

Rapport fra arbeidsgruppen om fiskerettshavernes organisering ved lokal driftsplanbasert forvaltning

1. Mandat og bakgrunn for arbeidet	2
1.1 Innledning.....	2
1.2 Bakgrunn for arbeidet.....	2
1.3 Mandat.....	3
1.4 Arbeidsgruppen (sammensetning/arbeidsmåte)	3
2. Dagens forvaltningssystem.....	4
2.1 Gjeldende regelverk	4
2.2 Driftsplankonseptet	4
2.3 Myndighetsfordeling	4
2.4 Lakse- og innlandsfiskloven § 25.....	5
3. Juridiske forutsetninger	6
3.1 Rettighetsforhold	6
3.2 Jordskifte	6
3.3 Tvangsgrunnlag	7
4. Diskusjon	7
4.1 Obligatorisk organisering	7
4.2 Overføring av ansvar og myndighet.....	8
4.3 Andelsfastsettelsen	9
4.4 Organisering av rettighetshavere.....	10
4.5 Driftsplan.....	11
4.6 Flertallsvedtaket	11
5. Gruppens anbefalinger.....	12
6. Vedlegg.....	13

1. Mandat og bakgrunn for arbeidet

1.1 Innledning

Stortinget ga i 1996 miljøforvaltningen i oppdrag å styrke den lokale vilt- og fiskeforvaltningen gjennom å overføre mer myndighet og ansvar til kommuner og rettighetshavere (St. prp. nr. 1 (1996-97)). Når det gjelder fiskeforvaltningen spesielt, er det et uttalt mål at forvaltningen i den grad det er formålstjenlig skal skje lokalt fra 2006.

De fleste vassdrag med fiskebestander av en viss størrelse har en eller annen form for felles forvaltning. I de aller fleste tilfellene er rettighetshaverne organisert frivillig i elveierlag, uten at det er brukt flertallsvedtak for å gjennomføre organiseringen. Flertallsvedtak med hjemmel i lakse- og innlandsfisklovens § 25 kan benyttes når det ikke er mulig å nå frem til frivillige ordninger. Det er imidlertid en ganske høy terskel for å ta i bruk dette virkemiddelet, både fordi det er ressurskrevende og fordi det etter dagens system kan være relativt uproblematisk at enkelte velger å stå utenfor organisasjonen sett i lys av de oppgavene rettighetshaverne har.

Kommunene har allerede fått overført myndighet på flere områder innen fiskeforvaltningen, og gjennom driftsplankonseptet er også rettighetshaverne brakt aktivt inn i forvaltningen gjennom utarbeidelse av driftsplan for vassdragene. Neste skritt i denne utviklingen vil være å overføre myndighet til rettighetshaverne, spesielt når det gjelder fiskereguleringer. I dag har fylkesmannen myndighet til å regulere fisket i vassdragene etter nærmere retningslinjer gitt av Direktoratet for naturforvaltning. Det er i hovedsak denne myndigheten det nå er aktuelt å overføre til rettighetshaverne. Overføring av myndighet til å regulere fisket vil være mest aktuelt i vassdrag med anadrome laksefisk, fordi ferskvannsfiske forøvrig er lite regulert.

Ved overføring av myndighet av denne art, er det viktig at vassdraget har et ansvarlig organ som kan forplikte samtlige rettighetshavere. I forbindelse med myndighetsoverføringen må det stilles krav til organisering på rettighetshaversiden, slik at et ansvarlig organ kan forplikte samtlige rettighetshavere når det gjelder fiskereguleringer, driftsplanlegging, oppsyn, overvåking og informasjon i vassdraget.

1.2 Bakgrunn for arbeidet

Arbeidsgruppen om fiskerettshavernes organisering ved lokal driftsplanbasert forvaltning ble opprettet på oppdrag fra Miljøverndepartementet i brev av 6. mai 2002. Miljøverndepartementet viser i brevet til at erfaringer fra driftsplanprosjektet har vist at organisering, særlig i laksevassdrag, ofte er en svært tid- og ressurskrevende prosess. De nåværende reglene for obligatorisk organisering og flertallsvedtak i § 25 i lakse- og innlandsfiskloven, er dessuten tungvinte og lite hensiktsmessige. Dagens ordning, som i utgangspunktet er basert på frivillighet, er derfor etter departementets mening utilstrekkelig. De pågående omstillingsprosessene i fiskeforvaltningen tilsier at rettighetshaverne må være organisert i hensiktsmessige enheter som kan ivareta rettighetshavernes oppgaver. Slike enheter må være juridisk og økonomisk forpliktende slik at myndighetene kan forholde seg formelt til rettighetshaverne i et fiskeområde ved en slik enhet. Dette er en forutsetning for å få gjennomført planene om omlegging til lokal og driftsplanbasert forvaltning. På denne bakgrunn har Miljøverndepartementet bedt Direktoratet for naturforvaltning om å opprette en arbeidsgruppe som skal komme med tilrådninger om et mer hensiktsmessig regelverk for organisering, der nødvendige krav til formell kompetanse og effektive og rasjonelle prosesser er ivaretatt.

1.3 Mandat

Arbeidsgruppen har hatt følgende mandat:

1. Arbeidsgruppen skal komme med tilrådninger til aktuelle virkemidler for at rettighetshaverne til fiske i ferskvann skal organisere seg i hensiktsmessige lag som er økonomisk og juridisk forpliktende, slik at myndighetene formelt kan forholde seg til rettighetshaverne i et fiskeområde gjennom ett organ. Dette innebærer blant annet at myndighetene skal kunne stille krav til, og inngå avtaler med rettighetshaverne i et fiskeområde gjennom dette organet.
2. Arbeidsgruppen skal vurdere obligatorisk organisering og beskrive hvordan en slik ordning eventuelt kan utformes i praksis. Herunder skal arbeidsgruppen vurdere når og i hvilke tilfeller det er hensiktsmessig eller nødvendig med obligatorisk organisering og hvilke forholdsregler som må tas for å ivareta rettssikkerheten til den enkelte rettighetshaver.
3. Arbeidsgruppen skal vurdere på hvilke områder det er nødvendig at organet kan fatte vedtak på vegne av medlemmene, med tanke på at myndighetene skal kunne stille formelle krav og med tanke på lagets myndighet til å forvalte fiskebestandene.
4. Arbeidsgruppen skal vurdere hvordan organiseringen kan gjøres mer hensiktsmessig og effektiv.
5. Arbeidsgruppen skal vurdere om det er nødvendig med endringer i lov og forskrifter, spesielt lakse- og innlandsfisklovens § 25.
6. Arbeidsgruppen skal se på erfaringer fra obligatorisk organisering av rettighetshavere til fiske i andre land som det er naturlig å sammenligne seg med, og trekke erfaringene fra dette inn i arbeidsgruppens anbefalinger.

1.4 Arbeidsgruppen (sammensetning/arbeidsmåte)

Arbeidsgruppen har bestått av:

Stig Johansson, Direktoratet for naturforvaltning (leder)

Bjørnulf Kristiansen, Norges Bondelag

Vidar Holthe, Norges Skogeierforbund

Ingar Aasestad, Norske Lakseelver

Tore Bjørnbet, Sør-Trøndelag jordskifterett, oppnevnt av Landbruksdepartementet

Tone Lise Alstad, Direktoratet for naturforvaltning (sekretær)

Arbeidsgruppen har hatt til sammen 5 møter.

2. Dagens forvaltningssystem

2.1 Gjeldende regelverk

Regelverket for organisering av rettighetshavere i vassdrag er nedfelt i lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk § 25, og forskrift 3. mai 2000 nr. 378 om gjennomføring av flertallsvedtak vedrørende organisering og drift av vassdrag. Bestemmelsen i § 25 i lakse- og innlandsfiskloven regulerer i tillegg driftsplanlegging i vassdrag.

Etter at loven ble vedtatt er det utgitt flere utredninger i regi av interesseorganisasjonene og forvaltningsmyndighetene med tilrådinger og utdypinger til gjeldende regelverk. I 1999 ble det gjennomført en utredning om innholdet i bestemmelsen i lakse- og innlandsfiskloven § 25; *"Innstilling om flertallsvedtak og andeler etter § 25 i lov om laksefisk og innlandsfisk"* (DN-notat 1999-3). Utredningen gjennomgår dagens system, gir tilrådinger i forhold til tolkning av bestemmelsen og inneholder forslag til og eksempel på metode for beregning av andeler i fisket. Forskriften om gjennomføring av flertallsvedtak vedrørende organisering og drift av vassdrag ble utarbeidet på bakgrunn av denne rapporten.

2.2 Driftsplankonseptet

Omlegging til lokal forvaltning av vilt og fisk innebærer at kommunene og rettighetshaverne får et større ansvar i forvaltningen av de utnyttbare vilt- og fiskeressursene. I tillegg skal også brukerne og eventuelle andre aktører trekkes mer inn i forvaltningen. Målsettingen er å få til en bedre økonomisk utnyttelse av utmarksressursene enn i dag, og å sikre allmennheten adgang til jakt og fiske. Ressursene skal utnyttes på en bærekraftig måte og det biologiske mangfoldet skal bevares. Det viktigste virkemidlet er overgangen til lokal driftsplanbasert forvaltning. Som en oppstart på dette arbeidet organiserte miljømyndighetene i nært samarbeid med landbruksmyndighetene og rettighetshaverorganisasjonene et 4-årig prosjekt, driftsplanprosjektet. Prosjektperioden var fra 1996-1999 og prosjektet ble ledet av Direktoratet for naturforvaltning. Arbeidet har vært videreført av organisasjonene fra 1999 og frem til i dag.

Driftsplankonseptet innebærer at rettighetshaverne selv har ansvaret for å organisere seg og utarbeide driftsplaner for mer rasjonell forvaltning og økonomisk drift av vilt- og fiskeressursene. I tillegg bør brukerne engasjere seg i driftsplanarbeidet og utføre oppgaver i den praktiske forvaltning. Kommunene skal være et sentralt og aktivt offentlig forvaltingsorgan innen vilt- og fiskeforvaltning, innarbeide vilt- og fiskeforvaltning i kommunale planer og bistå grunneierne i driftsplanarbeidet. Nasjonale og regionale myndigheter skal sette rammer for forvaltning av vilt- og fiskeressursene og påse at nasjonale mål nås.

2.3 Myndighetsfordeling

Lakse- og innlandsfiskloven har som formål å sikre at naturlige bestander av anadrome laksefisk, innlandsfisk og deres leveområder forvaltes slik at naturens mangfold og produktivitet bevares. Innenfor disse rammer skal loven gi grunnlag for utvikling av bestandene med sikte på økt avkastning, til beste for rettighetshavere og fritidsfiskere (§ 1). Loven innførte i 1993 fredningsprinsippet for anadrome laksefisk (§ 4). Dette innebærer at fiske etter anadrome laksefisk som utgangspunkt er forbudt, og at det må åpnes særskilt for fiske gjennom forskrifter til loven.

Loven gir i § 33 hjemmel for å åpne for fiske når det er forsvarlig ut fra en vurdering av formålet. Det er åpnet for fiske etter anadrome laksefisk ved kgl. res 20. juni 2003 nr. 736. Det fremgår av åpningsforskriften hvilke redskaper som er tillatt for fiske etter anadrome laksefisk i sjø og i vassdrag. Nærmere bestemmelser om definisjon, utforming og bruk av redskaper er gitt av Direktoratet naturforvaltning i forskrift 25. februar 2003 nr. 256.

Myndighet til å regulere fisket er delt mellom Direktoratet for naturforvaltning og fylkesmannen. Direktoratet for naturforvaltning fastsetter reguleringer i sjø, og fylkesmannen fastsetter reguleringer i vassdrag. Gjeldende forskrift i sjø er forskrift 13. mars 2003 nr. 387 om fisketider for fiske etter anadrome laksefisk i sjøen. Forskriften gjelder for fiskesesongene 2003-2007. Det er også fastsatt fylkesvise fem-års forskrifter for vassdrag i samme periode.

Forut for fastsettelse av forskrifter for perioden 2003-2007 ble det utarbeidet retningslinjer fra Direktoratet for naturforvaltning om regulering av fisket. Retningslinjene legger til grunn at i vassdrag med tilfredsstillende lokal organisering skal forslag til fiskeregler for vassdraget utarbeides lokalt dersom det er vilje til dette. I de tilfeller hvor forslag til fiskeregler utarbeides lokalt, må fylkesmannen foreta en vurdering av hvilke bestemmelser som skal tas inn i den offentligrettslige forskriften, og hvilke bestemmelser som skal gis som lokale fiskeregler av rettighetshaverne selv. Det følger av retningslinjene at de samlede fiskereglene for vassdraget skal sikre et forsvarlig beskatningstrykk, og at tillatt fisketid skal ses i sammenheng med eventuell bruk av andre virkemidler. Andre virkemidler enn sesonglengde må kunne antas å ha en klar effekt på fiskeuttaket dersom de skal ha betydning i reguleringssammenheng. Fylkesmannen skal bare gripe inn med endringer i rettighetshavernes forslag til fiskeregler dersom det er åpenbart at direktoratets målsettinger eller retningslinjer ikke er fulgt opp. Ved utarbeidelse av lokale forslag til fiskeregler skal kommunen og viktige brukerinteresser, slik som sportsfiskeinteressene, gis anledning til å medvirke i prosessen. Det er imidlertid rettighetshaverne som fatter endelig beslutning om hvilket forslag som skal fremmes for fylkesmannen. Disse retningslinjene er lagt til grunn ved fastsettelse av gjeldende forskrifter som ble vedtatt forut for fiskesesongen 2003.

Etter retningslinjene fra Direktoratet for naturforvaltning foreligger det tilfredsstillende lokal organisering når det finnes ett aktivt organ for fiskerettighetshaverne i vassdraget. Grunneierorganet skal i prinsippet representere alle fiskerettshaverne og kunne ta beslutninger som er bindende for hele vassdraget. I tillegg skal det være etablert et godt forvaltningsopplegg for den anadrome strekningen av vassdraget. Dette innebærer en tilfredsstillende fangststatistikk, oppsyn med fiske og helst også et opplegg for vurdering av utviklingen i bestandssituasjonen. I vassdrag der det ikke er god nok lokal forvaltning skal fylkesmannen som hovedregel bruke fisketid som virkemiddel i reguleringene.

2.4 Lakse- og innlandsfiskloven § 25

Lakse- og innlandsfiskloven § 25 omhandler organisering og drift av vassdrag og driftsplaner i vassdrag. Etter bestemmelsens første ledd skal fiskeforvaltningen arbeide for felles organisering for å fremme en forsvarlig og rasjonell forvaltning av fiskeressursene.

Bestemmelsen legger vekt på at en god forvaltning av fiskeressursene ofte forutsetter et nært samarbeid mellom fiskerettshaverne. Fiskerettshaverne har etter § 25 annet ledd en plikt til å gå sammen om felles forvaltning der utnyttelsen av fiskeressursene tilsier det.

Det er ikke spesifisert nærmere når plikten inntreer, dette beror på skjønn som i første omgang må utøves av fiskerettshaverne selv. Fiskerettshaverne skal selv stå for organiseringen av arbeidet, om nødvendig med bistand fra fiskeforvaltningen.

For å unngå at en enkelt eller noen få rettighetshavere stiller seg i veien for felles forvaltning, kan flertallet av fiskerettshaverne beslutte at fiskeressursene skal forvaltes i fellesskap. Flertallet regnes etter den enkeltes andel i fisket, og dersom vedtaket er fattet etter bestemmelsene gitt i, eller i medhold av loven, er vedtaket bindende for mindretallet. Dersom det er nødvendig kan miljøvernmyndighetene gi pålegg om at fiskerettshaverne skal gå sammen om felles forvaltning av fiskeressursene. Myndigheten til å gi slikt pålegg ligger hos fylkesmannen. Bestemmelsens tredje ledd regulerer utarbeidelse av driftsplan. Driftsplan skal utarbeides når det finnes hensiktsmessig. Bestemmelsen beskriver hva en driftsplan bør inneholde. Planen bør omfatte alle forhold av betydning for felles forvaltning av fiskeressursene. Paragraf 25, fjerde ledd, regulerer fordelingen av inntekter og utgifter. Dette skal skje etter rettighetshavernes andel i fisket. Etter § 25, femte ledd, kan det kreves bruksordning etter jordskifteloven for gjennomføring av driftsplan.

3. Juridiske forutsetninger

3.1 Rettighetsforhold

Grunneiers enerett til fiske etter anadrome laksefisk og innlandsfisk i vassdrag følger av lakse- og innlandsfisklovens §§ 16 og 17. Eneretten gjelder med de innskrenkninger som følger av bestemmelser gitt i eller i medhold av lov, sedvane, alders tids bruk eller annen hjemmel. Som utgangspunkt kan en rettighetshaver selv bestemme om det skal selges fiskekort på eiendommen, og om fiskerettighetene skal inngå i en felles organisering. Dersom utnyttelsen av fiskeressursene tilsier det, oppstiller imidlertid lakse- og innlandsfiskloven § 25 annet ledd første punktum en plikt for rettighetshaverne til å gå sammen om felles forvaltning, jf. ovenfor i punkt 2.4.

Felles organisering av fiskeressursene skjer i stor grad ved frivillig organisering i grunneierlag for hele eller deler av et vassdrag. Det faktum at det er lagt stor vekt på frivillighet i prosessen, kan bli et problem når det skal overføres myndighet til rettighetshaverne. De beslutninger som tas lokalt må være bindende for alle rettighetshaverne, også dersom enkelte rettighetshavere ikke ønsker å delta i en felles forvaltningsordning. Etter dagens system kan en rettighetshaver fritt melde seg ut av et grunneierlag, dersom organiseringen ikke er gjort gjennom flertallsvedtak i medhold av lovens § 25 med tilhørende forskrift.

3.2 Jordskifte

Jordskifteretten er en særdomstol som skal bidra til å løse problemer knyttet til eiendommer eller rettigheter til eiendommer. Jordskifterettens kompetanse og arbeidsoppgaver i organiserings- og driftsplanprosessen er nærmere gjennomgått i ”*Innstilling om flertallsvedtak og andeler etter § 25 i lov om laksefisk og innlandsfisk*” (DN-notat 1999-3) kap. 4.2.

De mest aktuelle sakstypene i forbindelse med organisering av fiske er bruksordning, rettsutgreiing og grensegang. Gjennom en bruksordning, jf. jordskifteloven § 2 c, kan jordskifteretten gi regler om hvordan en felles rett skal utøves, både i områder med sambruk (sameie eller servitutt) og i områder uten sambruk (geografisk fellesskap).

En bruksordning kan avgrenses til kun å fastsette delingsgrunnlaget, jordskifteloven § 34. Når det gjelder felles organisering av fiske etter lakse- og innlandsfiskloven § 25 vil delingsgrunnlaget tilsvare den enkeltes andel i fisket. Vilkåret for at bruksordningen kun kan omfatte delingsgrunnlaget er at formålet med bruken er klar. Jordskifteretten kan også fastsette midlertidige bestemmelser i påvente av en full behandling av saken. Dette vil kunne være en mulighet dersom rettighetshaverne ikke kommer til enighet om fastsettelsen eller om bruk av sakkyndig, jf punkt 4.3.

Ved en rettsutgreiing, jf. jordskifteloven § 88 a, er formålet å klarlegge eiendoms- og bruksrettigheter i områder der det antas å være sameie eller sambruk mellom eiendommer. Der det er uklare grenser mellom eiendommer, kan jordskifteretten gjennom en grensegang, jf. jordskifteloven § 88, fastsette hvor grensen går.

Bruksordningsregler fra jordskifteretten kan enten være detaljerte regler om hvordan selve bruksutøvelsen skal foregå, eller rammer for hva slags bruksregler partene selv kan bestemme ved flertallsvedtak og hvordan disse skal vedtas. Det kan også fastsettes en kombinasjon av disse løsningene, ved at jordskifteretten fastsetter regler som partene videre kan endre ved flertallsvedtak. Bruksordningsreglene kan omfatte ulike momenter avhengig av sakstype. Bestemmelser fattet av jordskifteretten vil være tvangsgrunnlag.

Jordskifterettens avgjørelser kan overprøves av jordskifteoverretten, eller av lagmannsretten dersom avgjørelsen fra jordskifteretten er en dom eller det er inngått rettsforlik.

3.3 Tvangsgrunnlag

Som nevnt ovenfor i punkt 3.2, er krav som oppstår som følge av avgjørelser truffet av jordskifteretten direkte tvangsgrunnlag. Dette innebærer at man har et rettslig grunnlag for kravet, og kravet kan inndrives gjennom namsmannen. Krav som oppstår på grunnlag av flertallsvedtak som treffes med hjemmel i lakse- og innlandsfiskloven § 25 er ikke direkte tvangsgrunnlag, og eventuell rettslig inndrivelse av et krav må skje ved at man først skaffer et tvangsgrunnlag ved dom eller forlik. Utgifter i forbindelse med felles forvaltning vil være utgifter til tiltak i vassdraget og til drift av fellesforvaltningen. Etter lakse- og innlandsfisklovens § 25 fjerde ledd skal fordelingen av inntekter og utgifter skje etter den enkelte rettighetshavers andel i fisket.

4. Diskusjon

4.1 Obligatorisk organisering

Arbeidsgruppen mener at en generell ordning med obligatorisk organisering vil være uhensiktsmessig. Det finnes om lag 450 vassdrag med selvreproduserende bestander av anadrome laksefisk i Norge. Mange av disse vassdragene har små bestander hvor det økonomiske potensialet for rettighetshaverne ved utvikling av fisketilbudet kan være relativt ubetydelig.

Etter arbeidsgruppens vurdering bør organiseringen fortsatt i størst mulig grad skje gjennom frivillige ordninger. I de aller fleste vassdrag med bestander av en viss størrelse er det allerede etablert elveeierlag. Som hovedregel er langt mer enn femti prosent av rettighetshaverne i det enkelte vassdrag organisert gjennom disse elveeierlagene.

Arbeidsgruppen mener dette er et godt utgangspunkt for videre utvikling av lokal forvaltning av fiskebestandene, og antar at det vil være stor interesse for å overta deler av ansvaret for fiskeforvaltningen i de fleste vassdrag av denne typen. Etter arbeidsgruppens vurdering bør lokal forvaltning i første rekke være et tilbud til rettighetshaverne, slik at overføring av ansvar og myndighet bare er aktuelt når rettighetshaverne har organisert seg etter bestemte krav og har utarbeidet driftsplan. Når det gjelder vassdrag med lite økonomisk potensial og liten interesse blant rettighetshaverne, bør forvaltningen skje gjennom fylkesmannen som i dag.

Terskelen for å fatte flertallsvedtak vil bli lavere enn etter dagens situasjon. Etter gjeldende regelverk er flertallsvedtak tenkt benyttet kun i tilfeller hvor det ikke er mulig å komme til enighet, og dette skaper problemer for forvaltningen av vassdraget. Når myndighet overføres til rettighetshaverne er flertallsvedtak nødvendig for å sikre at de bestemmelser som gis blir bindende for alle.

4.2 Overføring av ansvar og myndighet

Når rettighetshaverne selv skal gi bestemmelser om for eksempel fisketid og redskapsbruk, er det avgjørende at vedtakene som treffes gjelder for alle rettighetshavere og brukere av vassdraget. Etter arbeidsgruppens vurdering er det derfor nødvendig at det stilles krav om organisering ved flertallsvedtak etter reglene i lakse- og innlandsfiskeloven § 25 med tilhørende forskrifter overfor de lag som ønsker å få overført myndighet og ansvar. Organisering ved flertallsvedtak innebærer at vedtak som treffes av et flertall av rettighetshaverne er bindende for alle.

Etter arbeidsgruppens vurdering er det mest hensiktsmessig at bestemmelser om fiske som vedtas av fellesforvaltningen er privatrettslige regler, jf. straffelovens § 407. Også etter dagens system kan rettighetshaverne fastsette privatrettslige reguleringer innenfor rammen av offentlige forskrifter. Overtredelser av offentlige forskrifter rammes direkte av straffebestemmelsen i lakse- og innlandsfiskeloven § 49. Når fiskereguleringene fastsettes gjennom bruk av flertallsvedtak vil disse være bindende for alle, og overtredelser vil kunne medføre andre typer sanksjoner enn straff. Arbeidsgruppen viser i den forbindelse til Sanksjonsutvalgets innstilling "Fra bot til bedring" (NOU 2003: 15). Sanksjonsutvalget foreslår endringer i dagens sanksjonssystem som vil innebære mindre bruk av straff. Arbeidsgruppen vil understreke at alle grove overtredelser av lakse- og innlandsfiskeloven er dekket gjennom sentrale bestemmelser gitt av statlige forvaltningsorganer. Når det gjelder overtredelser av lokale bestemmelser om fisketid og redskapsbruk, vil for eksempel utestengelse fra vassdraget i mange tilfeller kunne være en effektiv sanksjon.

Det største problemet i forhold til felles organisering vil sannsynligvis være beregning av andeler i fisket. Andel i fisket legges til grunn for stemmeandel, og for fordeling av utgifter til drift av organisasjonen, oppsyn og andre tiltak. Andelsfastsettelsen må derfor være klarlagt før man fatter flertallsvedtak. Dersom myndighet og ansvar skal overføres må det være etablert ett styre for fellesforvaltningen som myndighetene kan forholde seg til. Dette organet må ha myndighet til å fastsette fiskeregler og til å fordele utgifter til drift av fellesordningen, oppsyn, overvåking av fiskebestandene og informasjonstiltak.

4.3 Andelsfastsettelsen

Alternative måter å fastsette andeler på, med konkrete eksempler for ulike typer vassdrag, er gjennomgått i utredningen ”*Innstilling om flertallsvedtak og andeler etter § 25 i lov om laksefisk og innlandsfisk*” (DN-notat 1999-3) kapittel 7. Det fremgår av denne utredningen at terskelen for å ta i bruk systemet med flertallsvedtak er høy, og at frivillige ordninger bør prioriteres. Når ansvar og myndighet skal overføres, må det imidlertid kreves organisering ved flertallsvedtak, jf punkt 4.2.

Som nevnt ovenfor, må den enkeltes andel i fisket som utgangspunkt være avklart før det fattes flertallsvedtak om felles organisering. Den enkelte rettighetshavers andel i fisket kan ikke fastsettes ved flertallsvedtak, flertallet skal regnes etter den enkeltes andel i fisket. Dersom samtlige rettighetshavere er enige om andelsfastsettelsen, kan dette legges til grunn ved organiseringen. Før myndighet blir overført til rettighetshaverne, må imidlertid andelsfastsettelsen formaliseres ved bindende avtale. Avtalen må inneholde en bestemmelse om revisjonsadgang, men bør etter arbeidsgruppens vurdering i utgangspunktet gjelde for minst 10 år.

Dersom rettighetshaverne ikke selv kommer til enighet om andelsfastsettelsen, må den enkelte rettighetshavers andel i fisket etter dagens regelverk fastsettes av jordskiftedomstolene. Etter arbeidsgruppens vurdering bør det i tillegg etableres en ordning med bruk av sakkyndig til å forestå andelsfordelingen. Bruk av sakkyndig i andelsfastsettelsen vil også være en frivillig ordning, og det må være en forutsetning at et flertall av rettighetshaverne er enige om dette. Den sakkyndige velges fra et utvalg personer med spesiell kompetanse på området oppnevnt av rettighetshaverorganisasjonene, og må utføre sitt arbeid etter fastsatte retningslinjer som utformes av rettighetshaverorganisasjonene og forvaltningsmyndighetene i fellesskap. Arbeidsgruppen vil imidlertid understreke at en slik ordning kan føre til at prosessen både blir dyrere og tar lengre tid fordi det kan være vanskelig å forutsi hvorvidt resultatet den sakkyndige kommer frem til blir godtatt av alle rettighetshaverne. Bruk av sakkyndig bør derfor begrenses til tilfeller hvor konfliktnivået på forhånd er lavt og hvor det er overveiende sannsynlig at rettighetshaverne vil akseptere resultatet.

Når en sakkyndig har foretatt andelsfastsettelsen, vil rettighetshaverne være bundet av denne i en nærmere definert tidsperiode, på lik linje med en frivillig avtale som beskrevet ovenfor. De fastsatte andeler legges til grunn for vekting av stemmene når flertallsvedtak skal fattes og til fordeling av utgifter til fellesordningen. Mindretallsvernet anses tilstrekkelig oppfylt ved at enhver rettighetshaver som ikke er enig i den sakkyndiges andelsfastsettelse vil kunne kreve jordskiftesak. Den sakkyndiges andelsfastsettelse vil ligge til grunn frem til eventuelt vedtak fra jordskifteretten.

Arbeidsgruppen mener at en ordning med en uavhengig sakkyndig vil være ressursbesparende i saker hvor andelsfastsettelsen godtas av alle rettighetshavere. Arbeidsgruppen antar videre at andelsfastsettelse foretatt av en sakkyndig *kan* være viktig og nyttig i en eventuell etterfølgende jordskiftesak, både når det gjelder rettens vurdering i forhold til jordskifteloven § 3, a, og for å avgrense skiftetema når en sak tas opp til behandling.

Etter arbeidsgruppens vurdering er fastsetting av andeler en så sentral forutsetning for lokal forvaltning i vassdrag at det bør kunne søkes relevante statlige finansieringsordninger om delvis dekning av utgifter i forbindelse med andelsfastsettingen.

4.4 Organisering av rettighetshavere

Etter dagens system kan rettighetshaverne eller kommunen innkalle til fellesmøte med sikte på flertallsvedtak. Flertallsvedtak kan benyttes ved etablering av felles forvaltning, ved fastsettelse av vedtekter for fellesordningen og ved fastsettelse av bestemmelser for drift av vassdraget. Nærmere bestemmelser om prosessen ved flertallsvedtak er gitt i forskrift 3. mai 2000 nr. 378 om gjennomføring av flertallsvedtak vedrørende organisering og drift av vassdrag.

Dersom rettighetshaverne står bak kravet om møte med sikte på å fatte flertallsvedtak, skal disse utgjøre minst 1/5 av rettighetshaverne regnet etter den enkeltes andel i fisket, jf. forskriften § 2 første ledd annet punkt. Arbeidsgruppen mener det er upraktisk å ta inn begrepet andel i fisket før det er avklart om det er aktuelt med lokal forvaltning av vassdraget. Den enkeltes andel i fisket vil sjelden være avklart på dette tidspunktet, og det vil kunne være problematisk å fastslå om kravet om 1/5 er oppfylt. Arbeidsgruppen foreslår at forskriften endres slik at 1/5 av rettighetshaverne i vassdraget skal kunne kreve at det igangsettes en prosess med felles organisering av vassdraget som mål. Etter tilsvarende regelverk i Sverige er det til sammenligning tilstrekkelig at en person krever felles organisering.

Etter lakse- og innlandsfiskloven § 25 annet ledd siste punktum kan departementet gi pålegg om at fiskerettshaverne skal gå sammen om en felles forvaltning av fiskeressursene. Myndigheten til å gi pålegg er delegert til fylkesmannen. Hjemmelen innebærer at det offentlige kan stille krav om at det opprettes et organ for felles forvaltning i vassdraget gjennom bruk av flertallsvedtak. Dette er en hjemmel som i utgangspunktet skal benyttes med forsiktighet. Fylkesmannen må imidlertid vurdere å benytte hjemmelen i større vassdrag som ikke er tilstrekkelig organisert og hvor det er av stor betydning for fiskeressursene at det etableres en felles forvaltning.

Etter gjeldende regelverk kan organisering etter § 25 omfatte alt som har med forvaltningen av fiskeressursene i vassdraget å gjøre, også for eksempel bortleie av fiskerett og felles fiskekortordninger. Arbeidsgruppen foreslår ingen endring på dette området, men vil understreke at i vassdrag med anadrome laksefisk bør flertallsvedtak som hovedregel ikke omfatte den økonomiske utnyttelsen av fiskeretten. Kravet for at rettighetshaverne skal få overført myndighet vil bare dreie seg om organisering innenfor de områdene som anses nødvendig for at myndighetsoverføring kan gjennomføres.

Etter arbeidsgruppens vurdering vil dette omfatte følgende områder:

- fiskeregler innenfor rammer fastsatt av det offentlige
- nødvendig oppsyn knyttet til fiske
- informasjon om fiske og fiskeregler
- fangststatistikk og rapportering
- overvåkning av bestandene
- fordeling av utgifter knyttet til punktene ovenfor

Når det gjelder overvåking, vil det være naturlig at rettighetshaverne tar ansvar for det feltmessige arbeidet i tilknytning til konkrete overvåkingsprosjekter. Dette vil dreie seg om oppgaver som for eksempel innsamling av skjellprøver, pass av fisketellere etc, etter instruksjon fra den fagansvarlige institusjonen. I tillegg er rettighetshaverne pliktig til å innlevere fangststatistikk for vassdraget. Det kan også være aktuelt med eventuell annen rapportering som kreves av offentlige myndigheter.

I forbindelse med fastsettelse av fiskereguleringer må rettighetshaverne iverksette nødvendige tiltak for å informere om fiske og fiskeregler i vassdraget. Denne informasjonen må være tilgjengelig for alle rettighetshavere i vassdraget, i tillegg til andre brukere og offentlige myndigheter.

I tillegg til de oppgaver som er spesielt nevnt ovenfor, vil rettighetshaverne også måtte iverksette nødvendig oppsyns- og kontrolltiltak knyttet til utøvelsen av fiske i vassdraget for å påse at reguleringsbestemmelsene overholdes. Omfanget av disse tiltakene må konkretiseres nærmere i samarbeid mellom forvaltningsmyndighetene og organisasjonene

Det må velges et styre for fellesordningen som myndighetene kan forholde seg til. Dette organet må gis myndighet til å opptre på vegne av rettighetshaverne på de områder som er nevnt ovenfor, jf. forskrift om flertallsvedtak § 8.

Fellesforvaltningen vil være bundet av sentrale retningslinjer på samme måte som fylkesmannen er i dag. Dersom rettighetshaverne ikke ønsker formell myndighet overført, kan de likevel fatte flertallsvedtak for å få til en felles organisering av vassdraget, og for eksempel benytte regelverket til å vedta driftsplan eller felles fiskekortordninger etc.

4.5 Driftsplan

Til grunn for overføring av myndighet foreslår arbeidsgruppen at det oppstilles som vilkår at det foreligger en driftsplan hvor kommunen og brukerinteresser i vassdraget har hatt anledning til å delta i prosessen.

Arbeidsgruppen foreslår at lovens bestemmelser om innholdet i driftsplanen skilles ut i en egen bestemmelse. Dersom rettighetshaverne ønsker overføring av myndighet foreslås det å innføre et krav om godkjenning av driftsplanen. Godkjenningen foretas av fylkesmannen, og skal kun være en godkjenning av at de krav som stilles i loven til innhold i driftsplanen er oppfylt. Fylkesmannen skal ikke godkjenne selve innholdet i planen. Det foreslås samtidig en endring i lovens bestemmelser om innholdet i driftsplan, som klargjør hva planen *skal* inneholde, og hva den *kan* inneholde.

4.6 Flertallsvedtaket

Flertallsvedtak med sikte på myndighetsoverføring bør som utgangspunkt følge de bestemmelser som er nedfelt i gjeldende forskrift om gjennomføring av flertallsvedtak vedrørende organisering og drift av vassdrag. Det forelås enkelte endringer i dagens forskrift for å forenkle og klargjøre noen av bestemmelsene. Flertallsvedtak kan benyttes ved etablering av felles forvaltning, fastsettelse av vedtekter for fellesordningen og ved fastsettelse av bestemmelser for drift av vassdraget. Dersom ikke annet bestemmes i vedtaket, vil felles forvaltning av vassdraget tre i kraft fra det tidspunkt flertallsvedtaket er fattet.

Som regel vil flertallsvedtaket også omfatte vedtekter og bestemmelser for drift av vassdraget. Forskrift om gjennomføring av flertallsvedtak har bestemmelser om hva vedtekter for en fellesforvaltning skal inneholde. Vedtektene skal blant annet inneholde bestemmelser om styre for området, dets sammensetning, funksjonstid, kompetansetildeling og valgeregler. Det skal også fastsettes regler for årsmøter og årsmøtevedtak, blant annet om ekstraordinært årsmøte, krav til innkalling, innkallingsprosedyre, årsmøtets beslutningsdyktighet og kompetanse m.v.

Bestemmelser for drift av vassdrag skal avklare forhold som regler for fiske, bortleie av fiskerett og felles fiskekortordninger, gjennomføring av fiskekultiveringstiltak og fiskereguleringstiltak samt fordeling av omkostninger og utbytte av fiske.

I tillegg til bestemmelser om selve driften av vassdraget kan flertallsvedtaket omfatte for eksempel felles fiskekortsalg og fordeling av inntekter av fiskekortsalg. Om dette skal tas med i fellesforvaltningen vil være opp til rettighetshaverne selv.

Felles forvaltning av fiske omfattes ikke av lakse- og innlandsfisklovens bestemmelser om forbud mot fraskillelse av fiskeretten, jf. lovens § 19 annet ledd.

Arbeidsgruppen foreslår en lovendring i lakse- og innlandsfiskloven slik at gyldig flertallsvedtak blir tvangsgrunnlag for utlegg. Dette innebærer at man ikke er nødt til å gå veien om en dom før man kan kreve inn midler til dekning av fellesforvaltningens utgifter fra de enkelte rettighetshaverne som omfattes av flertallsvedtaket.

Er flertallsvedtaket fattet i tråd med bestemmelsene i loven med tilhørende forskrifter, er vedtaket endelig og gjelder for 10 år, om ikke annet særskilt bestemmes i vedtaket. Ethvert flertallsvedtak kan prøves for domstolene, blant annet om vedtaket har medført usaklig forskjellsbehandling, og om intensjonen med flertallsvedtaket er i tråd med lovens bestemmelser. Prøving av flertallsvedtak skjer ved at det anlegges sak for de ordinære domstolene. Jordskifteretten kan ikke overprøve et flertallsvedtak fattet etter lakse- og innlandsfisklovens bestemmelser. Dersom en eller flere rettighetshavere begjærer jordskiftesak kan jordskifteretten likevel foreta en bruksordning selv om det er fattet flertallsvedtak for vassdraget. Jordskifteretten vil gjøre det som er nødvendig for at grunneierne selv kan ta sitt ansvar og for eksempel fastsette bestemmelser om fiske.

Arbeidsgruppen har i liten grad vurdert ordninger i andre land fordi både eiendomsforhold og tradisjoner kan være svært forskjellige i de land det ellers kunne være naturlig å hente ideer fra.

5. Gruppens anbefalinger

Arbeidsgruppen foreslår at det stilles krav om organisering ved bruk av flertallsvedtak for rettighetshavere som ønsker å få overført myndighet og ansvar for lokal forvaltning av fiskeressursene i vassdraget. Arbeidsgruppen mener dagens system i størst mulig grad må legges til grunn for organiseringen, og henviser til det arbeid som allerede er gjort både fra organisasjonenes, rettighetshavernes og forvaltningsmyndighetenes side når det gjelder organisering og bruk av flertallsvedtak.

Arbeidsgruppen går ikke inn for obligatorisk organisering. Det må fortsatt legges vekt på frivillige ordninger, både ved andelsfastsettelse og ved selve organiseringen, men det kreves at organiseringen følger en fastlagt prosess for å være juridisk bindende for alle rettighetshavere i vassdraget.

Den største utfordringen etter dagens system er beregning av andeler i fisket. Arbeidsgruppen foreslår at det etableres en frivillig ordning hvor rettighetshaverne har mulighet til å benytte en sakkyndig person til å forestå andelsfastsettelsen, dersom rettighetshaverne selv ikke kommer til enighet om dette.

Andel i fisket legges til grunn for stemmegivningen og for fordeling av utgifter til drift av organisasjonen, oppsyn og andre nødvendige tiltak. Andelsberegningen kan bringes inn for jordskifteretten, men legges til grunn for stemmegivning og utgiftsfordeling inntil resultatet fra en eventuell behandling i jordskifteretten foreligger.

Det må velges et styre for fellesordningen i vassdraget som forvaltningsmyndighetene kan forholde seg til. Dette organet må ha myndighet til å fastsette fiskeregler og til å fordele utgifter til drift av fellesordningen, overvåking av fiskebestandene, oppsyn og informasjonstiltak.

Arbeidsgruppen foreslår at krav som oppstår på grunnlag av gyldig flertallsvedtak som er fattet i tråd med lakse- og innlandsfisklovens § 25 med tilhørende forskrifter, skal være direkte tvangsgrunnlag for utlegg.

Arbeidsgruppen foreslår videre at 1/5 av rettighetshaverne (antall) kan igangsette en prosess med formål å få til en forpliktende organisering. I dag kreves 1/5 regnet etter den enkeltes andel i fisket.

6. Vedlegg

Vedlegg A.

Forslag til endringer i lakse- og innlandsfiskloven § 25 – endringer i bestemmelsene om organisering og utskilling av bestemmelsene om driftsplan i egen § 25a.

Vedlegg B.

Forslag til endringer i forskrift om gjennomføring av flertallsvedtak vedrørende organisering og drift av vassdrag.