn tidligere ikke har levd opp til sin rolle som motorferdselsmyndighet, har det stadig vært nærliggende å peke på statens adgang til å håndheve grunneierretten. Statskog ser imidlertid ikke en håndheving av grunneierretten som et godt alternativ eller godt supplement til miljøvernmyndighetenes og kommunenes myndighetsutøvelse. Statskog har hele tiden vært av den oppfatning at man mest hensiktsmessig når målsettingen i motorferdselloven gjennom en forbedring av det offentligrettslige regelverket og en bevisstgjøring av kommunene. Dette er en holdning vi som regel har delt med miljøvernmyndighetene.

Statskog sitter med et stort erfaringsmateriale når det gjelder problemer rundt motorferdsel i utmark. Statskogs erfaring er at kommunene blir stadig bedre i å utøve sin rolle som motorferdselsmyndighet. Dette har skjedd gjennom en forholdsvis lang og tung prosess, der nasjonale miljømyndigheter har spilt en aktiv rolle, bla ved å lage ensartede regler for hele landet, og hjemle adgang for fylkesmennene til å instruere kommunens myndighetsutøvelse. Det løper en stadig diskusjon om behovet for statlig styring av motorferdselen i utmark, kontra det kommunale selvstyret.

### **Forholdet til planmyndigheter og offentlig regulering**

For noen år siden ble det igangsatt et statlig motorferdselsforsøk i noen kommuner. Motorferdselsforsøket innebærer at forvaltning av motorferdsel i utmark og vassdrag i stor grad knyttes til kommuneplanen etter plan- og bygningsloven (PBL).

For Statskog ville en endring i retning av å koble motorferdselproblematikken mot kommunale planprosesser etter pbl gi bedre mu-

lighet for innspill i en planprosess enn dagens situasjon hvor Statskog avstår fra å bruke grunneierretten. Slike innspill vil da bygge på grunneieren Statskogs egne driftsplaner, utviklet i samspill med andre interessenter på statens grunn.

For Statskog som grunneier er det i det hele tatt nærliggende å tenke i retning av at pbl er og bør være redskapet for avveining av ulike interesser i arealbruksammenheng, istedenfor å lage egne lovverk/regelverk for ivaretagelse av spesielle interesser.

I forbindelse med et krav om utsatt jaktstart for småviltjakt på statsgrunn i Finnmark, ba det tidligere jordsalgsstyret om at denne innskrenkningen måtte gjøres av Direktoratet for naturforvaltning med hjemmel i viltlovgivningen, og ikke av Statskog som grunneier.

Det er flere grunner til at Statskog bør være tilbakeholden med å bruke grunneierretten til ytterligere reguleringer enn det de offentlige myndigheter har fastlagt. (– og mest tilbakeholden der Statskog var en tilnærmet «monopolgrunneier», f. eks. Finnmark.)

For det første er det klare spilleregler for innføring av offentlige reguleringer. Det har noe med rettssikkerhet, likebehandling og forutsigbarhet å gjøre. Forvaltningsloven stiller vilkår om en omfattende forutgående saksbehandling som saksutredning, høring, offentlighet osv. før vedtak fattes.

For det andre forvaltes det offentlige lovverket av demokratisk valgte organ og er underlagt politisk styring og kontroll.

For det tredje er det et strafferettslig aspekt ved problemstillingen. Det er stor for-

skjell på håndheving og straffeforfølgningen av brudd på regler vedtatt og forvaltet av offentlige myndigheter, og på grunneierbeslutninger. Brudd på grunneierforbud om f.eks. utsatt jaktstart straffes med bøter, og bare hvis forholdet anmeldes av grunneieren. Brudd på et tilsvarende beslutning fattet av offentlige myndigheter, straffeforfølges av påtalemyndighetene som miljøkriminalitet og har en ganske annen og strengere strafferamme.

### Oppsummering

Statskog er en annerledes grunneier enn private, også på innkjøpt statsgrunn, som forvalter av et nasjonalt felleseie på vegne av og til beste for nasjonens innbyggere.

Statens grunneierposisjon har tradisjonelt vært, og er fortsatt, et virkemiddel for å iverksette politiske målsettinger, f.eks. i forhold til å gi allmennheten tilgang til jakt og fiskeressursene på statsgrunn, i forbindelse med barskogvern og nasjonalparker, og i forbindelse med næringsutvikling/verdiskaping på grunnlag av areal, kompetanse og kapital.

Vektleggingen av de ulike målsettingselementene har variert over tid. Verneaspektet har noen ganger vært tillagt størst vekt, jf. opprettelsen av nasjonalparker og barskogvernet på statens grunn, mens utviklingsaspektet har vært i fokus i andre perioder, jf. gjenreisningstida etter krigen og begrunnelsen for omgjøringen av for omgjøringen av Direktoratet for statens skoger til statsforetak i 1993.