



SALTEN OG LOFOTEN TINGRETT

DOM

Avsagt: 09.01.2026 i Salten og Lofoten tingrett, Bodø

Saksnr.: 21-097527TVI-TSOL/TBOD

Dommer: Sorenskriver Ingrid Johanne Lillevik

Saken gjelder: Spørsmål om fjellova (lov om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane av 6. juni 1975 nr. 31) kommer til anvendelse for opprinnelig statsgrunn i Beiarn og Bardu kommuner

Bardu kommune	Advokat Chirsti Erichsen Hurlen
	Rettslig medhjelper advokat Caroline Lund
Beiarn kommune	Advokat Caroline Lund
Partshjelper: Utmarkskommunenenes Sammenslutning	Advokat Caroline Lund
	Rettslig medhjelper advokat Chirsti Erichsen Hurlen

Mot

Landbruks og Matdepartementet

Advokat Anders Blakstvedt,

Rettslig medhjelper advokatfullmektig
Thorvald Kristensen Tysvær

Statskog Sf

Advokat Anders Blakstvedt,

Rettslig medhjelper advokatfullmektig
Thorvald Kristensen Tysvær

DOM

1. Innledning:

Saken gjelder spørsmål om fjellova (lov om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane av 6. juni 1975 nr. 31) kommer til anvendelse for opprinnelig statsgrunn i Beiarn og Bardu kommuner. Fjellova § 1, første ledd lyder:

«Føresegnene i lova her gjeld for statsallmenningane.»

Saksøkere er Beiarn kommune i Nordland og Bardu kommune i Troms. Partshjelper er Utmarkskommunenenes sammenslutning (USS). USS er en interesseorganisasjon for kommuner med utmarksområder og har ca 100 medlemskommuner.

Saksøkte er Staten ved Landbruks- og matdepartementet og Statskog SF. Statskog ble opprettet i 1993 og erstatter tidligere Direktoratet for statens skoger. Kongens myndighet etter fjellova av 1972 er i stor grad delegert til Statskog. Statskog forvalter blant annet allmenningsrettigheter og oppebærer inntekter fra forvaltningen.

2. Kort om sakens framdrift:

Stevning kom inn til tingretten 2. juli 2021 der kommunene la ned følgende påstand:

- 1. Fjelloven kommer til anvendelse for statsgrunn i Beiarn kommune anvist i vedlagt kart til stevningen.*
- 2. Beiarn kommune har kompetanse til å oppnevne fjellstyre.*
- 3. Beiarn kommunes vedtak 21. juni 2017 om oppnevning av fjellstyre er gyldig.*
- 4. Fjelloven kommer til anvendelse for statsgrunn i Bardu kommune anvist i vedlagt kart til stevningen.*
- 5. Bardu kommune har kompetanse til å oppnevne fjellstyre.*
- 6. Bardu kommunes vedtak 28. juni 2017 om oppnevning av fjellstyre er gyldig.*
- 7. Beiarn og Bardu kommuner tilkjennes sakskostnader.*

Saksøkt var Staten ved Landbruks- og matdepartementet. Staten framsatte i tilsvaret 23. august 2021 prinsipielt påstand om avvisning av saken grunnet manglende rettslig interesse, subsidiært at staten frifinnes.

Ved kommunenes prosesskrift av 5. oktober 2021 ble også Statskog SF saksøkt. Statskog SF innga tilsvaret 6. oktober 2021 med påstand om at saken avvises, subsidiært at Statskog SF frifinnes.

Salten og Lofoten tingrett avsa 7. oktober 2021 kjennelse med slik slutning:

- 1. Sak 21-097527 TVI-TSOL/TBOD avvises.*

- 2. I sakskostnader for tingretten betaler Bardu kommune og Beiarn kommune Staten ved Landbruks- og matdepartementet kr 46 400 – kronerførtisekstusenfirehundre innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av kjennelsen.*

Tingretten begrunnet avvisningen av søksmålet i hovedsak med at søksmålet gjelder kommunenes offentligrettslige kompetanse, og at tilknytningen mellom stat og kommune hindrer søksmålsadgang.

I prosesskrift av 7. oktober 2021 utvidet saksøkerne påstanden med et nytt punkt 4 og et nytt punkt 8 til at Statskog SF ikke har rett til å kreve beiteavgift/leieavgift for utvisning av tilleggsjord til allmenningsberettigede med beiterett i de to kommunene.

Kommunene anket tingrettens kjennelse til lagmannsretten. Anken gjaldt tingrettens saksbehandling, bevisbedømmelse og rettsanvendelse. Staten ved Landbruks- og matdepartementet og Statskog SF tok til motmæle i tilsvaret. Partene innga deretter flere prosesskrift til lagmannsretten, ankemotpartene senest 21. desember 2021, og de ankende parter senest 7. januar 2022.

Hålogaland lagmannsrett avsa 7. februar 2022 etter skriftlig behandling enstemmig kjennelse, med slik slutning:

- 1. Søksmålet fremmes for så vidt gjelder påstanden om at fjellova kommer til anvendelse for opprinnelig statsgrunn i Beiarn kommune.*
- 2. Søksmålet fremmes for så vidt gjelder påstanden om at fjellova kommer til anvendelse for opprinnelig statsgrunn i Bardu kommune.*
- 3. Påstanden om at Beiarn kommune har kompetanse til å oppnevne fjellstyre, avvises.*
- 4. Påstanden om at Bardu kommune har kompetanse til å oppnevne fjellstyre, avvises.*
- 5. Påstanden om at Beiarn kommunes vedtak om oppnevning av fjellstyre ikke er ugyldig, avvises.*
- 6. Påstanden om at Bardu kommunes vedtak om oppnevning av fjellstyre ikke er ugyldig, avvises.*
- 7. Påstanden om at Statskog SF ikke har rett til å kreve beiteavgift/leieavgift for utvisning av tilleggsjord til allmenningsberettigede med beiterett i Beiarn kommune, avvises.*
- 8. Påstanden om at Statskog SF ikke har rett til å kreve beiteavgift/leieavgift for utvisning av tilleggsjord til allmenningsberettigede med beiterett i Bardu kommune, avvises.*
- 9. Sakskostnader tilkjennes ikke for tingretten eller lagmannsretten.*

Staten anket lagmannsrettens kjennelse til Høyesterett. Anken ble behandlet ved muntlige forhandlinger over to dager. Høyesterett forkastet anken i kjennelse av 6. juni 2023. Også

kommunenenes avledete anke over lagmannsrettens kjennelse, slutningens pkt 3 - 8 ble forkastet.

Ved en inkurie ble ikke saksforberedelsen tatt opp igjen i tingretten før saksøkernes prosessfullmektig etterlyste aktivitet fra retten i epost av 3. april 2024. Planmøte ble deretter holdt 22. april 2024.

Hovedforhandling ble berammet fra 5. til 8. november 2024, men ble på tingrettens initiativ omberammet fra 21. til 24. januar 2025 på sorenskriver Ingrid Johanne Lillevik. Lillevik ble langvarig sykmeldt fra mandag 20. januar 2025. Sykmelding ble varslet prosessfullmektigene 17. januar 2025 på kvelden. Det var på dette tidspunkt ikke mulig å sette inn ny dommer på saken.

Hovedforhandling er avholdt 11. til 14. november 2025. Retten har fått høre partsforklaringer og forklaringer fra tre vitner. Partene har lagt fram felles faktisk utdrag og ett felles juridisk utdrag, i tillegg til hvert sitt juridiske utdrag.

3. Beiarn og Bardu kommuners påstandsgrunnlag i hovedtrekk:

Hovedspørsmålet i saken er om fjellova gjelder på opprinnelig statsgrunn (statsallmenningene) i Beiarn og Bardu kommuner. I tillegg kommer avledede spørsmål:

- Om det er rettslig fastslått av Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms (UNT) og Høyesterett i Rt-1991-1311 at statsgrunnen denne saken gjelder i Beiarn og Bardu kommuner er statsallmenning
- Om det er et vilkår at det hefter bruksrettigheter på allmenningsrettslig grunnlag for at fjellova kommer til anvendelse i statsallmenningene
- Om det hefter bruksrettigheter på allmenningsrettslig grunnlag i statsallmenningene
- Om det er statsallmenninger i fjellovens § 1 første ledds forstand

Spørsmålet om fjellova kommer til anvendelse på statsallmenningene i kommunene reiser et faktisk spørsmål – om eiendommen er en statsallmenning. Derneist reiser det et spørsmål om lovtolkning – om hvordan fjellova § 1, første ledd er å forstå.

Kommunene mener at fjellova allerede gjelder i de to kommunene.

Lovens ordlyd i § 1 første ledd er:

«Føresegnene i lova her gjeld for statsallmenningane». Det er ikke gjort unntak for Nordland og Troms i loven.

Saken gjelder ikke forhåndsavklaring av Kongens myndighet etter fjellova § 1 andre ledd: «Kongen kan ta avgjerd om at lova heilt eller delvis skal gjelde også for andre område som tilhøyrrer staten». «Andre område» betyr annen statsgrunn enn statsallmenning, dvs innkjøpt statsgrunn.

Det er ingen geografisk avgrensning, men det er uttalelser i forarbeidene til loven, Ot.prp. nr. 32 (1973-74) side 25, om hvor lova gjelder:

- «den umatrikulerte statsgrunn i Sør-Norge til og med Nord-Trøndelag fylke», (jf stortingsvedtak 11. mars 1926)
- *Elles gjeld lova ikkje, med mindre det måtte verte særskilt fastsett at den skal gjere det.»*
- «Men skulle det bli rettsleg fastslått at noko av den umatrikulerte statsgrunn i Nord-Norge er statsallmenning, følgjer det av seg sjølv at lova dermed også gjeld for slike område.»

Verken lovens ordlyd eller forarbeidene begrenser lovens anvendelsesområde til områder som allerede var kartlagt til å være statsallmenning da den nye fjellova ble vedtatt, slik staten hevder. Heller ikke fjellova av 1920 eller forarbeidene til denne avgrenser lovens anvendelsesområde mot statsallmenninger i Nordland og Troms.

Det er ikke et tilleggsvilkår at det må eksistere bruksrettigheter på allmennrettslig grunnlag for at loven skal gjelde for statsallmenningene. Det er flere eksempler i Sør-Norge på statsallmenninger uten allmenningsrettigheter, for eksempel Breifonn statsallmenning. Det er uansett fastslått i de rettskraftige avgjørelsene at det eksisterer beiterett på allmenningsrettslig grunnlag i de to kommunene. Det er heller ikke noe vilkår om forvaltning av statsallmenningen for at lova skal komme til anvendelse.

Det er domstolene med Høyesterett i siste instans som kan rettslig fastslå om statens grunn i Nordland og Troms er statsallmenninger. Dersom dette fastslås, vil loven automatisk gjelde. Det er videre domstolene som kan rettslig fastslå om det eksisterer bruksrettigheter på allmenningsrettslig grunnlag.

Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms fikk i oppgave å rettslig fastslå om «noko av den umatrikulerte statsgrunn i Nord-Norge er statsallmenning», jf Ot.prp. nr. 59 (1984-85) s. 26, merknader til § 2. Utmarkskommisjonen skulle ikke ta stilling til verken forvaltningen eller om fjellova kom til anvendelse. Det er ikke grunnlag for å ta uttalelser i dommer som konstaterer status, til inntekt for at retten har vurdert spørsmålet. Dommer kan ikke leses antitetisk. Skjerstad/Beiarn-sakene dannet grunnlaget for alle senere avgjørelser når det gjaldt spørsmålet om grunnens rettslige karakter.

Det er rettskraftig avgjort at statens grunn i Beiarn kommune i Nordland og Bardu kommune i Troms er statsallmenning. Det vises til UNT-1987-3 jf Rt-1991-1311 (Skjerstadfeltet), UNT-1987-1 og UNT-1987-2 (Beiarn Vest og Beiarn Øst), UNT-1998-1 (Småtind-feltet), UNT-1992-1 (Snøhetta/Rubben) UNT-1994-1 (Kampen/Hjertind), UNT-1995-2 (Salangen /Lavangen) og UNT-1996-1 (Istindanfeltet).

Det er ingen andre uttalelser i rettspraksis om at «statsallmenning» skal forstås på en annen måte i Nordland og Troms når det gjelder grunnens rettslige karakter. Det samme gjelder forarbeider til loven av 1920 jf Ot.prp. nr. 52 (1918) side 2 der det framgår at lovforslaget

omfatter statens allmenninger i alminnelighet, skog, som fjellallmenninger. I forarbeider til loven av 1975, NUT 1969:1 side 64 framgår at for de «Hålogalandske allmenninger» må man gå konkret til verks for å påvise områder beheftet med allmenningsrett.

Prinsippene fra Skjerstad/Beiarn-dommen er fulgt opp i senere Høyesterettspraksis, jf Rt-1996-1232 (Tysfjord) der det ble fastslått at statens grunn var statsallmenning og det forelå beiterett på allmenningsrettslig grunnlag.

Tingretten må ta stilling til om det er rettslig fastslått at statsgrunn i Beiarn og Bardu kommuner er statsallmenninger i «fjellovas forstand» som et ledd i vurderingen av om fjellova kommer til anvendelse. Tingretten vil da både bevismessig og rettslig være bundet av Høyesterett og Utmarkskommisjonens rettskraftige dommer om at dette er statsallmenninger som faller inn under fjellova. Kommunene ber ikke om at loven innføres, men at loven må få komme til anvendelse som forutsatt av lovgiver.

Juridisk teori underbygger kommunenes syn på fjellovas anvendelse. Det vises til professor Thor Falkangers utredning til Norges Bondelag av 26. mai 1998, der han konkluderer: *«Fjelloven av 1975 gjelder efter sin ordlyd for «statsallmenningane» - uten noen form for kvalifikasjon. I den utstrekning det finnes statsallmenning(er) i Nordland og Troms, fører lovens ordlyd utvilsomt til at lovens regler skal anvendes. [...]»*

Videre:

«Gjennom Skjerstad- og Tysfjord-dommene er det fastslått og akseptert fra statens side at det på den umatrikulerte grunn er beiterett på «allmenningsrettslig grunnlag», hvilket efter mitt syn må bety at den umatrikulerte grunn faller inn under lovens begrep statsallmenning.»

Landbruksdepartementet var ikke enig i dette og viste til en uttalelse fra lovavdelingen av 27. mai 1998. Til dette bemerket Falkanger at departementets syn er «temmelig søkt».

Ravna/Eriksen: Allmenningsretten i Norge: 2023 side 58 uttaler:

«Statsgrunnen i Nordland og Troms regnes som statsallmenning uavhengig av om gårdsbrukene i fylkene har hogst- og virkesrett».

Det er en alminnelig tolkningspresumsjon for at en norsk lov gjelder i hele Norge, med mindre noe annet framgår av loven selv eller av annet rettsgrunnlag. Videre er det en presumsjon for at en lov ikke strider mot menneskerettighetene eller Grunnloven. Skal Nordland og Troms være de eneste fylkene i landet uten lokal forvaltning?

Om borgerne har ulike rettigheter og plikter på statens grunn i Sør- og Midt-Norge enn i Nordland og Troms, vil det være i strid med Grunnloven § 98 om at alle er like for loven. Det skjer en forskjellsbehandling mellom bønder i sør og bønder i nord hva gjelder utvisning av tilleggsjord.

Den usaklige forskjellsbehandlingen er i strid med Grunnloven § 98 og FNs konvensjon

om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 26. Grunnloven § 98 og SP artikkel 26 må i alle tilfeller være viktige tolkningsprinsipper ved tolkningen av fjellovens anvendelsesområde. Videre vises det til Verdenserklæringen om menneskerettigheter av 1948 artikkel 2, første ledd og artikkel 7. Det vises også til HR-2021-1429-A.

Alle rettskilder tilsier at fjellova gjelder i Nordland og Troms. Kommunens forståelse av loven innebærer ingen «utvidelse» av forvaltningsordningen. Av mandatet til Utmarkskommisjonen følger det at blir det rettslig fastslått at grunnen er statsallmenning «*følger det av seg selv at lova dermed også gjeld for slike område*». Statens grunn i Beiarn og Bardu kommuner er rettslig fastslått å være «statsallmenning» gjennom Utmarkskommisjonens og Høyesteretts avgjørelser. Konklusjonen må da bli at fjellovas geografiske virkeområdet er statsallmenninger i hele landet og at fjellova gis anvendelse også i Nordland og Troms.

Når det gjelder Samerettsutvalget II og dets utredning i NOU 2007:13 vises det til at utvalget skulle utrede hvordan rettighetsforholdene i Nordland og Troms burde ordnes. Utvalget redegjør for problemstillingen, men skulle ikke ta stilling til om fjellova gjaldt.

Privates innrettelsesbehov og reindriften er ikke et argument for å sette fjellovas ordlyd til side. Innføring av fjellova vil ikke ha konsekvenser for reindriftens rettigheter.

Virkningene av at fjellova kommer til anvendelse er blant annet at det skal opprettes fjellstyrer og lokal forvaltning, inntektene skal komme allmenningsdistriktet til gode ved at inntekter går inn i fjellkassa og det er ikke adgang for Statskog å selge statsallmenningsgrunn.

Til statens subsidiære påstand, bemerkes at spørsmålet om anvendelse av kapittel XI og XII ikke kan avgjøres på forhånd, jf tvisteloven § 1-3, at det er et abstrakt spørsmål om hvordan en rettsregel er å forstå som det ikke kan gis dom for og at påstanden ikke har tilstrekkelig aktualitet i det det gjelder et framtidig forhold. Det vises til Ot.prp nr 59 (1984-1985):

«Når kommisjonens avgjørelse av allmenningsrettighetens eksistens eller ikke er rettskraftig, må det bli vedkommende statsforvaltningsorganer sak å klargjøre hvilke konsekvenser dette får med hensyn til hvilke eksisterende lovregler eller andre regler som eventuelt får anvendelse for eiendommene det gjelder, samt i tilfelle fremsette forslag om slike lovendringer som situasjonen måtte finnes å tilsi.»

Påstanden må avvises.

Det er lagt ned slik påstand:

1. Fjellova kommer til anvendelse på opprinnelig statsgrunn (statsallmenningene) i Beiarn kommune, anvist ved vedlagte kart.

2. Fjelleva kommer til anvendelse på opprinnelig statsgrunn (statsallmenningene) i Bardu kommune, anvist ved vedlagte kart.

3. Prinsipalt for begge kommuner: Staten og Statskogs påstander om at «Reglene i fjellova kap. XI og XII kommer ikke til anvendelse for statsgrunn i Beiarn/Bardu kommuner» og «Inntekter fra forvaltningen av jakt, fangst og fiske går ikke inn i fjellkassene», avvises.

Subsidiært for begge kommuner: Inntekter fra jakt, fangst og fiske går inn i fjellkassene.

4. Beiarn og Bardu kommuner tilkjennes sakskostnader.

5. Partshjelper Utmarkskommunenenes Sammenslutning tilkjennes sakskostnader.

4. Staten ved Landbruks- og matdepartementets og Statskog SFs påstandsgrunnlag i hovedtrekk:

Begrepet «statsallmenningane» i fjellova § 1 første ledd omfatter ikke statsgrunn i Nordland og Troms og følgelig heller ikke statsgrunn i Beiarn og Bardu kommuner. All statsgrunn i Nordland og Troms omfattes derimot av Kongens fullmakt i fjellova § 1, annet ledd. Staten bestrider derfor ikke at fjellova § 1, annet ledd er anvendelig i de kartfestede områdene i Beiarn og Bardu kommuner. Staten bestrider derimot at forvaltningsordningen hjemlet i lovens øvrige regler er anvendelige.

Det er to grupper statsgrunn med ulik regulering, som utgjør en dikotomi:

- Statsgrunn omfattet av begrepet «statsallmenningane», jf § 1, første ledd
- All annen statsgrunn, jf § 1, annet ledd

Begrepet statsallmenning er ikke entydig eller selvforklarende. Det er ingen legaldefinisjon eller veiledning mht. relevante karakteristika. Begrepet er brukt på ulike måter i teori og praksis. Det vises til Falkangers betenkning:

«Kommissjonen velger en vid definisjon, slik at all opprinnelig eiet statseiendom (i motsetning til eiendom ervervet de senere hundreår) skal betegnes som almenning».

Det vises videre til UNT-1987-3 pkt 7.1.2:

«Statens opprinnelige grunn i Nordland og Troms har videre hva rådhighet og bruk for øvrig angår, nå i lengre tid ikke vært forvaltet etter lovgivningen for statsallmenning. Om opprinnelig statsgrunn i de to fylker fortsatt har rettslig karakter av statsallmenning, avhenger av hvilke momenter som tillegges hovedvekten ved definisjon av allmenningsbegrepet».

Det framgår av dommen at hvilken betegnelse grunnen gis er uten betydning for de rettighetsspørsmål Utmarkskommisjonen skal avgjøre.

Lovgivers valg av «statsallmenningane» (i bestemt form) i fjellovas § 1, første ledd, i stedet for «statsallmenningar» (i ubestemt form) indikerer en kjent «størrelse». Det er forenlig med vanlig språkbruk å lese begrepet som en henvisning til områdene som ble forvaltet som statsallmenninger i medhold av 1920-fjelloya. En slik tolkning er dessuten naturlig i lys av at Kongens fullmakt i annet ledd åpner for utvidelser til områder i Nordland og Troms. En slik tolkning skaper enkle regler og forutberegnelighet for hvor forvaltningsområdet er virksomt fra dag én etter ikrafttredelse.

Kongens fullmakt etter annet ledd trådte ikraft samtidig som loven trådte ikraft, 1. januar 1976. Tidspunktet for når forvaltningsordningen hjemlet i fjellovas øvrige regler ble virksomme, beror på hva slags statsgrunn det er tale om. For statsgrunn omfattet av begrepet statsallmenningane» i § 1, første ledd ble forvaltningsordningen virksom da 1975-loven trådte i kraft. For all annen statsgrunn gjelder at forvaltningsordningen blir virksom i den utstrekning og fra det tidspunkt Kongen bestemmer, jf fjellova § 1 andre ledd.

Under lovgivningsarbeidet var den faktiske situasjonen at det var uavklarte og omstridte rettighetsspørsmål vedrørende statsgrunn i Nordland og Troms. 1920-fjelloya ble ikke anvendt i Nordland og Troms. Forvaltningen av jakt, fangst og fiske foregikk i medhold av særlovgivning for statsgrunn som ikke reguleres av fjellova. Hvordan statsgrunn og eventuelle rettigheter på statens grunn forvaltes avgjøres ikke av domstolene, men av lovgiver. Det er ingen selvfølge at statsgrunn og rettigheter på statsgrunn bør reguleres på samme måte på alle områder.

Fjelloyvkomiteen gir i NUT 1969:1 uttrykk for at den foreslåtte fullmakten til Kongen i annet ledd omfatter «de Hålogalandske almenninger». Komiteen understreker at Kongens fullmakt bør omfatte alle typer statseiendom, men framhever så at det sjeldent er aktuelt å anvende fullmakten på «innkjøpte eiendommer». Kommunenes anførsel om at Kongens fullmakt etter fjellova § 1, annet ledd omfatter kun innkjøpt statsgrunn er lite treffende.

I Ot.prp nr 32 (1973-1974) side 24-25 uttaler departementet seg om hvilke eiendommer som reguleres av loven, at denne gjelder for statsallmenningene, dvs den umatrikulerte statsgrunn i Sør-Norge til og med Nord-Trøndelag, og at loven ikke gjelder ellers med mindre det blir særskilt fastsatt at den skal gjelde. Dette gjenspeiler de klare uttalelsene om at statsgrunn i Nordland og Troms omfattes av Kongens fullmakt i annet ledd. Uttalelsen bekrefter den dikotomien som framgår av lovteksten. Ordlyden vedtatt i fjellovas § 1, første og annet ledd er i samsvar med Fjelloyvkomitéens lovforslag.

I Ot.prp. nr. 32 (1973–1974) kap IV punkt 2 nest siste setning (side 25) er det uttalt: *«Men skulle det bli rettsleg fastslått at noko av den umatrikulerte statsgrunn i Nord-Norge er statsallmenning, følgjer det av seg sjølv at lova dermed også gjeld for slike område».* Meningsinnholdet i setningen er ikke helt klar og kan forstås på flere måter. Setningen er formulert som en regel, men verken vilkårssiden eller virkningssiden er nærmere forklart. Hva menes med «rettsleg fastslått»? Hva menes med «følgjer det av seg sjølv»?

Regelen gjenfinnes verken i departementets lovforslag eller i lovteksten som ble vedtatt av Stortinget.

Staten viser til den neste setningen i proposisjonen: *«Ein viser elles til det komitéen har sagt om dette spørsmålet (s 51 i tilrådinga) og til dei særskilde merknadene til § 1.»* «Dette spørsmålet» henviser til *«spørsmålet om og i tilfelle kor langt lova bør gjerast gjeldande for nye område av statsgrunn»*. Meningsinnholdet framkommer relativt klart dersom setningene leses i sammenheng, og i lys av forslaget til lovtekst, jf Fjellovkomiteens utredning side 51 og departementets motiver til fjellova § 1.

Ved Stortingets behandling, jf Innst. O. nr 39 (1974-1975), Forh. O (1974-1975) og Forh. L (1974-1975) framkommer det klart at fjellova gjelder bare for statsallmenningene samt de umatrikulerte statsskoger. Det uttales at med dette menes den umatrikulerte statsgrunn i Sør-Norge til og med Nord-Trøndelag fylke. Det uttales videre at Fjellovkomiteen har vurdert om de «Hålogalandske allmenninger» i Nord-Norge bør legges inn under fjellova og at dersom dette skulle blir aktuelt mener komiteen at spørsmålet bør utredes nærmere.

All forvaltning av statsgrunn i Nordland og Troms har vært basert på den rettsoppfatning at fjellova ikke regulerer statsgrunn i disse fylkene. Det vises til SRU II punkt 14.2.4 om forvaltning av statsgrunn i Nordland og Troms. Også private har innrettet seg i tillit til at statsgrunn i Nordland og Troms ikke reguleres av fjellova.

I flere dommer er det lagt til grunn, uttalt eller forutsatt at fjellova ikke regulerer statsgrunn i Nordland eller Troms. Så vidt staten kjenner til har det i rettspraksis aldri blitt lagt til grunn, uttalt eller forutsatt at fjellova regulerer statsgrunn i Nordland eller Troms.

Det vises til UNT-1988-2 Senja Nord: *«Selv om fjelloven ikke gjelder i Nordland og Troms [...]»*. Hvilken forvaltningsordning som gjelder var ikke Utmarkskommisjonens mandat. Det vises videre til UNT-1989-1, Gildeskål/Meløy Nord, UNT-1990-4, Senja Sør, UNT-1996-2, Læigasfeltet: *«Vedrørende slått har den samlede Høyesterett i Tysfjordsaken [Rt-1996-1232] vist til Utmarkskommisjonens bemerkninger i saken om Senja Nord [UNT-1988-2]1 hvor det ble antatt at prinsippet i fjelloven av 06.06.1975 nr. 31 § 2 første ledd må gjelde tilsvarende i Nordland og Troms selv om fjelloven ikke gjelder i de to nevnte fylkene.»* Det samme er uttalt i UNT-1998-2, Kåfjord/Mannndalen. Høyesterett har sluttet seg til Utmarkskommisjonens generelle rettsoppfatning i Rt-1996-1232, Tysfjord (side 1249). Høyesterett har også slått fast at jakt, fangst og fiske på statsgrunn i Nordland og Troms ikke reguleres av fjellova kapittel XI og XII, jf UNT-1987-3, Skjerstadfeltet og Rt-1991-1311 (side 1322) og Rt-1996-1232 (side 1249).

Hensynet til samiske interesser og konsultasjonsordningen, rettstekniske hensyn og hensynet til forutberegnelighet tilsier at statens tolkning av fjellova § 1 legges til grunn. Statens tolkning gir en rettsteknisk enkel regel, i motsetning til kommunenes tolkningsalternativ som etterlater en rekke rettstekniske spørsmål som ikke er berørt i forarbeidene.

Når det gjelder statens subsidiære påstand bemerkes følgende:

Fjellova regulerer ikke fiske, jakt og fangst i Nordland og Troms i det regler om dette finnes i særlovgivningen. At forvaltningen av jakt, fangst og fiske i henhold til gjeldende rett skal foregå i medhold av annen lovgivning framgår også av den juridiske betenkningen som saksøkerne har lagt fram. I skranken i Høyesterett erkjente saksøkerne at søksmålet *ikke* var et angrep på dagens forvaltning av jakt, fangst og fiske. Kommunene hevder nå at inntektene fra slik fangst og fiske skal tilfalle fjellkassen.

Det er lagt ned slik påstand:

Prinsipalt:

1. Staten ved Landbruks- og matdepartementet og Statskog SF frifinnes.
2. Staten ved Landbruks- og matdepartementet tilkjennes sakskostnader.

Subsidiært:

Reglene i fjellova kap. XI og XII kommer ikke til anvendelse for statsgrunn i Beiarn og Bardu kommune. Inntekter fra forvaltningen av jakt, fangst og fiske går ikke inn i fjellkassene.

5. Rettens innledende merknader:

5.1 Innledning historikk:

Denne saken gjelder spørsmål om fjellova av 1975 (lov om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane av 6. juni 1975 nr. 31), som regulerer statsallmenninger, kommer til anvendelse på opprinnelig statsgrunn i Beiarn og Bardu kommuner, altså dermed i Nordland og Troms.

Partene har i sine framstillinger av saken og i avsluttende innlegg hatt fokus på historiske forhold som bakgrunnsinformasjon for det spørsmål retten skal ta stilling til. Retten finner det hensiktsmessig å gi en oversikt over hovedtrekkene av historiske forhold og utviklingen fram til fjellova av 1975. Det er naturlig å ta utgangspunkt i lovarbeidet til ny fjellov som avløste fjelloven av 1920 (Lov om utnyttelse av rettigheter til beite, fiske, jakt og fangst m.v. i statens almenninger). I forbindelse med lovarbeidet, ble Fjellovkomitéen av 1965 nedsatt. Fjellova av 1975 trådte ikraft 1. januar 1976. I sin utredning NUT 1969:1 med forslag til ny fjellov, redegjorde Fjellovkomitéen for historiske forhold i pkt 1. Fra denne siteres følgende:

De første mennesker som levde her i landet, ernærte seg ved jakt, fangst og fiske. Senere kom fedrift og åkerbruk til, og dyrkingen av jord førte med seg at befolkningen ble stadig mer stasjonær. Ved okkupasjon av jord oppsto det gårder, og den som ryddet og bygget en gård, fikk eksklusiv eiendomsrett til den for seg og sin familie. Utenom gårdene lå det store vidder av skog og fjell som ikke var undergitt eksklusiv eiendomsrett. Bestemte

strekninger av slike vidder ble etter hvert avgrenset som felles ernæringsområde for flere gårder. Som regel lå disse gårder samlet i en grend eller en bygd innen et naturlig avgrenset område. Bygdefolket sikret seg overfor andre bygder enerådigheten til vedkommende strekning. Der kunne de slippe sine dyr på beite, hugge ved og tømmer, drive jakt og fiske m.v. Slike områder ble kalt almenninger.

De eldste regler om utnyttelse av almenningene ble antagelig vedtatt på bygdetingene, og almenningsretten er det eldste norske rettsinstitutt som vi kjenner (muligens bortsett fra odelsretten). Senere ble almenningsreglene fastsatt på fylkestingene og til slutt på fylkenes felles lovting. De første skrevne regler om almenninger stammer fra midten av det 12. århundre.

Av de norske landskapslover er det særlig Gulatingsloven og Frostatingsloven som hadde bestemmelser om almenninger. Disse ble tatt inn i Magnus Lagabøters Landslov av 1274. I 1604 ble Landsloven oversatt til dansk og ble kalt Christian IV's Norske Lov. Denne ble i 1687 avløst av Christian V's Norske Lov (i alminnelighet kalt Norske Lov).

Almenningsbestemmelsene i Norske Lov stammer således fra eldre rett, men fikk blant annet som følge av feil ved oversettelsen fra norsk til dansk ny form og til dels annet innhold enn de gamle norske lover. På den tid var forholdene i bygdene enkle, og loven hadde bare noen få alminnelige og kortfattede regler om almenningene. Etterhvert som forholdene utviklet seg, ble det imidlertid behov for mer detaljerte regler for utnyttelsen.

Når det gjelder almenningsrett til skog, ble Norske Lov supplert ved Lov indeholdende Bestemmelser om Almindingsskove av 12. oktober 1857 og Lov om Skovvæsenet av 22. juni 1863, kap. 4. Med en sterkere utbygging av fjellbygdene og med bedre kommunikasjoner steg også interessen for utnyttelsen av fjellet. Uklarhet om rettighetenes innhold og avgrensning førte da til en rekke rettsvister. Særlig gjaldt tvistene beitet og fisket, men også interessen for jakten i høyfjellet økte sterkt. I lov om jakt og fangst av 20. mai 1899 ble det inntatt bestemmelser om jakt og fangst i statsalmenningene, og tilsvarende bestemmelser for fiske ble gitt i lov om laks- og sjørrettfiske av 8. april 1905.

Det kom imidlertid stadig sterkere krav om en lovordning av bruksforholdene i fjellet slik at disse kunne utnyttes på en måte som var økonomisk og betryggende for fjellbygdene. Kravet ble imøtekommet ved at det i 1912 ble nedsatt en komité som skulle utarbeide utkast med motiver til lov om bygdernes beite, jakt og fiske i fjellalmenninger i statens eie. Under sitt arbeid fant komiteen at det ikke var praktisk mulig å trekke noen grenser mellom fjellalmenninger og andre almenninger, og innstillingen, som ble avgitt i 1916, inneholdt utkast til «Lov om bygdernes utnyttelse av sine bruksrettigheter til beite, fiske, jakt og fangst m.v. i statens almenninger.» Skogdirektøren ga samme år en uttalelse om innstillingen bilagt med et selvstendig lovutkast.

Saken ble behandlet av Stortinget i 1920, og «Lov om utnyttelse av rettigheter til beite, fiske, jakt og fangst m.v. i statens almenninger», populært kalt Fjelloven, er av 12. mars

1920. Den berører ikke bruksretten til skog, men tar for øvrig sikte på å regulere de bruksberettigedes utnyttelse av statsalmenningene, jfr. lovens offisielle tittel.

Etter lovens § 2 skal bygdene fremdeles utøve sine bruksrettigheter til beite og seter, slått, mose- og torvtak samt fiske, jakt og fangst i statens almenninger som fra gammel tid for så vidt loven ikke bestemmer noe annet. I lovens kap. III er så inntatt nærmere bestemmelser om beite, mens seterbeite er omhandlet særskilt i kap. IV. Kap. V, VI, VII og VIII handler om felægre, tamreinbeite, slåtteland og mose- og torvtak. I kap. IX og X kommer bestemmelser om jakt, fangst og fiske. Etter disse bestemmelser er innbyggerne i vedkommende herred stillet i en særstilling når det gjelder jakt og fiske, men også andre norske borgere kan gis adgang til jakt og skal kunne utøve fiske. Rett til fiske kan videre tilstås utlendinger.

Administrasjonen av de rettigheter som fjelloven omhandler, er lagt til et fjellstyre som skal velges i hvert herred som har statsalmenning innenfor sine grenser, jfr. lovens § 3. Inntekter som følger av loven, går inn i en fjellkasse, jfr. § 44, og overskuddet kan fjellstyret bruke til opphjørp av almenningen eller til almennyttige formål innen vedkommende bygd eller grend. Ved lov av 3. mars 1932 ble det foretatt endring i fjellovens § 1 slik at umatrikulerte statsskoger kan legges inn under fjelloven i den utstrekning det offentlige bestemmer. Også andre bestemmelser i fjelloven er blitt endret. De viktigste er endringene i bestemmelsene om jakt og fangst i forbindelse med vedtagelsen av lov om viltstell, jakt og fangst av 14. desember 1951, og endringene i bestemmelsene om fiske som skjedde ved lov av 6. mars 1964 om laksefiske og innlandsfiske.

Fjelloven bygger på det syn at staten er eier av statsalmenningene og at de som har rettigheter der, er bruksberettiget. Dette syn er i samsvar med den oppfatning at i eldre tid var det Kongen som var almenningseier, og synet ble støttet av en rekke juridiske forfattere og av historikere. Lov indeholdende Bestemmelser om Almindingskover av 12. oktober 1857 og lov om Skovvæsenet av 22. juni 1863 bygger på samme syn, og det samme gjelder lov om ordning av rettsforholdene vedkommende statens høyfjellsgrunn av 8. august 1908. Ved sistnevnte lov ble Høyfjellskommissjonen opprettet, og i en rekke dommer og kjennelser la den til grunn at staten var eier av statsalmenningene. Det samme syn er også lagt til grunn i et stort antall høyesterettsdommer.

Høyesterettsadvokatene Schiefloe og SolnørdaI hevdeI i avhandlinger/bøker at staten ikke var eier av statsalmenningene. Høyesterettsdommer Berger ga synspunktene delvis støtte mens høyesterettsadvokat Løchen ikke ga støtte til disses syn.

I 1961 fikk Landbruksdepartementet tilsendt et utkast til ny fjellov, utarbeidet av Fjellstyrenes Samarbeidsnemnd. Denne nemnd var valgt av en rekke fjellstyrer og hadde blant annet i oppdrag å utarbeide utkast til ny fjellov. Det framgår av kommentarene til lovutkastet at utkastet blant annet tar sikte på å overføre statens inntekter i

statsallmenningene til fjellstyrene og å utvide lovens ramme slik at den også blir gjort gjeldende for statens del av de såkalte Hålogalandske allmenninger og for fjellstueutmålene.

På den tid lovutkastet fra Fjellstyrenes Samarbeidsnemnd ble framsatt, verserte to rettssaker som gjaldt henholdsvis spørsmålet om allmenningsrett i Nordland og spørsmålet om hvilke inntektsbringende beføyelser staten har i statsallmenninger. Landbruksdepartementet fant ikke å kunne ta lovutkastet opp til vurdering før det var falt endelig dom i disse sakene.

Departementet vurderte at revisjonen av fjelloven ville reise en rekke spørsmål som burde undersøkes og utredes før saken kunne fremlegges for Stortinget. Ved kongelig resolusjon av 26. mars 1965 ble derfor Fjellovkomiteén oppnevnt. Komiteen fikk i oppdrag å komme med forslag til revisjon av fjelloven.

Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms har gitt en utfyllende redegjørelse for historiske forhold i dom av 26.04.1990, UNT-1987-3 (Skjerstad-feltet), under pkt 7.1.1 og pkt 7.1.2, juridisk utdrag side 2328 flg. Ett av sakens hovedspørsmål var om det hvilte bruksrettigheter, herunder allmenningsretter, på de områder som finnes å tilhøre staten, jf pkt 7.1, juridisk utdrag side 2328.

Se pkt 5.2.4 om opprettelse av kommisjonen.

5.2| Ulike organer har vært oppnevnt for å avklare rettsforholdene i utmark:

5.2.1 Høyfjellskommisjonen for Sør-Norge, juridisk utdrag side 976 flg:

Kommisjonen var en særdomstol opprettet ved lov om ordningen av rettsforhold vedkommende statens høifjeldsgrund m.v av 8. august 1908. Loven gjaldt etter ordlyden for hele landet, men er blitt betegnet som Høyfjellslovkommisjonen for Sør-Norge.

Kommisjonen hadde som hovedoppgave å:

- Fastsette grenser mellom statens grunn og tilstøtende grunneiendommer med bindende virkning
- Avsi dom om eiendomsrett, bruksrett og andre rettigheter mellom det offentlige og private

Kommisjonen startet sitt arbeid i 1909. Den fikk tildelt felt av Justisdepartementet. Siste felt ble tildelt i 1949. Høyfjellskommisjonen behandlet i alt 26 distrikter (felt) i det sørlige Norge hvor eiendomsgrensene hadde vært omtvistet. Kommisjonen ble ikke tildelt felter i Nordland og Troms fylker. Statens synspunkt var at det ikke fantes statsallmenninger i disse fylkene.

Høyfjellskommisjonens dommer og kjennelser kunne påankes direkte til Høyesterett. Det foreligger en rekke avgjørelser av Høyesterett som behandler Høyfjellskommisjonens

saker. Det er et generelt inntrykk at de fleste av kommisjonens avgjørelser ble stadfestet av Høyesterett, jf Ot.prp nr. 59 (1984-85) pkt. 2.1 juridisk utdrag side 977. Kommisjonen ble nedlagt ved utgangen av 1953. Det ble antatt at mulige nye tvister burde avgjøres av de ordinære domstoler, herunder jordskifterettene.

5.2.2 Særlig om Nord-Trøndelag, juridisk utdrag sidene 602 og 979:

For Nord-Trøndelag ble fjelloven av 1920 ikke straks gjort gjeldende for opprinnelig statsgrunn. Det ble imidlertid fattet et stortingsvedtak 11. mars 1926 der Stortinget samtykket i at det offentlige anerkjenner de *«såkalte umatrikulerte statsskoger i Nord-Trøndelag fylke som stasalmenninger, for så vidt bygdenes brukerrettigheter til beite, seter [...]»*.

Fjelloven av 12. mars 1920 § 1 første punktum lød opprinnelig:

«Nærværende lovs forskrifter omfatter statens almenninger (skog- og fjellalmenninger).» Denne ble ved lov av 3. mars 1932 nr. 3 tilføyet ordene *«samt de umatrikulerte statsskoger som det offentlige bestemmer»*. I Ot.prp.nr.20 for 1930 side 4 er det sagt at dette ble gjort for å bringe stortingsvedtaket av 1926 i lovformelig orden.

Det ble oppnevnt en rådgivende instans i årene 1955 til 1964 der det ble gitt innstilling i rundt 30 saker vedrørende hogstrett i statsallmenningene i Nord-Trøndelag, og i 1967 et rådgivende utvalg for å behandle grenser mellom statens eiendommer og private eiendommer i Trøndelag.

5.2.3 Utvalget for statseiendom i Nordland og Troms (Nord-Norge-utvalget):

Utvalget ble opprettet ved kgl resolusjon av 11. juni 1971. Utvalget fikk følgende mandat:

1. *Å klarlegge den rettslige karakter av grunnarealer – fjellområder og annen grunneiendom – som staten gjør krav på å eie i Nordland og Troms og å gi tilråding om grensedragningen mellom slik Statseiendom og privateiendom.*
2. *Å granske spørsmålet om bruksrett, bl.a. om det finnes lovbestemte bruksretter nå, ta stilling til om slike rettigheter bør tilstås heretter i statseiendom i Nordland og Troms og i denne sammenheng gi råd om hvorvidt fjelloven helt eller delvis bør gjøres gjeldende.*

Utvalget ble tildelt felt av Landbruksdepartementet og avga syv utredninger vedrørende ulike geografiske områder. Utvalgets utredninger og konklusjoner var av rådgivende/veiledende karakter. Utvalget hadde ikke myndighet til å avsi avgjørelser med bindende virkning.

Norges Bondelag tok i 1979 opp spørsmål med Landbruksdepartementet om å få en dømmende kommisjon for Nordland og Troms fylker. Begrunnelsen var at Nord-Norge-utvalgets utredninger ikke har ført til den ønskede og forventede avklaring av rettsforholdene i det tilrådingene ikke hadde blitt akseptert av partene, heller ikke av staten.

Et klart flertall av høringsinstansene støttet eller hadde ikke innvendinger til forslaget om opprettelse av en dømmende kommisjon (Utmarkskommisjonen), herunder Landbruksdepartementet, direktoratet for Statens Skoger og regjeringsadvokaten.

5.2.4 Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms:

Utvalget ble opprettet i 1985 «for å ordne rettsforholdene mellom staten og andre vedrørende høyfjellsområder og andre utmarksområder i Nordland og Troms fylker», jf lov om utmarkskommisjon for Nordland og Troms § 1, første pkt. I henhold til § 2, hadde kommisjonen myndighet til ved dom med bindende virkning for alle vedkommende:

1. å fastslå om staten er eier av grunnarealer eller ikke,
2. å fastsette grenser mellom statens grunnarealer og tilstøtende grunnarealer,
3. å fastslå om bruksretter, herunder allmenningsretter, er til eller ikke på statens grunnarealer, og i tilfelle hvem som har bruksrett.

Det framgår av Ot.prp nr. 59 (1984-85), side 26, juridisk utdrag side 1003:

«Ved avgjørelsen av om bruksretter er til eller ikke på statens grunnarealer, kan det samtidig bli aktuelt for kommisjonen å ta stilling til den rettslige karakter av statens eiendomsrett, for eksempel om grunnen må karakteriseres som statsallmenning eller ikke.»

Kommisjonens dommer kunne ankes direkte til Høyesterett. Når dommen var rettskraftig sendte kommisjonen denne til jordskifteretten for grensemerking m.v.

5.3 Politiske vedtak i regjering og Storting:

Det har vært gjort en rekke politiske vedtak vedrørende forvaltningen av statsgrunn i Nordland og Troms.

5.3.1 Fjellovkomitéen og NUT 1969:1:

Komitéen fikk i oppdrag å komme med forslag til revisjon av Fjelloven. Retten kommer nærmere tilbake til komitéens arbeid under pkt 6.5.

5.3.2 Nord-Norge-utvalget i 1971, jf utvalgets mandat i pkt 2:

[...] og i denne sammenheng gi råd om hvorvidt fjelloven helt eller delvis bør gjøres gjeldende.

5.3.3 Samerettsutvalget II (SRU II):

Utvalget ble opprettet ved kgl resolusjon 1. juni 2001. Leder av utvalget seniorrådgiver Jon Gauslaa. Utvalget fikk i oppdrag å utrede generelt spørsmålene om den samiske befolkningens rettslige stilling når det gjelder retten til og disponeringen og bruken av land og vann i tradisjonelle samiske områder fra og med Troms fylke og sørover. Det vil i

praksis si Troms, Nordland og Nord-Trøndelag fylker; deler av Fosen-halvøya og de indre områdene mot svenskegrensen i Sør-Trøndelag fylke; de nordøstre delene av Hedmark fylke samt en del områder i Trollheimen og omegn.

Utvalget avga NOU 2007:13 A Den nye sameretten 23-03.2007. Under pkt 2.1.4.1 uttaler utvalget:

«Fordi mandatet eksplisitt pålegger utvalget å vurdere om fjellova bør legges til grunn for forvaltningen, har en redegjort for den diskusjonen som har vært ført om hvorvidt denne loven bør gjøres gjeldende for statsgrunnen i Nordland og Troms, og foretatt en konkret vurdering av spørsmålet. 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.»

Retten kommer tilbake til utredningen under pkt 6.6.2.

5.3.4 Statsallmenningslovutvalget:

Statsallmenningslovutvalget ble opprettet ved kgl resolusjon av 4. mars 2016. Utvalget ble ledet av høyesterettsdommer Karl Arne Utgård. Det overordnede mål er i mandatet beskrevet slik, jf NOU 2018:11 Ny fjellov, pkt 2.1, juridisk utdrag side 1366:

- *Lovrevisjonen skal i første rekke ta sikte på forenklinger i lovverk og administrasjon av statsallmenningene.*
- *Lovutvalget skal ta sikte på å utarbeide en samlet lov for statsallmenningene*

Under pkt 3 gir departementet føringer om oppfølging av Samerettsutvalget II, NOU 2007:13, juridisk utdrag side 1368. Departementet presiserte at utvalget skal avgrense sitt lovforslag til regulering av det som er statsallmenninger i dag og som er underlagt fjelloven og statsallmenningsloven. Eventuelle utvidelser av lovenes geografiske dekningsområde inngår ikke i utvalgets mandat. En eventuell ny lovgivning for forvaltning av grunneierrettigheter i hele det tradisjonelle samiske området og bruksrettigheter i Nordland og Troms vil bli vurdert i forbindelse med oppfølgingen av Samerettsutvalgets utredning.

Statsallmenningsutvalget ga sin innstilling til ny fjellov 22. juni 2018 i NOU 2018:11.

5.3.5 Innst. 385 S (2016-2017) Prp. 84 S fra kommunal- og forvaltningskomitéen av 1. juni 2017 – Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå, juridisk tilleggsutdrag (statens) side 318:

Komitéens forslag ble debattert og vedtatt i Stortinget 8. juni 2017.

Under pkt VI, juridisk tilleggsutdrag (staten) side 320 framgår:

«Stortinget ber regjeringen utrede å gi fjelloven samme anvendelse i Nordland og Troms som sør for Nordland grense. Utredningen skal legge til grunn at Statskog fortsatt skal beholde ansvaret for skogressursene. Utredningen skal videre legge til grunn at gjeldende finnmarkslov videreføres innenfor dagens fylkesgrense for Finnmark, men ikke utvides til nye geografiske områder.»

5.3.6 Utredning fra interdepartemental arbeidsgruppe - oppfølging av Stortingets anmodnings-vedtak av 8. juni 2017, faktisk utdrag side 540 og juridisk tilleggsutdrag (staten) sidene 162 til 164:

Utredning av spørsmålet om å gi fjelloven samme anvendelse i Nordland og Troms som sør for Nordland grense, datert 18. desember 2018.

Prop.1 S (2020–2021) og Prop. 1 S Tillegg 1 (2020–2021) 11. desember 2020 uttales, juridisk tilleggsutdrag (staten) side 142:

«Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, støtter at rapporteringen avsluttes. Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener at dette arbeidet har tatt for lang tid, og at fremdrift må prioriteres for å få en avklaring på helt sentrale spørsmål for de berørte.»

5.3.7 Pressemelding:

I pressemelding av 11. juni 2021 kunngjør statsminister Erna Solbergs regjering at den har besluttet å starte opp arbeidet om ny forvaltningsordning for statsgrunn i Nordland og Troms.

5.4 Kommunenes vedtak om opprettelse av fjellstyre:

Kommunestyret i Bardu vedtok å opprette et fjellstyre for kommunen i vedtak av 13. november 1996. Landbruksdepartementet hadde forut for dette i brev av 14. desember 1995 til kommunen gitt kommunen veiledning:

«I departementets svarbrev til Bondelaget av 12. november 1992 (kopi vedlagt) gis det klart uttrykk for at en ikke ser grunnlag for å innføre fjelloven i Nordland og Troms, selv om Utmarkskommisjonen nå bruker betegnelsen statsallmenning på statens arealer i de to fylkene.»

Landbruksdepartementet skrev igjen brev til kommunen 19. februar 1997:

«Som kommunen vil være kjent med har en kommune ikke hjemmel til selv å fatte vedtak om at fjelloven skal gjelde i kommunen, eller til å opprette fjellstyre. Dersom kommunen likevel oppretter et fjellstyre vil dette være et styre uten den myndighet som følger av fjelloven.»

Beiarn og Bardu kommunestyre vedtok å opprette fjellstyre i vedtak av juni 2017. Også Grane, Hattfjelldal og Saltdal kommuner vedtok opprettelse av fjellstyre.

Landbruks- og matdepartementet orienterte samtlige kommuner i brev av 7. juli 2017: *«Departementet vil påpeke at lov om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova) av 6. juni 1975 per i dag ikke gjelder for statens grunn i Nordland og Troms, og at en kommune ikke har hjemmel til selv å fatte vedtak om at loven skal gjelde for statens grunn i kommunen, eller til å opprette fjellstyre. Myndigheten til å gjøre fjelloven gjeldende ligger etter lovens § 1 til Kongen. Dersom kommunene nå likevel oppretter et styre som benevnes som "fjellstyre", vil dette være et styre uten den myndighet og de inntekter som følger av fjelloven. Spørsmålet om fjelloven og fjellstyrer i Nordland og Troms står for så vidt i samme lovgivningsmessige stilling nå som det gjorde på 1990-tallet, da enkelte kommuner også forsøkte å innføre fjelloven.»*

5.5 Kommunenes vedtak om søksmål:

Beiarn og Bardu kommuner gjorde vedtak i mai/juni 2021 om å saksøke staten ved Landbruks- og matdepartementet med krav om at fjellova gjelder i kommunene, og at kommunens vedtak om opprettelse av fjellstyre er gyldig.

6. Rettens merknader og vurdering

6.1 Om statsgrunn/statsallmenning i Nordland og Troms:

Allmenningsretten er et av de eldste rettsinstituttene i Norge. Allerede fra 1100-tallet ble det gitt regler om bruk av allmenningene. Kongen har i Nordland og Troms, som ellers i landet, fra middelalderen vært ansett som eier av omfattende grunnarealer. Fram til forholdsvis nyere tid ble Kongens og senere statens opprinnelige skog- og fjellstrekninger kalt for allmenninger også i Nordland og Troms. På midten av 1600-tallet ble deler av det som den gang ble oppfattet som Kongens jord i Nordland og Troms, solgt til private. I 1666 solgte Kongen alt krongods i til Joachim Irgens. Det er gitt uttrykk for delte meninger om allmenningene fulgte med salget til Irgens. Kronens gods i Salten og Senjens fogderier kom tilbake til Kronen i 1682 og på grunn av den korte tid ute av Kongens besittelse kan det ikke ha skjedd noen endring med hensyn til allmenningenes grunnkarakter. Det vises til redegjørelse i dom fra Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms av 4. april 1990 UNT-1987-3, juridisk utdrag sidene 2310 og 2311.

I innstilling til ny fjellov, NUT 1969:1, har Fjellovkomitéen utarbeidet et tillegg om de Hålogalandske allmenninger. Komitéen skriver under pkt I, juridisk utdrag side 784: *«I komiteens mandat er ikke direkte sagt at komiteen skal behandle spørsmålet om De Hålogalandske almenninger skal gå inn under fjelloven. Det er dog tydelig forutsatt at komiteen skal komme inn på spørsmålet som jo også er tatt med i lovforslaget fra Fjellstyrenes samarbeidsnemnd. Komiteen har derfor behandlet spørsmålet i den utstrekning det har kunnet skje innen rammen av vanlig komitéarbeid.»*

Under tilleggets pkt II til pkt IV redegjøres det for historikk, rettspraksis og lovbestemmelser om rettsforhold på statens grunn i Nordland og Troms, jf juridisk utdrag

sidene 784 til 790. Under pkt II redegjør komitéen for de rettslige disposisjoner som kan ha influert på rettsutviklingen vedrørende statens eiendommer i Nordland og Troms, og skriver (side 786):

«De overdragelser som er omtalt foran, har hatt stor betydning for forståelsen av rettsforholdene vedrørende skogen og fjellområdene i Nordland og Troms. Dette gjelder særlig skjøtet til Joakim Irgens av 1666, skjøtet til Petter Dass av 1750 og skjøtet til Johan Hviid av 1761. Det er i første rekke Riksarkivet som har foretatt undersøkelser og granskninger av nevnte dokumenter».

I UNT-1987-3 (Skjerstad-feltet) pkt 7.1.1, juridisk utdrag sidene 2334 til 2335, redegjør kommisjonen for hovedtrekkene og utviklingen av allmenningsretten i det sørlige Norge. Det siteres:

«En del skog- og fjellstrekninger som i sin tid har vært privateid er ervervet ved kjøp av staten. Slik eiendom blir kalt innkjøpt statseiendom. Staten (tidligere Kongen) er imidlertid blitt erkjent som eier av all grunn som ikke blitt privat eiendom. Slik grunn er blitt sagt å tilhøre staten med opprinnelig eiendomsrett. All slik grunn i det sørlige Norge, til og med Nord-Trøndelag, er blitt ansett som statsallmenning.»

«Etter Utmarkskommisjonens mening vil det riktige være å betegne all grunn i vårt land som staten er blitt ansett for å eie i kraft av opprinnelig eiendomsrett, og som uavbrutt og fortsatt er i statens eie, for statsallmenning.»

«Ved å karakterisere opprinnelig statsgrunn som statsallmenning oppnår en også et rettslig sett enhetlig allmenningsbegrep. Hvis det syn, at opprinnelig statsgrunn er statsallmenning hadde vært konsekvent fastholdt i rettspråket, ville vi ha unngått uttalelser som «ålmenning i egentlig forstand», «ikke ålmenning i rettslig forstand», «ikke ålmenning i dette ords rettslige betydning», «i vanlig juridisk forstand» og lignende uklare uttrykksmåter. Om all opprinnelig statsgrunn rettslig sett er statsallmenning, følger det ikke dermed, som det vil ha fremgått, uten videre at det på slik grunn alle steder hviler bruksrett såsom til hugst og beite. Det avhenger, som omtalt, av om det på vedkommende sted ved alders tids bruk er ervervet slik bruksrett, og videre om den i sin tid ervervede bruksrett fortsatt er i behold.»

Når det gjelder statsgrunn i Nordland og Troms, uttaler kommisjonen under pkt 7.1.2, juridisk utdrag side 2335 flg:

«Oppfatningen m.h.t. statens opprinnelige grunn i Nordland og Troms ser ut til å ha hatt en trinnvis utvikling. I første halvpart av 1800-tallet kan det ikke sees at allmenninger i Nord-Norge generelt sett er satt i noen særstilling. Det tales om allmenninger med påhvilende «Bruksrett».»

«I brev av 24. mars 1931 til fylkesmann Amundsen, i anledning av hans henvendelse om valg av fjellstyrer i medhold av fjelloven av 1920, bemerket Landbruksdepartementet «at det så vidt departementet bekjent ikke finnes statsallmenninger i Nordland fylke». Under

henvisning til dette brev uttaler førstearkivar Magnus Robberstad l.c. at i 1931 er departementet kommet frem til det syn at det ikke finnes statsallmenninger i Nordland. Dette syn er senere fastholdt av statsadministrasjonen.»

«Det standpunkt at det uten forbehold for noen strekning, ikke finnes statsallmenning i Nord-Norge, er i alle fall nå påvist at ha oppstått i dette århundre. Videre er det nå ettervist at dette standpunkt er i strid med den oppfatning som tidligere er tilkjennegitt av de administrative myndigheter og det som synes å være forutsatt av de lovgivende myndigheter, til og med vedtakelsen av fjelloven av 12. mars 1920. At det intet sted i Nord-Norge finnes statsallmenning, er heller ikke i samsvar med hvordan det er forholdt fra Landbruksdepartementet – så sent som i 1909 – 1911 – når det gjelder hugst i en allmenning.»

Kommisjonen drøfter i fortsettelsen historiske forhold og forholdet til særlovgivningen med egne lovbestemmelser for jakt, fangst og fiske på statens eiendommer i Nordland og Troms.

Utmarkskommisjonen skriver, jf juridisk utdrag side 2340:

«Etter Utmarkskommisjonens mening må det være riktig å si at statsgrunn i Nordland og Troms fortsatt er statsallmenning så langt slik grunn ikke ved eller via salg eller andre rettsendrende omstendigheter har mistet sin karakter av allmenning. At eldre bruk på grunn av særutvikling er bortfalt eller at det i strekningen aldri er opptatt jordbrukstilknyttet bruk, kan ikke betraktes som rettsendrede forhold når det gjelder grunnens rettslige art. Det samme gjelder særlovgivning med hensyn til jakt, fangst og fiske.

Hvilken betegnelse grunnen gis er imidlertid uten betydning for det spørsmål som kommisjonen skal avgjøre. Om det idag hviler bruksrettigheter på statens grunn, må avgjøres for hver enkelt strekning for de bruksutøvelser det er spørsmål om.»

Det bemerkes at statsallmenningene i Sør- og Midt-Norge utgjør ca 26 200 km², som forvaltes av Statskog og fjellstyrene i fellesskap.

I Nordland og Troms utgjør statsgrunn, innkjøpt og opprinnelig ca 26 800 km², som forvaltes av Statskog.

Partene, og særlig kommunene, har hatt et stort fokus på historikk og utviklingen når det gjelder forvaltning av og rettigheter til grunnen i Nordland og Troms. Dette gir nyttig bakgrunnsinformasjon.

6.2 Problemstillingen - hva skal retten ta stilling til ?:

Retten skal ikke ta stilling til hvorvidt nærmere bestemte geografiske områder i Beiarn og Bardu kommuner er statsallmenninger eller ikke. Retten skal ikke ta stilling til hvor

grensene går mellom statsallmenninger og annen grunn i kommunene, herunder hva som er opprinnelig statsgrunn og innkjøpt statsgrunn. Retten skal heller ikke ta stilling til hvorvidt det foreligger bruksrettigheter på statsallmenninger i kommunene.

Det spørsmål retten skal ta stilling til er om fjellova av 1975 kommer til anvendelse for opprinnelig statsgrunn i Beiarn kommune i Nordland og Bardu kommune i Troms. Dette er et rent lovtolkningsspørsmål. Vurderingen må gjøres utfra kjente og relevante rettskilder.

Dersom loven kommer til anvendelse for opprinnelig statsgrunn i Beiarn og Bardu kommuner, og dermed Nordland og Troms, vil det blant annet medføre at kommunene er pliktige til å oppnevne fjellstyrer etter fjellova § 3 og at inntekter skal tilfalle fjellkassa etter § 11.

6.3 Fjelloven av 1920 – dens anvendelse:

Kommunene har framholdt at fjellova av 1975 må sees i lys av fjelloven av 1920 og at loven av 1920 gjaldt for Nordland og Troms, slik 1975-loven gjelder for Nordland og Troms.

Fjellovkomiteen av 1912 ble nedsatt for å imøtekomme stadig sterkere krav om en lovordning av bruksforholdene i fjellet slik at disse kunne utnyttes på en måte som var økonomisk og betryggende for fjellbygdene. Fjellbygdene måtte få større rådighet over fjellet og dermed økte inntekter. Uten en lovendring ble det antatt at fjellbygdene ville fortsette å gå tilbake i både folketall og husdyrhold.

Lovens ordlyd i § 1, etter tilføyelsen av 1932, lød, se foran under pkt 5.2.2:

«Nærværende lovs forskrifter omfatter statens almenninger (skog- som fjellalmenninger) samt de umatrikulerte statsskoger, som det offentlige bestemmer.»

Av § 50 framgikk det at loven ikke kommer til anvendelse på statens jord i Finnmark fylke.

Av UNT-1987-3 (Skjerstad-feltet), juridisk utdrag side 2337, framgår:

«Fjellovkomitéen av 1912 legger til grunn at begrepet statsallmenning omfatter statens høgfjell. Når det gjelder komiteens redegjørelse for så vidt vises særlig til dens innstilling s. 41-42 og s. 83-84. Da loven ble behandlet og vedtatt, ble det ikke tilkjennegitt noe annet syn på allmenningsbegrepet enn det som var fremkommet i fjellovskomiteéns innstilling. I Ot.prp.nr.52 (1918) heter det at «det er utenfor tvil, at det ikke findes allmenninger i Finnmarkens amt. Loven vil saaledes ikke komme til anvendelse for dette amt. Meget taler imidlertid for at dette uttrykkelig sies i loven». I § 50 i fjelloven av 1920 ble det også sagt at den «kommer ikke til anvendelse på statens jord i Finnmark fylke». At fjelloven av 12. mars 1920 da gjaldt for landet for øvrig, således også i Nordland og Troms, må som bemerkt av førstearkivar Magnus Robberstad l.c. være en nødvendig slutning.»

Retten er enig med kommunene i at man ikke kan lese utfra lovens ordlyd eller forarbeider at loven er avgrenset mot statsallmenninger i Nordland og Troms. Uavhengig av hvorvidt det ble lagt til grunn om det forelå statsallmenninger eller ikke i Nordland og Troms, er det etter rettens vurdering allikevel liten tvil om at loven faktisk ikke ble gitt anvendelse i disse to fylkene, på samme måte som for Finnmark, der dette uttrykkelig ble sagt i fjelloven § 50. Det vises til UNT-1987-3 (Skjerstad-feltet), pkt 7.1.2, juridisk utdrag side 2337:

Fjelloven av 12. mars 1920 ble imidlertid ikke bragt til anvendelse i de to fylker. Fylkeskontoret i Nordland skrev 9. februar 1921 til Landbruksdepartementet i anledning av dette spørsmål. Av brevet ser det ut som om kontoret hadde alene de solgte allmenninger for øye, og at det ikke hadde full oversikt over utviklingen av allmenningsforholdene i fylket. Det sluttes at «Da disse «Nordlandske Statsskoge» saaledes neppe kan betraktes som statsallmenninger i dette ords stringente tydning og almuen ikke har noen bruksrett aa utøve i disse ifølge NL 3-12-6, skulde jeg anta at heller ikke nevnte lov (fjelloven) vil bli gjeldende for disse skoge, hvorfor opnevning av fjellstyrer skulle være unødvendig». I brev av 9. februar 1921 meddelte Landbruksdepartementet at det var enig i at det i Nordland fylke ikke ble å velge fjellstyrer.

Fra NUT 1969:1, Fjellovkomiteens tillegg om de Hålogalandske almenninger, jf juridisk utdrag sidene 783-784, siteres:

«Spørsmålet om bygdefolkets rett til beite, jakt, fangst og fiske på statens eiendommer i Nord-Norge har lokalt vært oppe til behandling flere ganger både i dette og forrige århundre. For Nordlands vedkommende ble spørsmålet tatt opp av fylkesmann Olaf Amundsen, som i 1931 foreslo for fylkestinget å arbeide for å få fastslått fjellovens anvendelse på de gamle almenningsstrekninger i Nordland som fortsatt var i statens besittelse. Fylkesmannens forslag resulterte i følgende vedtak i fylkestinget:

«Fylkesmannen anmodes om å utvirke hos statsmaktene at befolkningens bruksrett i almenninger i skog og fjell i Nordland må bli godkjent i overensstemmelse med fjellovens § 2 på samme måte som i de øvrige land.»

Fylkesmannens forslag resulterte imidlertid ikke i noen revisjon av fjelloven, idet Landbruksdepartementet hevdet at det i Nordland ikke fantes almenninger av en slik karakter at fjelloven kunne komme til anvendelse på dem.

I 1957 fremmet 5 stortingsmenn fra Nordland, som nevnt, forslag til lov om endring av fjellovens § 1.

Bestemmelsen fikk etter forslaget følgende ordlyd:

«Nærværende lovs forskrifter omfatter statens almenninger (skog- og fjellalmenninger) herunder de gamle Hålogalandske almenninger som er i statens eie, samt de umatrikulerte statsskoger som det offentlige bestemmer.»

Dette lovforslag ble oversendt Landbruksdepartementet, men resulterte ikke i noe lovforslag.»

Retten viser til den kartlegging som ble gjort av Høyfjellskommisjonen for Sør-Norge. Kommisjonen ble som nevnt aldri tildelt felt i Nordland og Troms fylker, se foran under pkt 5.2.1, jf Ot.prp nr. 59 (1984-1985) pkt 2.1, jf juridisk utdrag side 977.

Det vises også til hva Fjellovkomitéen uttalte om sitt mandat, jf tillegget om de Hålogalandske allmenninger, pkt I, juridisk utdrag side 784 flg, referert foran under pkt 6.1. Det følger etter rettens vurdering forutsetningsvis av uttalelsen at fjelloven av 1920 ikke gjaldt for «de Hålogalandske allmenninger».

Det vises videre til uttalelse fra Magnus Robberstad, førstearkivar i Riksarkivet: [...] «spørsmålet om det fremdeles finnes almenningsretter i Nordland og Troms, egner seg best til opplysning på stedet».

Avslutningsvis viser retten til den tilføyselsen som ble gjort i lovens § 1 [...*samt de umatrikulerte statsskoger som det offentlige bestemmer*], se foran under pkt 5.2.2. Som nevnt ble ikke fjelloven av 1920 straks gjort gjeldende for opprinnelig statsgrunn i Nord-Trøndelag, og det ble gjort et eget Stortingsvedtak for å innlemme Nord-Trøndelag inn under loven. Det har da klart formodningen mot seg at loven av 1920 hadde anvendelse for Nordland og Troms.

6.4 Fjellova av 1975 - lovens ordlyd:

Lovens § 1 lyder:

Føresegnene i lova her gjeld for statsallmenningane.

Kongen kan ta avgjerd om at lova heilt eller delvis skal gjelde også for andre område som tilhøyrer staten.

For skogsdrift og hogstrettar i skog gjeld lova ikkje.

Rettar i statsallmenningane i kraft av særleg heimel går ikkje inn under lova.

Som for 1920-loven gjelder ikke fjellova av 1975 i Finnmark. I Finnmark har regulering av grunnen vært gjenstand for ulike lover, herunder jordutvisningsresolusjonen av 1775, lov om statens umatrikulerte grunn i Finnmark av 1965 (jordsalgsloven) og Finnmarksloven av 2005 som regulerer statens grunn i Finnmark. Statens grunn i Finnmark forvaltes av Finnmarkseiendommen (FeFo), som eier ca 96 % av grunnen.

Det er ordlyden i fjellova § 1, første og annet ledd som er relevant i vår sak.

Retten legger til grunn som ubestridt at det er rettskraftig fastslått i flere avgjørelser at det er statsallmenninger i Nordland og Troms med tilhørende bruksrettigheter.

Retten viser særlig til UNT-1987-3 (Skjerstad-feltet), UNT- 1987-1 og UNT-1987-2

(Beiarn Vest og Beiarn Øst) og Rt 1991 side 1311 (Beiarn – Skjerstad). Disse avgjørelsene er lagt til grunn for senere avgjørelser i Utmarkskommisjonen og Høyesterett.

Spørsmålet er hvilken betydning avgjørelsene får i vurderingen av hvorvidt fjellova av 1975 har anvendelse i Nordland og Troms.

Staten anfører at ordlyden «statsallmenningane» i bestemt form, peker tilbake på de statsallmenninger som var kartlagt etter 1920-loven. Statens syn er at Kongens fullmakt i annet ledd omfatter all statsgrunn i Nordland og Troms. Kongen kan bestemme at fjellova skal gjelde for Nordland og Troms, men har ikke fattet en slik beslutning. Hvorvidt loven skal gis anvendelse i Nordland og Troms, er en lovgiveroppgave å ta stilling til.

Kommunene på sin side anfører at § 1, første ledd gjelder all statsgrunn som ikke positivt er unntatt (slik som for Finnmark), og at annet ledd gjelder for det tilfelle at Kongen skulle bestemme at innkjøpt statsgrunn går inn under loven.

Ordlyden i § 1, første og annet ledd gir ikke mye veiledning isolert sett. Lovens ordlyd sier verken at loven gjelder for Nordland og Troms eller at den ikke gjelder. Retten finner det vanskelig å trekke noe konkret og opplysende utfra begrepet «statsallmenningane» i bestemt form isolert sett.

Retten må derfor gå nærmere inn på forarbeider, rettspraksis og andre rettskilder.

6.5 Forarbeider

Det vil særlig være Fjellovkomitéens uttalelser i NUT 1969:1, departementets uttalelser i Ot.prp. nr. 32 (1973-1974) og uttalelser i forbindelse med Stortingets behandling av lovforslaget som er viktige kilder for forståelsen av lovens § 1, første og annet ledd.

Fra NUT 1969:1, Fjellovkomitéens merknader til § 1, juridisk utdrag side 757 siteres:

«Opprinnelig var fjellovens virkeområde avgrenset til statsallmenningene, men ved lovendring av 3. mars 1932 ble det åpnet adgang til å gjøre lovens bestemmelser gjeldende for «de umatrikulerte statsskoger som det offentlige bestemmer». Foranledningen var at Stortinget den 11. mars 1926 hadde samtykket i at det offentlige anerkjente de såkalte umatrikulerte statsskoger i Nord-Trøndelag fylke som statsallmenninger, for så vidt bygdenes bruksrettigheter til beite, seter, slått, mose- og torvtak samt fiske, jakt og fangst angår. Lovendringen ble gjort for å få lovhemmel for vedtaket.

Komiteen finner at det også i fremtiden bør være adgang til å gjøre fjelloven gjeldende for andre områder enn statsallmenninger. En peker i denne forbindelse på at det kan være spørsmål om å legge «Fjellstueutmålene på Dovre» og «De Hålogalandske allmenninger» inn under loven, jfr. tilleggene I og II til innstillingen.»

«Grunnene til at en strekning bør legges under fjelloven, kan være forskjellige. Det kan være at rettsforholdene er uklare, men at spørsmålet om utnyttelsen av området best løses ved å legge det under fjelloven. Videre kan det være at vedkommende bygd ikke har noen påviselig bruksrett til området, men at det er sterke rimelighetsgrunner for å overlate utnyttelsen til bygden. Endelig kan det være den beste administrasjonsordning at et område legges under fjelloven – enten helt ut eller for utnyttelsen av enkelte herligheter og rettigheter, f.eks, for fiske, jakt og fangst.

Komiteen mener derfor at det ikke bør være noen begrensning for hvilke statseiendommer som kan legges under fjelloven, og det bør kunne treffes bestemmelse om at loven bare delvis skal komme til anvendelse på området. Det må likevel være klart at når det gjelder innkjøpte eiendommer som staten i hele sin eiertid har utnyttet fullt ut, vil det sjelden bli spørsmål om å la fjelloven komme til anvendelse.»

I innstillingens tillegg om de Hålogalandske almenninger, pkt VI, merknader, juridisk utdrag side 794 framgår:

«Som nevnt innledningsvis har komiteen behandlet spørsmålet vedkommende «De Hålogalandske almenninger» i den utstrekning det har kunne skje innen rammen av vanlig komitéarbeid.

Komiteen fremmer ikke noe forslag om å lovfeste noen bestemmelse om dette spørsmål. Med tanke på Fjellstueutmålene i Syd-Norge og på «De Hålogalandske almenninger» foreslår komiteen en fullmakt for Kongen til å bestemme at loven helt eller delvis skal gjelde også andre områder (enn statsalmenningene) som tilhører staten. En viser til det som er sagt i merknader til § 1.

Når det gjelder «De Hålogalandske almenninger» ville det uten videre sprengte rammen for arbeidet i komiteen om den søkte å skaffe seg innsikt i alle forhold som må tas i betraktning når det skal tas standpunkt til bruken av den fullmakt som her er foreslått for Kongen.

Komiteen kan derfor ikke legge fram noen konkret tilrådning om hvilke områder som eventuelt bør legges inn under fjelloven og i hvilken utstrekning lovens ulike bestemmelser bør gjelde for disse områder.»

Etter rettens vurdering viser uttalelsene at komitéens lovforslag unntok Nordland og Troms fra lovens anvendelsesområde etter lovens § 1, første ledd, men at Nordland og Troms faller inn under Kongens fullmakt etter § 1, annet ledd. Kongens fullmakt omfatter også innkjøpt statsgrunn. Uttalelsene fra komitéen viser også at begrunnelsen for å eventuelt legge et område under fjelloven ikke alene er knyttet til definisjonen «statsallmenning», men til utnyttelse, bruksrett og administrasjonsordning for et område. Komitéen legger

etter rettens vurdering klart til grunn at vurderingen av hvilken ordning som bør/skal gjelde for Nordland og Troms, er en lovgiveroppgave.

I forbindelse med behandlingen av Fjellovkomitéens lovforslag, er det uttalt i Ot.prp. nr 32 (1975-75), IV: Allmenne merknader til lovutkastet fra departementet, pkt 2: Området for lova side 25, juridisk utdrag side 873:

«Spørsmålet om avgrensinga av området for lova har også ei anna side, nemleg den geografiske: Kva for eigedomar skal lova gjelde for? Det som er sagt i utkastet, og som også står i lova frå 1920 § 1, er at lova gjeld for statsallmenningane. Med dette meinest den umatrikulerte statsgrunn i Sør-Norge til og med Nord-Trøndelag fylke (jfr. stortingsvedtak 11. mars 1926). Elles gjeld lova ikkje, med mindre det måtte verte særskilt fastsett at den skal gjere det. Men skulle det bli rettsleg fastslått at noko av den umatrikulerte statsgrunn i Nord-Norge er statsallmenning, følgjer det av seg sjølv at lova dermed også gjeld for slike område. Ein viser elles til det komitéen har sagt om dette spørsmålet (s. 51 i tilrådinga) og til del særskilde merknadene til § 1.»

Kommunene har vist til uttrykket «skulle det bli rettsleg fastslått» og henvist til de ulike dommer som har fastsatt områder som statsallmenning med tilhørende bruksrett, og argumentert for at fjellova dermed automatisk kommer til anvendelse i de tilfeller der domstolene har fastslått at det er etablert statsallmenning.

Professor Thor Falkanger har i sin juridiske betenkning av 26. mai 1998 gitt uttrykk for samme forståelse, jf faktisk utdrag side 250 flg.

Retten er ikke uenig i at denne ene setningen isolert sett kan leses slik. Det er ikke nærmere presisert hva departementet har ment med «rettslig fastslått». Tolkningen av denne setningen kan ikke løsrides fra den sammenheng den står i og fra det øvrige rettskildebilde.

Det framgår av departementets merknader til lovens § 1 at det ikke har vært lovgivers mening at Nordland og Troms omfattes av lovens § 1, første ledd, juridisk utdrag side 886: *«Første og andre stykket samsvarar stort sett med § 1 i lova frå 1920, slik den lyder etter lovendring 3. mars 1932. Framlegget her går likevel noko vidare, idet den avgrensinga som ligg i omgrepet «umatrikulerte statsskoger» er sløyfa. Etter framlegget vil det soleis vere høve til å leggje også innkjøpt statsgrunn inn under lova, – heilt eller delvis. Om grunngjevinga for denne utvidinga viser ein til tilrådinga frå komitéen side 51».*

«Departementet vil nemne at det i dei fråsegnene som ligg føre tildels er åtvare imot å gjere fjellova gjeldande for område som ikkje er statsallmenning. Soleis er det frå reindriftsnæringa si side halde sterkt fram at det vil vere i strid med interessene til denne næringa å gjere lova gjeldande for dei såkalla «Hålogalandske almenninger». Men desse motsegnene knyter seg ikkje særskilt til den utvidinga det her vert gjort framlegg om, nemleg å ta bort den avgrensinga som ligg i omgrepet «umatrikulerte statsskoger», – dei har i hovudsaka same tyngde andsynes den ordning som har vore gjeldande sidan 1932.

Spørsmålet om og i tilfelle kor langt lova bør gjerast gjeldande for nye område av statsgrunn, må bli å avgjere ut frå ei samla vurdering av alle omstende, slik dei ligg føre når eit slikt spørsmål vert reist. Desse spørsmåla vert difor ikkje tekne opp til nærare vurdering her. Det er i alle høve klart at det i så måte ikkje bør vere noko avgjerande moment om området det gjeld er umatrikulert opphaveleg statsgrunn eller matrikulert eigedom som staten har kjøpt.»

I forbindelse med Stortingets behandling av lovforslaget, uttales det i Innst. O. nr 39, juridisk utdrag side 949:

«Etter den nye lov vil bestemmelsene i lovforslaget kunne gjøres helt eller delvis gjeldende også for andre områder som tilhører staten. I dag gjelder fjelloven bare for statsalmenningene samt de umatrikulerte statsskoger. Med dette menes den umatrikulerte statsgrunn i Sør-Norge til og med Nord-Trøndelag fylke.»

Under pkt VII, pkt 2: Området for loven, juridisk utdrag side 949:

«Uttrykket i fjelloven av 1920 "umatrikulerte statsskoger" er uheldig, fordi det er noe tilfeldig om de områder som fjelloven skal gjelde for, er umatrikulert eller matrikulert statseiendom. Det bør også i fremtiden være adgang til å gjøre fjelloven gjeldende for andre områder enn statsalmenninger, og det kan være spørsmål om å legge "Fjellstueutmålene på Dovre" og "De Hålogalandske allmenninger" inn under loven. I framlegget er det foreslått at Kongen gis fullmakt til å bestemme om loven helt eller delvis skal gjelde også andre områder (enn statsalmenningene) som tilhører staten.»

Uttalelsen viser etter rettens vurdering klart at det har vært lovgivers mening at Nordland og Troms omfattes av Kongens fullmakt i § 1, annet ledd, og at det må bero på en vurdering fra lovgivers side om loven skal gis anvendelse for «De Hålogalandske allmenninger».

Under forhandlingene i Odelstinget av innstilling fra Landbrukskomitéen, uttalte ordfører for saken, representant Knut Haus, juridisk utdrag side 921:

«Fjellovkomiteen tar også opp spørsmålet om andre fjellområder bør legges inn under loven. Det gjelder særlig Fjellstueutmålene på Dovre og De hålogalandske allmenninger i NordNorge. Men departementet har ikke tatt dette opp til nærmere vurdering, og framholder at dersom annen statsgrunn skal legges inn under fjelloven, bør det skje ut fra ei samla vurdering av alle de forhold som kan komme i betraktning.

I § 1 i lovforslaget er det åpnet for dette ved at:

«Kongen kan ta avgjerd om at lova heilt eller delvis skal gjelde også for andre område som tilhøyrer staten.»»

Videre:

«Grunnene til at fjellstrekninger bør legges inn under fjelloven, kan være forskjellige. Det kan være at rettsforholdene er usikre eller uklare, og at spørsmålet om utnyttelsen best løses ved å legge området inn under fjelloven. Videre kan det hende at vedkommende bygd ikke har noen påviselig bruksrett til området, men at det er sterke rimelighetsgrunner for å

overlate utnyttelsen til bygden. Endelig kan det være den beste administrasjonsordning at et område legges inn under fjelloven, enten helt ut eller for utnyttelsen av enkelte herligheter og rettigheter, f.eks. fiske, jakt og fangst. Komiteen mener derfor at det ikke bør være noen begrensning for hvilke statseiendommer som kan legges inn under fjelloven, og at det bør kunne treffes bestemmelser om at loven bare delvis skal komme til anvendelse i visse områder. Det må likevel være klart at når det gjelder innkjøpte eiendommer som staten i hele sin eiertid har nyttet fullt ut, vil det sjelden bli spørsmål om å la fjelloven komme til anvendelse.

Dette er en direkte henvisning til Fjellovkomiteens merknader til lovens § 1, jf pkt 6.5 foran.

Videre uttalte Haus:

Departementet har vist til Fjellovkomiteens begrunnelse og henviser spørsmålet om – og i tilfelle hvor langt - loven bør gjøres gjeldende for nye områder av statsgrunn, til avgjørelse ut fra en helhetsvurdering tilpasset den skiftende utvikling.»

Ingen representanter ga uttrykk for en noen annet forståelse.

Under forhandlingene i Lagtinget framkom samme forståelse, jf juridisk utdrag side 943.

Det samlede rettskildebildet under departementets og Stortingets behandlingen av Fjellovkomitéens lovforslag, viser at lovgiver ikke har ment at lovens § 1, første ledd skal gjelde automatisk fordi domstolene fastslår at det foreligger statsallmenning og herunder bruksrettigheter for et nærmere bestemt område. Anvendelsen av fjellova for Nordland og Troms omfattes av Kongens fullmakt i annet ledd. Hvorvidt fjellova skal gis anvendelse for Nordland og Troms vil bero på en samlet vurdering fra lovgiver etter en helhetsvurdering av hvilken forvaltningsordning som skal gjelde for de to fylkene, «tilpasset den skiftende utvikling».

At lovgiver har valgt en annen forvaltningsordning for de nordligste fylkene viser seg også ved at det er gitt særlige regler for jakt, felling, fangst og fiske på statsgrunn som ikke er regulert av fjellova.

6.6 Forvaltningspraksis - statens forvaltning av statsgrunnen i Nordland og Troms:

I et brev fra Landbruksdepartementet til Justisdepartementet av 9. juni 1983 er det gitt uttrykk for oppfatningen om at fjellova kommer til anvendelse når det er rettslig fastslått at et område i Nordland og Troms er opprinnelig statsgrunn. Regjeringsadvokaten har i brev av 23.11.1983 at uttalelsen beror på en åpenbar misforståelse:

«Når det i Ot.prp. nr. 32 (1973-74) side 25 første spalte sies at: "Men skulle det bli rettsleg fastslått at noko av den umatrikulerte statsgrunn i Nord-Norge er statsalmenning, følgjer det av seg sjølv at lova dermed også gjeld for slike områder» siktes det klart nok til

statsallmenning i betydningen med på hefte av aktuelle almenningsrettigheter, jf faktisk utdrag sidene 156 og 164.

Etter dette er det konsekvent ved forvaltning av statsgrunn i Nordland og Troms lagt til grunn at fjellova ikke gjelder i disse fylkene.

6.7 NOU 2001:13 - Samerettsutvalget II – Den nye sameretten:

Statsallmenningsutvalget, jf pkt 5.3.4 foran, ble i mandatet bedt om å se nærmere på de lovendringsforslagene fra Samerettsutvalget II som gjelder fjelloven og vurdere å innpasse disse forslagene i det nye lovverket for statsallmenningene, juridisk utdrag side 1368. Departementet presiserte som nevnt at utvalget skal avgrense sitt lovforslag til regulering av det som er statsallmenninger i dag og som er underlagt fjelloven og statsallmenningsloven.

I NOU 2007:13 Den nye sameretten, behandler Samerettsutvalget II under pkt 14.5: En forvaltningsmodell basert på fjellova. Under pkt 14.5.2, stilles spørsmålet: Gjelder fjellova allerede i Nordland og Troms? Jf juridisk utdrag side 1196.

Det gjøres rede for den tolkningsstrid som har vært, herunder Falkangers synspunkter.

Under pkt 14.5.2.2: Samerettsutvalgets vurderinger, juridisk utdrag side 1197 flg, uttales: *«Den tolkningsstriden som det er redegjort for ovenfor, har sitt grunnlag i at stridens aktører trekker ulike slutninger fra uttalelser i fjellovas forarbeider og rettspraksis. Særlig gjelder dette uttalelsen i Ot.prp.nr.32 (1973–1974) side 25 om at dersom det blir rettslig fastslått at det finnes statsallmenninger i Nordland og Troms, vil det følge «av seg selv» at loven gjelder Utmarkskommisjonens bruk av uttrykket «statsallmenning» og Høyesteretts bruk av uttrykket «allmenning» i avgjørelsene i Skjerstad-saken. Spørsmålet er om det med dette har blitt rettslig fastslått at «noko av den umatrikulerte statsgrunnen i Nord-Norge er statsallmenning».*

Samerettsutvalget vil til dette bemerke at overdreven vektlegging av den isolerte betydningen av enkeltstående ord og uttrykk i lovforarbeider og rettspraksis kan få et visst preg av «begrepsjurisprudens». Det vil si at man ut fra ord og uttrykk i ulike rettskilder konstruerer nye rettsregler, og hvor begrepsanalysen blir en viktigere del av rettsanvendelsen enn om de reglene som konstrueres er hensiktsmessige og tilpasset samfunnsutviklingen.»

Videre:

«Etter Samerettsutvalgets syn kan det i dag legges til grunn at i den utstrekning statens eiendomsrett kan opprettholdes, må deler av statens grunn i Nordland og Troms anses som statsallmenninger i rettslig forstand fordi grunnen har de karakteristika som kjennetegner statsallmenningsgrunn. Dette er imidlertid statsallmenninger som ikke er regulert av fjellova, og grensen mellom disse allmenningene og annen statsgrunn er ikke endelig

trukket opp.»

6.8 Rettspraksis

Gjennom flere dommer, herunder Skjerstad- og Tysfjord-dommene, er det fastslått og akseptert fra statens side at det på den umatrikulerte grunn er beiterett på «allmenningsrettslig grunnlag» i kommuner i Nordland og Troms. Retten kan derimot ikke se at det finnes dommer som derav trekker den konklusjon at fjellova gjelder i Nordland og Troms. Tvert imot er det i flere dommer uttalt at fjellova *ikke* gjelder i Nordland og Troms. Det vises til statens påstandsgrunnlag under pkt 4, foran på side 10.

Kommunene har ikke vist til dommer der domstolen har lagt til grunn av fjellova gjelder i Nordland og Troms.

Retten viser til uttalelser om at fjellova ikke gjelder for Nordland og Troms i disse dommer:

UNT-1998-2 juridisk utdrag side 2532 (2577)

UNT-1990-4 juridisk utdrag side 2589 (2627)

UNT-1996-2 juridisk utdrag side 2896 (2926)

UNT 1998-2 juridisk utdrag side 3090 (3116)

Rt-1996-1232 juridisk utdrag side 1852 (1865)

Høyesterett har videre slått fast at jakt, fangst og fiske på statsgrunn i Nordland og Troms ikke reguleres av fjellova kapittel XI og XII, jf Rt-1991-1311 og Rt-1996-1232. Som nevnt er det særlovgivning som regulerer dette, jf pkt 6.5 foran.

6.9 Foreligger det usaklige forskjellsbehandling i strid med Grunnloven § 98 og SP artikkel 26:

Retten kan ikke se at lovgivers vurdering av forvaltningsordningen for utmark i Nordland og Troms er i strid med Grunnloven § 98, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 26 eller verdenserklæringen om menneskerettigheter fra 1948 artikkel 2 første ledd og artikkel 7. Staten har foretatt og foretar vurderinger av en hensiktsmessig forvaltning av statens grunn i Nordland og Troms, der ulike interesser skal veies opp mot hverandre. Det framgår av blant annet forarbeider til loven at begrunnelsen for ulik anvendelse av loven, er at områdene og ressursene er ulikartede. Nettopp derfor er det lagt til grunn at det må foretas en grundig helhetsvurdering av mange forhold når det skal tas stilling til hvilken forvaltningsordning som skal gjelde for Nordland og Troms. Retten kan ikke se at dette uforholdsmessig eller usaklig fra lovgivers side.

6.10 Avsluttende merknader

På bakgrunn av de rettskilder retten har gjort rede for ovenfor, konkluderer retten med at fjellova av 1975 ikke gjelder i Beiarn og Bardu kommuner, og dermed ikke i Nordland og

Troms. Hvorvidt fjellova skal gis anvendelse for Nordland og Troms, hører inn under Kongens fullmakt i fjellova § 1, annet ledd.

7. Sakskostnader:

Staten har vunnet saken og har i etter tvisteloven § 20-2, første ledd krav på å få erstattet de nødvendige utgifter til saken. Etter tredje ledd kan motparten helt eller delvis fritas for erstatningsansvar dersom tungtveiende grunner gjør det rimelig. I forarbeidene understrekes det at det er tale om en unntaksregel, og at det kreves «et kvalifisert grunnlag» for å gjøre unntak fra hovedregelen, jf. Ot.prp.nr. 51 (2004-2005) s. 444.

Retten kan ikke se at det foreligger tungtveiende grunner for å frita kommunene for erstatningsansvaret. Saken gjelder et lovtolkningsspørsmål. Retten har ikke vært i tvil om resultatet, og har bygd sin avgjørelse på klare uttalelser i forarbeider og rettspraksis om at fjellova ikke gjelder for Nordland og Troms. Kommunene har vært klar over disse rettskildene i flere tiår, men har allikevel valgt å fremme saken for retten.

Staten har framsatt et sakskostnadskrav på kr 454 181, hvorav kr 436 600 er salær for totalt 236 timer arbeid. Kravet er rimelig og nødvendig.

Retten gjør saksøkerne oppmerksom på adgangen til å be om at prosessfullmektigenes godtgjørelse fastsettes av retten, jf tvisteloven § 3-8. Ved fastsettingen tas det hensyn til de kostnader det er rimelig å pådra parten ut fra prosessoppdraget, sakens betydning og forholdet mellom parten og prosessfullmektigen. En slik begjæring må fremmes til tingretten innen én måned etter forkynnelse av dommen.

Dommen er ikke avsagt innen lovens frist. Grunnen er andre gjøremål i november og ferieavvikling for dommer i store deler av desember.

DOMSSLUTNING

1. Staten ved Landbruks- og matdepartementet og Statskog SF frifinnes.
2. Beiarn kommune og Bardu kommune dømmes i solidaransvar til å betale sakskostnader til staten med kr 454 181 innen to uker fra dommens forkynnelse.

Ingrid Johanne Lillevik

Veiledning om anke i sivile saker vedlegges.

Veiledning om anke i sivile saker

I sivile saker er det reglene i tvisteloven kapitler 29 og 30 som gjelder for anke. Reglene for anke over dommer, anke over kjennelser og anke over beslutninger er litt ulike. Nedenfor finner du mer informasjon og veiledning om reglene.

Ankefrist og gebyr

Fristen for å anke er én måned fra den dagen avgjørelsen ble gjort kjent for deg, hvis ikke retten har fastsatt en annen frist. Disse periodene tas ikke med når fristen beregnes (rettsferie):

- fra og med siste lørdag før palmesøndag til og med annen påskedag
- fra og med 1. juli til og med 15. august
- fra og med 24. desember til og med 3. januar

Den som anker, må betale behandlingsgebyr. Du kan få mer informasjon om gebyret fra den domstolen som har behandlet saken.

Hva må ankeerklæringen inneholde?

I ankeerklæringen må du nevne

- hvilken avgjørelse du anker
- hvilken domstol du anker til
- navn og adresse på parter, stedfortredere og prosessfullmektiger
- hva du mener er feil med den avgjørelsen som er tatt
- den faktiske og rettslige begrunnelsen for at det foreligger feil
- hvilke nye fakta, bevis eller rettslige begrunnelser du vil legge fram
- om anken gjelder hele avgjørelsen eller bare deler av den
- det kravet ankesaken gjelder, og hvilket resultat du krever
- grunnlaget for at retten kan behandle anken, dersom det har vært tvil om det
- hvordan du mener at anken skal behandles videre f.eks. om det bør være muntlig behandling i rettsmøte, skriftlig behandling og/eller rettsmekling.

Hvis du vil anke en tingrettsdom til lagmannsretten

Dommer fra tingretten kan ankes til lagmannsretten. Du kan anke en dom hvis du mener det er

- feil i de faktiske forholdene som retten har beskrevet i dommen
- feil i rettsanvendelsen (at loven er tolket feil)
- feil i saksbehandlingen

Hvis du ønsker å anke, må du sende en skriftlig ankeerklæring til den tingretten som har behandlet saken. Hvis du fører saken selv uten advokat, kan du møte opp i tingretten og anke muntlig. Retten kan tillate at også prosessfullmektiger som ikke er advokater, anker muntlig.

Det er vanligvis en muntlig forhandling i lagmannsretten som avgjør en anke over en dom. I ankebehandlingen skal lagmannsretten konsentrere seg om de delene av tingrettens avgjørelse som er omtvistet, og som det er knyttet tvil til.

Lagmannsretten kan nekte å behandle en anke hvis den kommer til at det er klar overvekt av sannsynlighet for at dommen fra tingretten ikke vil bli endret. I tillegg kan retten nekte å behandle noen krav eller ankegrunner, selv om resten av anken blir behandlet.

Retten til å anke er begrenset i saker som gjelder formuesverdi under 250 000 kroner

Hvis anken gjelder en formuesverdi under 250 000 kroner, kreves det samtykke fra lagmannsretten for at anken skal kunne bli behandlet.

Når lagmannsretten vurderer om den skal gi samtykke, legger den vekt på

- sakens karakter
- partenes behov for å få saken prøvd på nytt
- om det ser ut til å være svakheter ved den avgjørelsen som er anket, eller ved behandlingen av saken

Hvis du vil anke en tingretts kjennelse eller beslutning til lagmannsretten

En *kjennelse* kan du som hovedregel anke på grunn av

- feil i de faktiske forholdene som retten har beskrevet i kjennelsen
- feil i rettsanvendelsen (at loven er tolket feil)
- feil i saksbehandlingen

Kjennelser som gjelder saksbehandlingen, og som er tatt på bakgrunn av skjønn, kan bare ankes dersom du mener at skjønnsutøvelsen er uforsvarlig eller klart urimelig.

En *beslutning* kan du bare anke hvis du mener

- at retten ikke hadde rett til å ta denne typen avgjørelse på det lovgrunnlaget, eller
- at avgjørelsen åpenbart er uforsvarlig eller urimelig

Hvis tingretten har avsagt dom i saken, kan tingrettens avgjørelser om saksbehandlingen ikke ankes særskilt. Da kan dommen isteden ankes på grunnlag av feil i saksbehandlingen.

Kjennelser og beslutninger anker du til den tingretten som har avsagt avgjørelsen. Anken avgjøres normalt ved kjennelse etter skriftlig behandling i lagmannsretten.

Hvis du vil anke lagmannsrettens avgjørelse til Høyesterett

Høyesterett er ankeinstans for lagmannsrettens avgjørelser.

Anke til Høyesterett over *dommer* krever alltid samtykke fra Høyesteretts ankeutvalg. Samtykke gis bare når anken gjelder spørsmål som har betydning utover den aktuelle saken, eller det av andre grunner er særlig viktig å få saken behandlet av Høyesterett. Anke over dommer avgjøres normalt etter muntlig forhandling.

Høyesteretts ankeutvalg kan nekte å ta anker over *kjennelser* og *beslutninger* til behandling dersom anken ikke reiser spørsmål av betydning utover den aktuelle saken, og heller ikke andre hensyn taler for at anken bør prøves. Anken kan også nektes fremmet dersom den reiser omfattende bevisspørsmål.

Når en anke over kjennelser og beslutninger i tingretten er avgjort ved kjennelse i lagmannsretten, kan avgjørelsen som hovedregel ikke ankes videre til Høyesterett.

Anke over lagmannsrettens kjennelser og beslutninger avgjøres normalt etter skriftlig behandling i Høyesteretts ankeutvalg.