



Norges Jeger- og fiskerforbund  
Øystein Nord

Trondheim, 25.06.2018

Deres ref.:  
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):  
2018/4494

Saksbehandler:  
Arild Sørensen

## Klage på vedtak om forbudssone for stangfiske i Øvre Numedal

Fjelloven gir rettighetshaver krav på høsting av fornybare vilt- og fiskeressurser innenfor rammen av bærekraftmålet i § 3. Fjellovens § 30 kan bare regulere forholdet mellom lovfestede jakt- og fiskerettigheter i tilfeller hvor hensynet til fiskeressursen tilsier et reguleringsbehov. Miljødirektoratet har konkludert med at klagerne gis medhold.

Vi viser til klage datert 9.mars 2018 fra hhv Norges Jeger- og fiskerforbund og Øystein Nord på regulering av fiske i Lågen fra utløpsoset av Bjornesfjorden til innløpsoset av Geitvatnet i Geitvassdalen i tiden 20.8. til 30.9

Saken gjelder klage på Øvre Numedal fjellstyrets vedtak 14/18 fattet den 21. februar 2018 hvor fjellstyret freder fiske i vassdraget fra 20. august til 30. september. Hjemmel for fjellstyrets vedtak er ikke oppgitt i vedtaket. Vi legger til grunn at hjemmel er fjellovens § 30, hvor det heter følgende:

"Fjellstyret kan avgrense talet på fiskekort og elles setje i verk slike innskrenkingar med omsyn til fiske og reiskapsbruk som det finn naudsynleg. Fjellstyret kan likevel ikkje gjere innskrenkingar i fiske etter § 28 første stykket på annan måte enn ved å avgrense talet på fiskekort, og avgrensinga må i tilfelle skje slik at det vert rimeleg balanse mellom innan- og utanbygdsbuande."

Vedtaket gjelder for 2018. Vedtaket begrunnes med:

"I forbindelse med arbeidet med evaluering og eventuelt etablering av ny fredningssone for villrein, har det fremkommet at stangfiskere i Geitvassdalen kan være et hinder for reinens trekkveier. Det er særlig fra utløpsoset av

Bjornesfjorden til innløpsoset til Geitvatnet at reinen har etablerte trekkveier. Her er det også utstrakt stangfiske. Og etablering av teltplasser.

Vi har tidligere oppfordret fiskerne om å ta hensyn når de oppdager villrein i området. Vårt inntrykk er at flere har tatt hensyn, men det er også observert at enkeltfiskere har vært forstyrrende for reinens trekk nord- eller sørover.

På bakgrunn av dette ønsker Øvre Numedal fjellstyre å etablere en forbudssone for stangfiske i tiden 20.8.-30.9. hvert år. Det er ønskelig at Buskerud Landbrukseiendom også etablerer et tilsvarende forbud på sin side av Numedalslågen.

Klagerne anfører:

Norges Jeger- og fiskerforbund (NJFF) har påklaget vedtaket den 9. mars 2018.

"NJFF mener at denne bestemmelsen ikke gir hjemmel for å iverksette innskrenkninger av fiske eller redskapsbruk av hensyn til villreinen. NJFF legger til grunn at det ikke er hjemmel i fjelloven for fjellstyret til å etablere en fiskebudssone ut fra annet enn hensynet til fiskeressursen og utøvelsen av fisket."

Det vises videre til at fredningssoner krever departementets godkjenning jf. fjellovens § 30 siste ledd.

NJFF mener innføring av fiskeforbudssoner ensidig går ut over en brukergruppe, i dette tilfellet stangfiskere og viser til at fjellstyrets vedtak er fattet ut fra ønsket om å legge til rette for villreintrekk av hensyn til gjennomføring av villreinjakta.

Klager Øystein Nord viser i sin klage datert 9. mars 2018 til følgende 3 forhold:

- 1) Stangfiskernes forstyrrelse av villreinen er ikke tilstrekkelig dokumentert
- 2) Stangfiskerne utsettes for en urimelig begrensning i forhold til andre brukergrupper som "teltere, turgåere, fotturister samt private rettighetshavere som utøver sitt næringsfiske". Disse brukergruppene påvirker i like stor grad villreintrekket.
- 3) Det vises til at regulering hjemlet i fjellovens § 30 utelukkende kan begrunnes ut fra hensynet til fisket eller fisken.

Ny behandling i fjellstyret:

Fjellstyret fastholder i sitt vedtak 16/2018 i møte den 22. mars 2018 sitt tidligere vedtak i samme sak. Fjellstyrets begrunnelse sammenfattes slik:

"I henhold til fjellova § 30 første ledd første punktum, kan fjellstyret sette i verk innskrenkninger «*med omsyn til fiske og reiskapsbruk som det finn naudsynleg.*» Ordlyden i bestemmelsen sier dermed at det er adgang til innskrenking av både fiske og redskapsbruk, og et vidt spekter av innskrenkende tiltak kan være aktuelle. Vilkkåret er at innskrenkingen er nødvendig. Nødvendighetsvilkkåret er *ikke* knyttet til et bestemt formål ifølge ordlyden, ettersom det *ikke* står i lovteksten at det må være nødvendig av hensyn fiskeressursen."

Det vises til at fjellstyret skal ta hensyn til både næringslivet i bygda så vel som naturvern- og friluftslivsinteressene. Fjellstyret uttaler i den forbindelse:

"Fjellstyrene må derfor balansere ulike hensyn mot hverandre, i villreinens områder vil dette kunne innebære behov for å redusere ferdselen i visse perioder for å ivareta naturverninteressene"

Fjellstyret mener fiskerne kan stilles til ansvar for forstyrrelser i villreinens trekk og mener at dette kan dokumenteres.

I forhold til behovet for tiltak vises det til notat fra Norsk Villreinscenter Sør og fra Norsk institutt for naturforskning.

Det vises til at dette området også tidligere har vært regulert med hensyn til ferdsel ved at det har vært teltingsforbud i området. Jf. friluftslovens § 9 og at det har vært pålagt jaktforbud i området fra 20. august til 5. september.

"Selv om lovgiver på 70-tallet neppe forutså at stangfiske også kan påvirke villreinbestanden, er det i dag en kjensgjerning at fiskere, i likhet med andre som ferdes i villreinens trekkruiter, påvirker villreinen. Dette er kunnskap som fjellstyrene i dag må ta i betraktning i sin forvaltning av bruksrettighetene i statsallmenningen, og som også kan gjøre det nødvendig å innføre innskrenkninger i fisket i medhold av fjellova § 30."

Miljødirektoratet oppfordres subsidiært til å innføre lignende restriksjoner med hjemmel i verneforskriftene for Hardangervidda. Det uttales også at villreinstammen er mindre enn antatt og at den bygges opp. Det anbefales en kvote på 500 dyr. Fredningen har vært forelagt kommunen som lokalt fiskeorgan jf. fjellovens § 30 annet ledd.

Nore og Uvdal kommunes uttalelse sammenfattes slik:

I den grad fjelloven er taus eller uklar om hvor langt fjellstyret kan ta hensyn til naturen for øvrig eller andre arter enn fisk i sin forvaltning av fiskerettighetene, tilsier både kunnskapsutviklingen og rettsutviklingen som har funnet sted etter at fjelloven ble vedtatt i 1975 at fjellstyrets handlingsrom bør forstås å være nokså vidt. I forarbeidene til «Fjellova,» står det i Ot.prp.nr.32, side 37:» Til § 3: Det er her å merke seg at fjellstyret vert tillagt vesentleg meir omfattande arbeidsoppgåver enn etter § 3 første stykket i lova frå 1920...» Videre :»Etter fremlegget vil fjellstyret få ein lovfesta rett til medinnverknad i så godt som alle spørsmål som vedkjem allmenningen.»

Kommunen mener fjellstyret plikter å følge naturmangfoldlovens generelle prinsipper i §§ 8 - 12 og peker særlig § 10 om økosystemforvaltning. Kommunen viser til fjellovens § 3. De anfører at bestemmelsen pålegger fjellstyret å sikre at bruken av allmenningen tar var på både næringsliv i bygda og naturvern- og friluftslivsinteressene.

#### **Miljødirektoratets vurdering:**

Klagene er fremsatt innenfor klagefristen. Miljødirektoratet er klageinstans jf. fjellovens § 10. Det er ikke klaget over mangler som kan tilbakeføres til brudd på forvaltningsloven eller saksbehandlingsregler i fjelloven m/ forskrifter. Saken tas under behandling.

#### **Innledning:**

I alle statsallmenninger er staten grunneier. Grunneierrollen utøves av Statskog SF. Rettighetene forvaltes av fjellstyret og innenfor rammen av fjelloven. Saker som gjelder

rettigheter jf. forvaltningslovens § 2a) fastsettes som enkeltvedtak jf. fjellovens § 10. Fjellstyrenes handlingsrom er begrenset av de rammer som følger av fjelloven. Når fjellstyret fatter vedtak hjemlet i fjelloven må lover og forskrifter for saksbehandlingen følges jf. forvaltningsloven. Tilsvarende må fjellstyrets vedtak følge naturmangfoldlovens generelle regler om bærekraftig bruk jf. kap. II.

Statsallmenningene har en spesiell og særnorsk historie. Som påpekt i fjellstyrets saksbehandling er rettighetene nevnt i fjelloven dynamiske i den forstand at innholdet i enkeltrettigheter forandrer seg over tid. Dette er imidlertid ikke det samme som at innholdet i fjelloven forandrer seg på tilsvarende måte. Fjellstyrets rammer for å utarbeide reguleringer ligger fast. Fjellovens § 30 må tolkes i tråd med ordlyd, forarbeider og rettspraksis, med andre ord i tråd med de vanlige rettskildene.

En formålsbestemmelse kan ikke utvide rekkevidden av en bestemmelse, men kan være et viktig tolkningsmoment dersom rettspraksis ikke gir klare holdepunkter.

Fjellovens bestemmelser fastsetter ganske presist hvem som er rettighetshavere til de enkelte rettighetene. Til forskjell fra landbrukstilknnyttede rettigheter hvor rettighetene er knyttet til gårdsbruk, er jakt og fiske knyttet til bosted.

#### **Forholdet mellom fjelloven og naturmangfoldloven:**

Det er viktig å understreke at rammene for fjellstyrets vedtaksmyndighet er fastsatt i fjelloven. Svaret på spørsmålet om fjellstyret kan frede fiske av hensyn til villreinen må derfor finnes i fjelloven. Naturmangfoldloven og prinsippene i kap. II legger viktige føringer for saksbehandlingen og derfor også for innholdet i det vedtaket fjellstyret har hjemmel til å fatte iht. fjelloven.

#### **Hva sier fjelloven om regulering av fiske med stang og håndsnøre:**

Følgende må tillegges vekt:

1. Fjellovens § 30 har i tillegg til første ledd, første setning, som fjellstyret refererer til, også et mer begrensende annen setning hvor det sies at rettigheter til fiske med stang og håndsnøre bare kan begrenses ved regulering av kortsalget. Den mer omfattende formuleringen i første setning, " finn naudsynleg", gjelder ikke for dette fiske.
2. Fiske for innenbygdsboende med stang og håndsnøre har i praksis vært ansett som en reell rett. Dvs. at fjellstyret for denne gruppen rettighetshavere i svært begrenset omfang kan regulere fiskekortsalget. Det vises til innstillingen til fjelloven av 1969 side 26 "Innenbygdsboende fiske med krok uten faststående redskap kan dog ikke begrenses".
3. En fredning av en ressurs av hensyn til en annen ressurs, vil lett innebære en urettferdighet mot den brukergruppen som reguleringen rammer. En slik varig innskrenking vil måtte oppfattes som et inngrep i denne brukergruppens lovbestemte rettighet. Etter fjellovens § 30 siste ledd kan fredning bare finne sted for inntil 10 år om gangen. Hensikten må ha vært at departementet med jevne mellomrom skal vurdere behovet opp mot rettighetshavernes krav på den ressursutnyttelse loven i utgangspunktet gir dem.

Så til spørsmålet om fjellstyret kan regulere en art av hensyn til en annen art:

Det ligger ingen begrensinger på dette slik fjellovens ordlyder er i dag. Det vil derfor være naturlig å anta at fjellstyret kan gjøre dette. Det er imidlertid mye som tilsier at dette ikke har vært intensjonen fra lovgivers side og argumentene for dette er:

I innstilling til fjelloven av 1969 på side 26 heter det følgende:

" På den annen side har den stadig økende interesse for fiske, de bedre kommunikasjoner som gir lettere adgang til fiskevannene, og bedre fiskeredskaper, ført til overbeskatning av fiskebestanden i mange vassdrag"

Noe lenger ned heter det videre:

"Etter fjelloven kan fjellstyret begrense utstedelse av fiskekort når hensynet til fiskebestanden tilsier det."

Videre heter det:

"Etter komiteens mening er dette ikke tilstrekkelig for å kunne drive et effektivt arbeid for å bevare og øke fiskebestanden. Fjellstyret må kunne sette i verk de tiltak det finner nødvendig. Dette gjelder både med hensyn til tiden, området og måter for utøving av fisket og det gjelder begrensninger i redskapsbruken"

Det legges her tydelig til grunn at virkemidlene hjemlet i fjellovens § 30 er knyttet til ivaretagelse av fiskebestanden.

Uttrykket "av hensyn til fiskebestanden" som var i den tidligere fjelloven, ble ikke tatt inn i innstillingens utkast til ny fjellovs § 28. Det er ikke mulig å finne noen forklaring på dette, men det er rimelig å anta at lovgiver ikke hadde ønske om en realitetsendring av tidligere praksis på dette området.

Problemstillingen har vært omtalt tidligere, men da i forhold til jakt. I boka "Lovgivningen om viltstell og jakt med kommentarer" av Helge Christensen fra 1967 som også omtaler fjelloven og da den eldre fjelloven av 12. mars 1920 heter det på side 394 tredje avsnitt:

"Fjellstyret har heller ikke anledning til å innskrenke jakttiden for småvilt av hensyn til villreinjakten eller elgjakten (bla. brev 14. sept. 1959 til Nordli fjellstyre fra Direktoratet for statens skoger)"

Miljødirektoratet har lagt en slik forståelse av fjelloven til grunn i andre klagesaker jf. sak om fredning av rype på grunn av sårbare bestander (Rauland fjellstyre 2016).

I sak 2013/9353 uttalte vi:

"Dette betyr at selv om «hensynet til viltbestanden» ble tatt ut av lovteksten er dette fremdeles et viktig moment i totalvurderingen. På den annen side ble det uttalt i tilknytning til innstilling om lov om utnyttelse av rettigheter og herligheter i statsallmenning som kom før nevnte Ot. Prp. at «... endelig må småviltjakten kunne begrenses av hensyn til storviltjakten». Siden dette står i innstillingen og ikke i den senere Ot. Prp. Nr. 32 vil dette likevel måtte tillegges mindre vekt."

Det ble i denne saken lagt vekt på at fjellstyre ikke utelukkende kunne frede rypa av hensyn til villreinen. Fredningen måtte også være nødvendig av hensyn til rypebestanden.

### Vedtaketts konsekvenser for villreinen

Villreinen er en ansvarsart for Norge og Miljødirektoratet har derfor et særlig ansvar for artens levedyktighet over tid. Villreinen er presset fra mange kanter. Nedbygging og fragmentering av leveområder og da særlig hytte- og veibyging sammen med kraftutbygging er tre store og dominerende utfordringer. Friluftsliv og turisme er en annen utfordring og da særlig på den tiden av året hvor villreinen er mest sårbare som f.eks. om våren og særlig i kalvingstiden.

I forhold til en restriktiv praksis ved reguleringer av en art til fordel for en annen art, må det legges til at det i noe grad må skilles mellom reguleringer som gjøres av hensyn til en artes bærekraft jf. naturmangfoldlovens § 5, og reguleringer som primært tar sikte på eller har som konsekvens å forskyve forholdet mellom rettighetshavere.

Det er sjelden reguleringer i sin helhet faller i den ene eller annen gruppe. Det må derfor foretas en gjennomgang med sikte på å avgjøre hvor hovedtyngden av argumentasjonen ligger.

I denne sammenheng vil vi peke på:

- Vi legger vekt på at ferdselshindret i dette tilfellet ikke en konsekvens av menneskeskapte naturinngrep som vei eller hyttebygging. Ferdselshindret er den naturgitte geografiske plasseringen av Geitvassdalen og de utfordringer passeringen av dalen innebærer for villreinen. Det er grunn til å anta at mange statsallmenninger med villrein har tilsvarende problemstillinger. Forskjellige former for friluftsliv påvirker derfor regelmessig villreinens trekkemønstre. Dette må i svært mange tilfeller innenfor visse grenseverdier vurderes som naturlig og normalt.
- Menneskelig aktivitet ved ferdselshindre er et generelt problem for villreinen innenfor hele villreinområdet. Fiske som aktivitet kan sammenlignes med kiting, sykling, fotturisme, padling osv. Fjellevet har ikke reguleringsbestemmelser ment for å håndtere denne type utfordringer.
- Fredningsområdet ligger sentralt på Hardangervidda. Villreinen bruker også andre trekkruiter til og fra østlige deler av vidda. Passeringen over Geitvassdalen er derfor mindre sentral enn det som er vanlig ved tyngre menneskeskapte inngrep. Dette gir et inntrykk av at hensikten primært har vært bedre tilrettelegging for villreinjakt.
- Geitvassdalen er en populær fiskeplass store deler av sommeren. Det er liten grunn til å anta at reguleringen, som stort sett samsvarer med jakttiden for villrein, i særlig grad vil forbedre villreinens årlige vandringsmønstre eller bruk av utmarksarealene totalt sett på Hardangervidda.
- Det kan argumenteres med at fredningen vil medføre at flere villrein kommer over til østsiden av Geitvassdalen og at dette vil øke fellingsprosenten. Økt fellingsprosent er ønskelig og særlig på Hardangervidda som tradisjonelt har hatt lave fellingsprosenter. Høy fellingsprosent er ønskelig for å få høy presisjon ved iverksetting av virkemidler. Det finnes imidlertid flere andre grep som også vil øke fellingsprosenten. Som eksempel kan nevnes bedre muligheten for felling gjennom fellesjaktavtaler.
- Fjellstyret opplyser at villreinstammen er liten og i en oppbyggingsfase. Det må legges til grunn at argumentet både for å tilrettelegg for villreinjakt og behovet for presisjon i forvaltningen ikke har samme vekt som i de tilfellet hvor villreinstammen er for stor. Viktigheten av å legge til rette for et høyt uttak gjennom jakt vil da være større.
- I forhold til dyrevelferdsaspektet skal det understrekes at største påkjenningen på villreinen i denne perioden på året utvilsomt er villreinjakten. Det stressmomentet

som fiskerne påfører villreinen er i denne sammenheng av liten betydning. Det må samtidig understrekes av villreinen på denne tiden av året er relativt robust generelt og derfor robust mot forstyrrelser spesielt. Dette gjelder i enda større grad når stammen er liten og beitene gir rom for en større bestand. Dette tilsier at villreinen har god næringstilgang og derfor robust mot forstyrrelser.

### **Forholdet til allemannsretten**

Fredningen har også en betenkelig side i forhold til allemannsretten. Miljødirektoratet legger vekt på at reguleringen primært gjelder tilstedeværelse av mennesker og at det er denne tilstedeværelsen som er problemet i forhold til villreinen. Reguleringen er derfor primært en regulering av retten til ferdsel og opphold. Rett til ferdsel og opphold i utmark er hjemlet i friluftslovens § 2 og er en rett som tilkommer alle og enhver.

Slik vi ser det forbyr fjellstyret fiske, ikke på grunn av fiske dvs. bruk av fiskeredskapet som fanger fisk, men fordi det ikke er ønskelig med den ferdselen og oppholdet aktiviteten genererer. Ferdsel til og fra fiske, overnattinger i nærhetene av fiskeplassen m.m. er derfor en like stor del av fredningsvedtaket som selve den fysiske delen av fiske med stang og håndsnøre. Reguleringen har derfor stor likhet med et ferdselsforbud.

Allemannsretter kan reguleres, også av hensyn til naturverdier jf. friluftslovens § 15. Et av reguleringsformålene er å verne dyre- og plantelivet. Reguleringsmyndighet er kommunen.

Denne utvidede forståelsen av fiskebegrepet er forenlig med en restriktiv praksis med hensyn til reguleringer da den i tillegg til fisket også rammer utøvelse av allemannsretter.

### **Forholdet til naturmangfoldloven**

Prinsippene i naturmangfoldlovens kap II skal vurderes. Mange av de vurderingene som er omtalt ovenfor vil ha en relasjon til naturmangfoldlovens kap II. Særlig relevant vil være bestemmelsene om bærekraftig forvaltning og føre-var prinsippet. Vurderingene etter naturmangfoldloven må imidlertid ha som utgangspunkt fjellovens funksjon og de hjemler som står til fjellstyrets rådighet.

Det er godt mulig at ferdselsrestriksjoner mer generelt både i forhold til ferdsel og opphold vil være et egnet og nødvendig virkemiddel. Til og med et virkemiddel som ville vært i tråd med naturmangfoldlovens § 5 for å ivareta villreinen som art på lang sikt. Slik vi ser det er dette ikke et virkemiddel fjellstyret rår over og derfor heller ikke kan innføre.

Vi mener at fjellstyrets vedtak har en noe mangelfull dokumentasjon av i hvilken grad fiskerne utgjør et problem for villreinen. Vi er klart over at området er utilgjengelig, men det hadde vært ønskelig med noe mer data knyttet til hvor mange fiskere som fisker i løpet av perioden, hvor mange som overnatter i telt, hvor teltleieren ligger i forhold til reinstrekket, hvilken informasjon som er gitt til de fiskende om reinstrekk og hvordan de skal unngå å forstyrre dette m.m. Vi savner videre en vurdering av om det finnes alternativer til totalfredning av fiske i denne perioden, f.eks. begrensinger i kortsalget og om fjellstyret har vurdert dette.

### **Konklusjon:**

Fjellevens § 30 kan bare regulere forholdet mellom lovfestede jakt- og fiskerettigheter i tilfeller hvor hensynet til fiskeressursen tilsier et reguleringsbehov.

Miljødirektoratet mener at fiske i Geitvassdalen må sees i sammenheng med tilsvarende utfordringer andre steder på Hardangervidda. Økt menneskelig aktivitet som en del av friluftslivsutøvelse hjemlet i friluftslvsloven vil kunne påvirke villreinsens trekkmonster da den forstyrres av menneskelig aktivitet. Virkemiddelbruken bør samordnes slik at det er mulig å ta et mer helhetlig grep. Hjemlene i fjellevens slik denne lyder i dag er ikke innrettet med sikte på å håndtere problemstillingen.

Fjellstyret argumentasjon for at reguleringene er nødvendige av hensyn til villreinen kan ikke tillegges avgjørende vekt. Vi har i tidligere saker lagt avgjørende vekt på at fredningsvedtak også må være nødvendig av hensyn til den arten som reguleres. Fjellstyret har ikke argumentert for at det er et reguleringsbehov av hensyn til fiskeressursen i denne saken.

Fjellstyrets vedtak har noen positive effekter for forvaltningen av arten over et større område. En slik effekt er at høyre fellingsprosent bidrar til en bedre bestandsforvaltning. Selv om behovet for presisjon i forvaltningen alltid er viktig, mener vi at behovet ikke er så stort nå fordi fjellstyret uttaler at bestanden trengs å bygges opp. Konsekvensene av at deler av villreinområde har redusert tilgang til villrein blir da mindre.

Det forhold at fjellstyret freder det samme området for villreinjakt endrer ikke dette da vi oppfatter vedtaket slik at hensikten er å få villreinen over vassdraget og inn i områder hvor den vi være tilgjengelig for jakt.

Vi har lagt stor vekt på at fjellstyret har lokalkunnskap om de faktiske forhold. I denne saken har tema primært vært å vurdere rekkevidden av fjellevens § 30 og fjellstyrets mulighet til å regulere en art av hensyn til en annen art. Dette er en juridisk vurdering.

**Vedtak:**

Øvre Numedal fjellstyres vedtak 14/18 av 21. februar 2018 oppheves.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages.

Hilsen

**Miljødirektoratet**

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent*

Terje Qvam  
seksjonsleder

Arild Sørensen  
seniorrådgiver

Tenk miljø - velg digital postkasse fra e-Boks eller Digipost på [www.norge.no](http://www.norge.no).

Kopi: Øvre Numedal fjellstyre, Postboks 51, 3631 Rødberg