



DET KONGELEGE  
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

# Prop. 137 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

Lov om endringar i deltakerloven  
og havressurslova (endringar i kvotesystemet)



# Innhald

<b>1</b>	<b>Innleiing</b> .....	5	5.1.3	Departementet sine vurderingar .....	18
1.1	Hovudinnhaldet i lovproposisjonen .....	5	5.2	Fiskeriløyve mv. ....	19
1.2	Lita ordliste nynorsk – bokmål .....	6	5.2.1	Gjeldande rett og høyringsforslag .....	19
<b>2</b>	<b>Behov for lovendingar</b> .....	7	5.2.2	Høyringsfråsegner .....	20
2.1	Generelt om behov for lovendingar .....	7	5.2.3	Departementet sine vurderingar .....	21
2.2	Overordna omsyn bak forslaga til tiltak i kvotemeldinga .....	7	5.3	Kvotefaktorar .....	22
2.3	Oversikt over tiltak som krev lovending .....	8	5.3.1	Gjeldande rett og høyringsforslag .....	22
2.3.1	Forenkling i grunnsystemet .....	8	5.3.2	Høyringsfråsegner .....	23
2.3.2	Auka fleksibilitet i fisket .....	8	5.3.3	Departementet sine vurderingar .....	25
2.3.3	Langsiktig tilpassing av fangstkapasitet .....	9	5.4	Kvotefastsetjing .....	27
2.3.4	Andre lovendingar som følgje av kvotemeldinga .....	9	5.4.1	Gjeldande rett og høyringsforslag .....	27
2.4	Tiltak som ikkje medfører lovending .....	9	5.4.2	Høyringsfråsegner .....	27
2.5	Andre lovendingar .....	9	5.4.3	Departementet sine vurderingar .....	28
			5.5	Kvoteutveksling .....	29
			5.5.1	Gjeldande rett og høyringsforslag .....	29
<b>3</b>	<b>Høyring</b> .....	10	5.5.2	Høyringsfråsegner .....	29
3.1	Høyringsnotat .....	10	5.5.3	Departementet sine vurderingar .....	30
3.2	Høyringsfråsegner .....	10			
3.3	Generelt om høyringsfråsegnene og prosessen .....	11			
3.4	Sametinget si rolle .....	11	<b>6</b>	<b>Administrative og økonomiske konsekvensar, konsekvensar for det samiske folket</b> .....	31
<b>4</b>	<b>Oversikt over gjeldande rett</b> ....	12	<b>7</b>	<b>Merknader til lovforslaga</b> .....	32
4.1	Innleiing .....	12	7.1	Deltakarlova § 5 a – krav til bustad .....	32
4.2	Deltakarlova .....	12	7.2	Deltakarlova § 12 – fiskeriløyve ...	32
4.2.1	Ervervsløyve .....	12	7.3	Deltakarlova § 13 – lukka fiskeri ..	33
4.2.2	Konsesjonar, deltakarrettar og andre deltakaravgrensingar .....	13	7.4	Deltakarlova § 14 – erstatnings-tildeling av fiskeriløyve i lukka fiskeri .....	36
4.2.3	Nytildeling og erstatnings-tildeling .....	14	7.5	Deltakarlova § 15 – kvotefaktorar .....	37
4.3	Havressurslova .....	15	7.6	Deltakarlova § 18 – bortfall og tilbakekalling av fiskeriløyve mv. ....	39
4.3.1	Retten til ressursane .....	15	7.7	Deltakarlova § 19 – tilbakekalling av alle fiskeriløyve i eit fiskeri .....	40
4.3.2	Kvotar .....	15	7.8	Deltakarlova § 21 – avgrensingar i retten til å ta del i enkelte fiskeri	41
4.3.3	Strukturkvoteordningar .....	16	7.9	Deltakarlova § 31 – straff .....	42
4.4	Kvotefaktorar – bindeleddet mellom deltakarlova og havressurslova .....	16			
<b>5</b>	<b>Særskilde problemstillingar</b> .....	18			
5.1	Fullmakter til å fastsetje forskrift .....	18			
5.1.1	Gjeldande rett og høyringsforslag .....	18			
5.1.2	Høyringsfråsegner .....	18			

7.10	Havressurslova § 11 – nasjonal kvote, disponibel kvote, restkvote mv. ....	42	7.15	Havressurslova § 49 – utveksling av opplysningar mellom kontrollstyremakter o.a. ....	45
7.11	Havressurslova § 12 – kvotar for fartøy .....	43	7.16	Havressurslova § 51 – tiltak mot dei som driv eller medverkar til ulovleg, urapportert og uregulert fiske .....	46
7.12	Havressurslova § 14 – årleg kvoteutveksling .....	44	7.17	Havressurslova § 66 – havforskning og praktiske reiskapsforsøk .....	46
7.13	Havressurslova § 23 – omsetningsgrense for sports- og rekreasjonsfiske .....	45			
7.14	Havressurslova § 34 – plikt til å leggje til rette for kontroll om bord i fartøy .....	45		<b>Forslag til lov om endringar i deltakerloven og havressurslova (endringar i kvotesystemet) .....</b>	<b>47</b>



DET KONGELEGE  
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

# Prop. 137 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

## Lov om endringar i deltakerloven og havressurslova (endringar i kvotesystemet)

*Tilråding frå Nærings- og fiskeridepartementet 19. juni 2020,  
godkjend i statsråd same dagen.  
(Regjeringa Solberg)*

### 1 Innleiing

#### 1.1 Hovudinnhaldet i lovproposisjonen

Nærings- og fiskeridepartementet legg i denne lovproposisjonen fram forslag til endringar i lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakarlova) og lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova).

Formålet med lovendringane er å leggje til rette for at fiskeriforvaltninga kan følgje opp dei tiltaka i Meld. St. 32 (2018–2019) *Et kvotesystem for økt verdiskaping (kvotemeldinga)* som Stortinget har slutta seg til. Dette krev også forskriftsendringar, og departementet vil sende ut eit høyringsnotat med forslag til dei forskriftsendringane som vil vere nødvendige for å gjennomføre tiltaka.

Stortinget har gjennom vedtak 549–559 (2019–2020) slutta seg til dei fleste av tiltaka i kvotemeldinga, jf. Innst. 243 S (2019–2020). Mellom dei tiltaka det vart gjort framlegg om i meldinga, og som kravde lovendring, er det berre to (kvotelagret til fellesskapet og næringsfinansiert kondemneringsordning) som Stortinget ikkje har gjeve si

tilslutning til, jf. særleg stortingsvedtak 550, 556 og 559 (2019–2020). Desse to tiltaka vil derfor ikkje få særleg omtale i denne proposisjonen. I tillegg har Stortinget i vedtak 554 (2019–2020) bede regjeringa kome tilbake med eit forslag til fiskal avgift på fiskeria, som truleg vil krevje lovendring. Vi tek sikte på å kome tilbake til spørsmålet om lovendring når ein legg forslag til avgift fram for Stortinget.

I samband med handsaminga av kvotemeldinga har Stortinget dessutan på eige initiativ gjort vedtak og gjeve føringar som ikkje er vurderte nærare i kvotemeldinga. Desse vedtaka og føringane vil i liten grad verte omtala i denne lovproposisjonen fordi dei ikkje har direkte innverknad på utforminga av lovforslaga her, jf. likevel omtale av vedtak 554 (2019–2020) ovanfor. Stortinget har i vedtak 558 (2019–2020) bede regjeringa om å gjere utgreiingar av konsekvensane av desse vedtaka og føringane der det er behov, noko som inneber at forvaltninga vil måtte kome tilbake til den konkrete oppfølginga på eit seinare tidspunkt.

Departementet foreslår i tillegg nokre mindre endringar i deltakarlova og havressurslova for å rette feil og oppdatere utdaterte referansar.

Hovudsaka i denne lovproposisjonen er såleis å foreslå endringar i lovføresegner som gjeld kvotesystemet. Med kvotesystemet siktar vi her til reglane om kven som har høve til å delta i fiske (reglane om ervervsløyve, spesielle løyve og årlege deltakarreguleringar), kor mykje dei har rett til å fiske (reglane om årlege kvotar), og dei såkalla strukturkvoteordningane. Desse reglane er forankra i to sentrale fiskerilover, høvesvis deltakarlova kapittel II, III og IV om ervervsløyve, spesielle løyve og årlege deltakarreguleringar og havressurslova kapittel 3 om kvotar og fangstmengd.

Denne lovproposisjonen gjeld endringar i to av dei nemnde kapitla i deltakarlova, høvesvis kapittel III om spesielle løyve (konsesjonar) og kapittel IV om andre avgrensingar i kven som kan delta i fiske, forutan det nemnde kapittel 3 i havressurslova om kvotar og fangstmengd. Vi foreslår relativt omfattande endringar i lovføresegnene i alle desse tre lovkapitla.

Dette inneber vidare at vi ikkje foreslår endringar i deltakarlova kap. II om ervervsløyve for å følgje opp tiltaka i kvotemeldinga utover det som er nødvendig for å oppdatere utdaterte referansar mv. Deltakarlova kap. 2 regulerer mellom anna dei grunnleggjande krava til eigarskap i fiskefartøy,

høvesvis nasjonalitetskravet i deltakarlova § 5 og det såkalla aktivitetskravet i deltakarlova § 6. Vi foreslår heller ikkje endringar i lovføresegner om avgrensingar i fiskeriaktiviteten til utlendingar eller i føresegner om verkeområde, kontroll, sanksjonar og straff utover nødvendige tekniske oppdateringar av referansar og liknande.

## 1.2 Lita ordliste nynorsk – bokmål

Nærings- og fiskeridepartementet nyttar i nokre høve ganske ulike faguttrykk på nynorsk og bokmål. Vi ser det derfor som formålstenleg med ei lita ordliste her som kanskje kan bidra til å unngå grunnlaus forvirring:

ervervsløyve	–	ervervstillatelse
fiskeriløyve	–	fiskeritillatelse
spesielt løyve (konsesjon)	–	spesiell tillatelse (konsesjon)
deltakarrett	–	deltakeradgang
årlege deltakaravgrensingar	–	årlige adgangsavgrensingar
kvotelageret til fellesskapet	–	fellesskapets kvotebeholdning
deltakargruppe	–	adgangsgruppe

## 2 Behov for lovendringar

### 2.1 Generelt om behov for lovendringar

---

Forslaga i kvotemeldinga og Stortinget si tilslutning til dei fleste av desse skapar eit behov for lovendringar, jf. Stortinget sine vedtak 549–559 (2019–2020) og Innst. 243 S (2019–2020).

Lovproposisjonen er ei teknisk oppfølging av dei aktuelle tiltaka. Tiltaka er allereie drøfta og vurderte i kvotemeldinga og av Stortinget, og det er gjort vurderingar av dei administrative og økonomiske konsekvensane. Det er såleis i liten grad behov for å gjere særskilde vurderingar av administrative og økonomiske konsekvensar i lovproposisjonen. Hovudsaka vil derfor vere korleis utforme mest mogleg eigna lovføresegner som over tid vil gi staten høve til å utvikle det nye kvotesystemet.

Vi vil i kapittel 2.2 gå gjennom dei overordna omsyna bak forslaga i kvotemeldinga og sjå kva innverknad dei vil kunne ha på lovteksten. I kapittel 2.3 går vi gjennom dei tiltaka i kvotemeldinga som vi foreslår å forankre i ei ny eller endra lovføresegn, og i kapittel 2.4 gjev vi ei kort oversikt over tiltak i kvotemeldinga, som har tilstrekkeleg forankring i gjeldande lovverk, og som derfor ikkje treng ny lovheimel. I kapittel 2.5 gjev vi ei oversikt over andre forslag til lovendringar. Fleire av tiltaka som ikkje krev lovendringar føreset at forvaltninga fastset nye forskrifter. Dette vil departementet kome tilbake til.

Dei foreslegne endringane i deltakarlova kapittel III og IV og havressurslova kapittel 3 er omfattande. Departementet vurderer det derfor som formålstenleg å forbetre og forenkle dei enkelte lovføresegnene i desse kapitla der det fell naturleg, når ein likevel skal gjere større endringar. I dette ligg det dessutan eit ønske om å klargjere regelverket og vurdere om føresegner som i dag finst i forskrifter bør flyttast til lov og omvendt.

### 2.2 Overordna omsyn bak forslaga til tiltak i kvotemeldinga

---

Det går fram av innleiinga til kapittel 3 i kvotemeldinga (s. 17) at dei foreslegne tiltaka skal balansere ei rekke ulike og dels motstridande omsyn:

- Samfunnsøkonomisk effektiv utnytting av fiskeriressursane
- Eit kvotesystem som næringa, kystsamfunna og resten av samfunnet oppfattar som legitimt.
- Føreseielege rammevilkår for næringsaktørane
- Eit robust juridisk rammeverk som gjev tilstrekkeleg handlingsrom for styremaktene
- Betre utnytting av eksisterande fangstkapasitet
- Eit enklare og meir transparent kvotesystem
- Eit kvotesystem som gjev insentiv til varleg fangst, og som reduserer verditap og matsvinn

Balanseringa av desse ulike omsyna vil i utgangspunktet skje gjennom dei ulike vurderingane som er gjort i stortingsmeldinga og i mindre grad ha verknad for korleis vi foreslår å formulere lovføresegnene. Likevel vil enkelte av omsyna kunne ha innverknad på utforminga av lova. Dette gjeld særleg omsynet i fjerde kulepunkt, om å lage eit robust juridisk rammeverk som gjev tilstrekkeleg handlingsrom for styremaktene. I tillegg bør tredje og sjette kulepunkt, om omsynet til føreseielege rammevilkår for næringa og omsynet til eit enklare og meir transparent kvotesystem, spele ei rolle i regelverksutforminga.

Ingen av dei aktuelle tiltaka vil vere til hinder for at staten på eit seinare tidspunkt innfører nye tiltak, eller erstattar dei foreslegne ordningane, for å auke bidraget frå næringa til staten, på vegne av det fellesskapet som havressurslova § 2 viser til: «Dei viltlevande marine ressursane ligg til fellesskapet i Noreg.»

## 2.3 Oversikt over tiltak som krev lovendring

Regjeringa har i kapittel 3 i kvotemeldinga sortert dei ulike forslaga til tiltak i åtte underkapittel. Departementet har i høyringsnotatet 8. oktober 2019 om endringar i deltakarlova og havressurslova vurdert at det er behov for lovendringar for å følgje opp tiltak i fem av dei åtte underkapitla i kvotemeldinga. Dette gjeld kapittel 3.1 om forenkling av grunnsystemet, kapittel 3.2 om auka fleksibilitet i fisket, kapittel 3.3 om langsiktig tilpassing av fangstkapasitet, kapittel 3.4 om rammevilkår for sjarkflåten og kapittel 3.8 om bidrag frå næringa.

Stortinget har i si handsaming av kvotemeldinga i all hovudsak slutta seg til dei tiltaka i kapittel 3.1, 3.2 og 3.3 som krev lovendring, men ikkje til dei tiltaka i kapittel 3.4 (næringsfinansiert kondemneringsordning) og kapittel 3.8 (kvotelageret til fellesskapet) som krev lovendring. Det er derfor berre nødvendig med lovendringar for å følgje opp tiltak i kapittel 3.1, 3.2 og 3.3 i kvotemeldinga.

Stortinget har dessutan i vedtak 554 (2019–202) bede regjeringa kome tilbake til Stortinget med eit forslag om ei fiskal avgift på fiskeria tilsvarende om lag 100 millionar kroner årleg, og at regjeringa i samband med dette vurderer om ein kan nytte fiskeriforskningsavgifta som modell. Ei slik avgift vil truleg krevje lovendring, noko departementet tek sikte på å kome tilbake til i samband med at ein legg fram forslag til avgift.

### 2.3.1 Forenkling i grunnsystemet

I kapittel 3.1 i kvotemeldinga foreslår regjeringa følgjande tiltak:

- Årlege deltakarrettar og spesielle løyve vert erstatta av eit felles fiskeriløyve.
- Det enkelte fartøyet sin del av disponibel kvote kjem fram av kvotefaktorar tildelte til fartøy med relevant fiskeriløyve (faste kvotefaktorar).
- Dynamiske kvotefordelingsmekanismar vert erstatta av ei fast fordeling.

Stortinget har i hovudsak slutta seg til desse tiltaka. Departementet vil foreslå lovendringar for å følgje opp tiltaka i kulepunkt 1 og 2.

Forslaget i kulepunkt 1 om å erstatte årlege deltakarrettar og spesielle løyve (konsesjonar) med eit felles fiskeriløyve inneber at ein må gjere om på kapittel III i deltakarlova. Departementet foreslår at kapitlet skal gjelde fiskeriløyve i staden for spesielle løyve som i dag, og at reglane om fis-

keriløyve særleg vil gå fram av dei tre første lovføresegnene i kapitlet, §§ 12-14. Vi foreslår vidare endringar i § 21, som i dag er heimel for den årlege deltakarforskrifta der dei årlege deltakarrettane i lukka gruppe er regulerte. Forslaget går ut på at § 21 berre skal vere heimel for reglar om deltaking i open gruppe, sidan reglane om deltakarrettar vert erstatta av reglane om fiskeriløyve.

Forslaget i kulepunkt 2 om å la tildelte kvotefaktorar i utgangspunktet vere avgjerande for kor stor del av disponibel kvote fartøya kan fiske (faste kvotefaktorar), kan ein gjennomføre utan endringar i lova, jf. at kvotefaktorar og andre kvotefordelingsnøklar i dag ikkje er direkte omtala i lova. Departementet vurderer det likevel slik at kvotefaktorane vil ha ein så sentral plass i det nye kvotesystemet at det er naturleg å gje dei ei eksplisitt forankring i lovføresegnene i det nye kapittel III i deltakarlova, jf. særleg forslag til ny § 15, forutan i havressurslova §§ 11 og 12 som i dag regulerer fordeling av nasjonal kvote på høvesvis gruppenivå og fartøynivå.

Departementet viser til forslag til endringar i deltakarlova §§ 12-15 og § 21 og havressurslova §§ 11 og 12.

### 2.3.2 Auka fleksibilitet i fisket

I kapittel 3.2 i kvotemeldinga foreslår regjeringa følgjande tiltak:

- Ein etablerer ei ordning for kvoteutveksling for ut- og innleige av kvotar innanfor eit kvotear.
- Ein avgrensar kvoteutvekslingsordninga til ut- og innleige av maksimalt høvesvis 20 og 50 prosent av verdien av kvotane som fartøyet er tildelt.
- Ein etablerer ein sjølvfinansierande marknadsplass for å sikre effektiv, transparent og fleksibel kvoteutveksling.

Stortinget har i hovudsak slutta seg til desse tiltaka, men fleirtalet i komiteen har ein merknad om at maksimal netto innleige (innleige minus utleige) som hovudregel skal avgrensast av kvotetaket i dei fiskeria som er omfatta av strukturvoteordningar, og for den fartøygruppa der det enkelte fiskeriet inngår. Leigeordninga er ikkje meint som ei ekstra strukturordning, jf. Innst. 243 S (2019–2020) punkt 2.5.

Departementet vil foreslå lovendringar for å følgje opp forslaget om å etablere ei kvoteutvekslingsordning. Det er nødvendig med ein eigen lovheimel for at forvaltninga skal kunne lage forskrift med nødvendige avgrensingar som mellom anna er omtala i denne meldinga. Ein legg opp til å fast-



setje dei nærare føresegnene om kvoteutvekslingsordninga, mellom anna dei som er nemnde i det andre kulepunktet ovanfor, i forskrift forankra i den nye lovheimelen.

Departementet viser til forslag til endringar i havressurslova § 14.

### 2.3.3 Langsiktig tilpassing av fangstkapasitet

I kapittel 3.3 i kvotemeldinga foreslår regjeringa følgjande tiltak:

- Ein fører vidare gjeldande strukturkvoteordning med endra innretning.
- Ein fører vidare tidsavgrensinga i strukturkvoteordninga, nivået på kvotetaka, fartøygruppene om lag som i dag, men strukturkvoteordninga vil vere utan geografiske eller gruppespesifikke avkortingar til omfordeling i gruppa, utan krav om kondemnering og med fleksibilitet til å dele opp kvotepakker.
- Ein avkortar kvotefaktorane med 10 prosent ved bruk av strukturkvoteordninga. Strukturgevinsten frå avkortinga vert tilordna kvotelageret til fellesskapet. Bruk av strukturgevinsten skal virke nøytralt på kvotefordeling, dvs. at utleige berre vil skje innanfor same gruppe.
- Fartøyeigar får høve til å søke om konvertering av strukturkvotar til kvotefaktorar som varer 15 år ut over no gjeldande tidsavgrensing.
- Ved konvertering fordeler ein delar av strukturgevinsten innanfor fartøygruppa.
- Konvertering vil vere frivillig for den enkelte.

Stortinget har slutta seg til nokre av desse tiltaka, til dømes forslaga om å føre vidare gjeldande strukturkvoteordning med endra innretning. Stortinget har ikkje slutta seg til forslaget om å opne for konvertering av strukturkvotar, men dette forslaget krev uansett ikkje lovendring. Stortinget har heller ikkje slutta seg til forslaget om at strukturgevinsten ved avkorting skal tilordnast kvotelageret, men har i staden i vedtak 551 (2019–2020) gjeve føringar på fordeling av strukturgevinst ved avkorting og ved utløpet av tidsavgrensinga i strukturkvoteordningane.

Departementet vil foreslå lovendringar for å følgje opp dei aktuelle tiltaka. Gjeldande strukturkvoteordningar er forankra i forskrifter fastsette med heimel i havressurslova § 14 om spesielle kvoteordningar. Departementet foreslår at lovheimelen for strukturkvoteordningane vert flytta til deltakarlova kapittel III der ein foreslår å ta inn dei nye føreseg-

nene om kvotefaktorar. Det er etter vår meining meir naturleg å sjå på strukturkvoteordningane som eit sett med reglar om kvotefaktorar som høyrer heime i deltakarlova kapittel III om fiskeriløyve og kvotefaktorar enn eit sett med reglar om kvotar som høyrer heime i havressurslova kapittel 3 om fangstmengd og kvotar.

Departementet viser til forslag til endringar i deltakarlova § 15.

### 2.3.4 Andre lovendringar som følgje av kvotemeldinga

Det vil vere nødvendig å gjere endringar i fleire andre lovføresegner som følgje av hovudendringane som er nemnde i kapittel 2.3.1–2.3.3 ovanfor. Mellom anna vil vi foreslå endringar i dei to lovføresegnene om bortfall og tilbakekalling av spesielle løyve i deltakarlova §§ 18 og 19 fordi føresegnene heretter kjem til å gjelde fiskeriløyve og kvotefaktorar i staden for spesielle løyve. Vidare vil vi foreslå ei oppdatering av straffeføresegna i deltakarlova fordi ho viser til nokre av lovføresegnene vi foreslår endringar i.

## 2.4 Tiltak som ikkje medfører lovendring

Vi legg ikkje opp til lovendringar for å følgje opp alle tiltaka i kvotemeldinga som Stortinget har slutta seg til. Mellom tiltaka som ikkje krev lovendring, finn vi forslaget om å erstatte dynamiske kvotefordelingsmekanismar med fast fordeling, forslaget om å erstatte gruppeinndeling etter heimelslengd med gruppeinndeling etter faktisk lengd, dei fleste forslaga om sjarkflåten og forslag om rekruttering. Endringane i pliktsystemet kan forvaltninga også følgje opp utan lovendring. Desse tiltaka vil i staden verte følgde opp med forskriftsendringar.

## 2.5 Andre lovendringar

Enkelte lovføresegner i deltakarlova og havressurslova inneheld språklege feil eller referansar til andre lovføresegner som ikkje er oppdaterte. Departementet legg opp til å rette opp i dette.

Departementet viser til forslag til endringar i deltakarlova § 5 a og havressurslova §§ 23, 34, 49, 51 og 66.

## 3 Høring

### 3.1 Høyringsnotat

Departementet sende 8. oktober 2019 ut eit høyringsnotat med forslag til endringer i deltakarlova og havressurslova – oppfølging av Meld. St. 32 (2018–2019) *Et kvotesystem for økt verdiskaping*. Departementet sette ein frist for høyringsfråsegner til 3. desember 2019.

Hovudtemaet i høyringsnotatet var å foreslå lovendringar som er formålstenlege for å følgje opp dei tiltaka som regjeringa då allereie hadde gjort framlegg om i kvotemeldinga.

Høyringsnotatet vart sendt til følgjande høyringsinstansar:

Fiskeridirektoratet  
Fjordfiskerinemnda  
Miljødirektoratet  
Regelrådet

Sametinget

Akershus fylkeskommune  
Aust-Agder fylkeskommune  
Finnmark fylkeskommune  
Hordaland fylkeskommune  
Møre og Romsdal fylkeskommune  
Nordland fylkeskommune  
Rogaland fylkeskommune  
Sogn og Fjordane fylkeskommune  
Telemark fylkeskommune  
Troms fylkeskommune  
Trøndelag fylkeskommune  
Vest-Agder fylkeskommune  
Vestfold fylkeskommune  
Østfold fylkeskommune

Innovasjon Norge

Det norske maskinistforbund  
Finans Norge  
Fiskekjøpernes forening  
Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond  
Hovedorganisasjonen Virke  
Kommunesektorens organisasjon  
Landsorganisasjonen i Norge  
Norges Fiskarlag

Norges Kystfiskarlag  
Norges Råfisklag  
Norges Sildesalgslag  
Norsk Industri  
Norsk nærings- og nytelsesmiddelarbeiderforbund  
Norsk Sjømannsforbund  
Norsk Sjøoffisersforbund  
Næringslivets hovedorganisasjon  
Pelagisk Forening  
Rogaland Fiskesalgslag  
Sjømat Norge  
Sjømatbedriftene  
Sunnmøre og Romsdal Fiskesalgslag  
Vest-Norges Fiskesalgslag

### 3.2 Høyringsfråsegner

Departementet har motteke fråsegner frå følgjande høyringsinstansar:

Fiskeridirektoratet  
Regelrådet

Sametinget

Lofotrådet

Finnmark fylkeskommune  
Møre og Romsdal fylkeskommune  
Troms fylkeskommune  
Vestland fylkeskommune  
Viken fylkeskommune

Hammerfest kommune  
Lebesby kommune  
Vadsø kommune  
Vardø kommune

Advokatforeningen  
Det norske maskinistforbund  
Ervik kystfiske  
Fiskarlaget Nord  
Fiskebåt  
Fiskekjøpernes forening  
Hasvik Arbeiderparti

Landsorganisasjonen i Norge  
Møre og Romsdal Fiskarlag  
Nordland Fylkes Fiskarlag  
Norges Fiskarlag  
Norges Kystfiskarlag  
Norges Råfisklag  
Pelagisk Forening  
Sjømat Norge  
Sjømatbedriftene

Følgjande høyringsinstansar har svart at dei ikkje har merknader:

Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond

### 3.3 Generelt om høyringsfråsegnene og prosessen

---

Departementet har teke imot høyringsfråsegner frå totalt 28 høyringsinstansar.

Fleire av høyringsinstansane har nytta høvet til å ta oppatt tidlegare fråsegner om kvotemeldinga. Departementet har berre i avgrensa grad vurdert høyringsfråsegner om tiltaka i kvotemeldinga, dersom dei har interesse for utforminga av lovteksten.

Ei rekke høyringsinstansar har i ulik grad kritisert tidspunktet for høyringa av lovforslaga. Fleire gjev uttrykk for at høyringa burde vente til etter at Stortinget har handsama kvotemeldinga, og at det er vanskeleg å vurdere dei ulike lovforslaga før ein kjenner utfallet av handsaminga i Stortinget. Mellom dei høyringsinstansane som i ulik grad gjev uttrykk for skepsis til prosessen, finn vi Sametinget, Norges Fiskarlag, Norges Kystfiskarlag, Sjømat Norge, Pelagisk Forening, Fiskekjøpernes forening, Landsorganisasjonen i Norge, Det norske maskinistforbund, Vestland fylkeskommune, Møre og Romsdal fylkeskommune, Vardø kommune og Lebesby kommune. Enkelte høyringsinstansar ønskte dessutan å utsetje lovarbeidet til etter at Riksrevisjonen har lagt fram konklusjonane frå si undersøking av kvotesystemet i kyst- og havfisket.

Departementet har ikkje funne grunn til å utsetje høyringa av lovendringane til etter Stortinget si handsaming av kvotemeldinga eller no ha ei ny høyring av dei endringane det her vert gjort framlegg om. Ein viser til at lovforslaga er ei teknisk oppfølging av forslag til tiltak som er presenterte i kvotemeldinga, og som allereie har vore gjenstand for alminneleg høyring gjennom departementet si høyring 16. desember 2016 av NOU 2016: 26 *Et fremtidsrettet kvotesystem* og departementet sitt høyringsnotat 23. mars 2018 om rolla til sjarkflåten i eit framtidretta kvotesystem.

Departementet har likevel funne grunn til å vente med å leggje fram lovproposisjonen til etter Stortinget si handsaming av kvotemeldinga, slik at ein kan utelate frå proposisjonen dei tiltaka i kvotemeldinga som Stortinget ikkje har slutta seg til. Ein praktisk konsekvens av dette er dessutan at lovforslaget vert lagt fram etter at Riksrevisjonen 28. april 2020 offentleggjorde konklusjonane frå si undersøking av kvotesystemet i kyst- og havfisket.

### 3.4 Sametinget si rolle

---

Sametinget har i brev 21. februar 2020 gjeve ei forsinka høyringsfråsegn der dei føreset at saka vert følgd opp med konsultasjonar.

Departementet har gjennomført konsultasjonar med Sametinget i forkant av at framlegginga av kvotemeldinga. Dette er omtala nærare i kvotemeldinga kapittel 7.6. Departementet har derimot ikkje funne grunnlag for å gjennomføre konsultasjonar med Sametinget om sjølve lovforslaget då dette etter vår vurdering openbert fell utanfor konsultasjonsplikta. Lovforslaget er ei teknisk oppfølging av dei tiltaka i kvotemeldinga som krev lovendring, og som Stortinget har sluttet seg til. I og med at vi konsulterte om tiltaka i meldinga, kan vi ikkje sjå at lovforslaget i seg sjølv rører ved samiske interesser på ein slik måte at det oppstår ei konsultasjonsplikt. Departementet har informert Sametinget om dette i eit eige brev.

## 4 Oversikt over gjeldande rett

### 4.1 Innleiing

Dei tre sentrale fiskerilovene er deltakarlova, havressurslova og fiskesalslagslova.

Deltakarlova, *lov 26. mars 1999 nr 15 om retten til å delta i fiske og fangst*, regulerer kven som kan delta i ervervsmessig fiske og fangst. Havressurslova, *lov 6. juni 2008 nr 37 om forvaltning av viltlevende marine ressursar*, regulerer kor mykje ein kan hauste og korleis, dvs. om utøvinga og gjennomføringa av haustinga. Fiske-salslagslova, *lov 21. juni 2013 nr. 75 om første-handsomsetning av viltlevende marine ressursar*, regulerer omsetning i første hand av viltlevende marine ressursar.

Kvotesystemet i vid forstand, som er tema for kvotemeldinga, er regulert i og i medhald av deltakarlova og havressurslova. Vi vil derfor i det følgjande gå gjennom desse reglane.

### 4.2 Deltakarlova

Deltakarlova vart vedteken 26. mars 1999 og erstattar tidlegare lover som har regulert deltakinga i fiske og fangst, mellom anna *lov 16. juni 1972 nr. 57 om regulering av deltagelsen i fiske*, jf. Ot.prp. nr. 67 (1998–99) *Om lov om retten til å delta i fiske og fangst*.

Formålet til lova er dels å tilpasse fangstkapasiteten i fiskeflåten til ressursgrunnlaget for å sikre ei rasjonell og berekraftig utnytting av dei marine ressursane, dels å auke lønnsmda og verdiskapinga i næringa og gjennom dette tryggje busettinga i kystdistrikta, og dels å leggje til rette for at haustinga av dei marine ressursane framleis skal kome kystfolket til gode.

Stortinget har vedteke fleire endringar i deltakarlova. Mellom dei sentrale endringslovene finn vi:

- Lov 17. desember 2004 nr. 88, jf. Ot.prp. nr. 70 (2003–2004) *Om lov om endring i lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakarloven) m.v.*

- Lov 21. september 2012 nr. 66, jf. Prop. 70 L (2011–2012) *Endringar i deltakerloven, havressurslova og finnmarksloven (kystfiskeutvalget)*
- Lov 31. mai 2013 nr. 24, jf. Prop. 59 L (2012–2013) *Endringer i deltakerloven, fiskeriforbudsloven mv.*
- Lov 19. juni 2015 nr. 78, jf. Prop. 88 L (2014–2015) *Endringer i deltakerloven (tildeling av spesiell tillatelse og adgang til å delta i fiske)*

#### 4.2.1 Ervervsløyve

Deltakarlova stiller krav om ervervsløyve for alle som vil drive ervervsmessig fiske og fangst med fartøy, jf. deltakarlova § 4. Ein tildeler ervervsløyve til eigaren av fartøyet, for eitt konkret fartøy, jf. deltakarlova § 4 andre ledd. Det inneber at berre denne eigaren kan drive fartøyet, for si rekning og risiko, innanfor ramma av og i kraft av dette løyvet, og innanfor dei reglane som er fastsette i det samla regelverket. Det inneber vidare at dersom fartøyeigar vil skifte ut sitt fartøy og halde fram med fisket med eit anna fartøy, må vedkomande søke styremaktene om ervevs-løyve for det nye fartøyet. Ervervsløyvet fell bort dersom eigaren tapar eigedomsretten til fartøyet, jf. deltakarlova § 10.

Deltakarlova stiller fleire vilkår for tildeling av ervervsløyve. To sentrale vilkår er nasjonalitetskravet og aktivitetskravet, jf. deltakarlova §§ 5 og 6. Nasjonalitetskravet inneber at fartøyeigar må vere norsk statsborgar eller likestilt, og bidrar til at inntektene frå fiske og fangst kjem det norske samfunnet til gode. Som likestilt med norsk statsborgar vert rekna utlending busett i Noreg, men berre dersom fartøyet er under 15 meter. Dersom eit selskap eig fartøyet, må selskapet vere ått med minst 60 prosent av norske statsborgarar, og det gjeld eigne krav til mellom anna styresamansetninga.

Aktivitetskravet inneber at aktive fiskarar som hovudregel må eige fartøyet. Kravet bidrar til at inntektene frå fiske og fangst kjem aktive fiskarar til gode, og ikkje passive kapitalinteressar. Som aktiv fiskar reknar vi person som har drive ervervsmessig fiske eller fangst på eller med norsk fartøy i minst tre av dei siste fem åra og

framleis er knytt til fiske- og fangstyrket. Dersom eit selskap eig fartøyet, må det vere ått med meir enn 50 % av aktive fiskarar. Lova opnar for unntak frå aktivitetskravet i nokre høve, mellom anna kan departementet i særlege høve, når næringsmessige og regionale omsyn tilseier det, gjere unntak ved enkeltvedtak.

Styremaktene skal kalle tilbake ervervsløyvet dersom eigaren ikkje lenger oppfyller nasjonalitetskravet eller aktivitetskravet, jf. deltakarlova § 11 første ledd.

Denne lovproposisjonen legg ikkje opp til endringar i lovføresegnene om ervervsløyve.

#### 4.2.2 Konsesjonar, deltakarrettar og andre deltakaravgrensingar

I tillegg til at all ervervsmessig fiske og fangst med fartøy er underlagt krav om ervervsløyve, gjeld i dei langt fleste kommersielt viktige fiskeria eit eige krav om konsesjon (spesiell løyve) eller andre deltakaravgrensingar for å kunne delta. Slike deltakaravgrensingar bidrar til å motverke overkapasitet i dei aktuelle fiskeria, og bidrar til meir føreseielege rammevilkår for aktørane.

Konsesjonsordningane er i første rekke gjort gjeldande for dei ulike fiskeria i havfiskeflåten, jf. deltakarlova § 12. Konsesjonen fungerer i stor grad på same vis som ervervsløyve ved at han vert tildelt til ein eigar for eitt konkret fartøy, jf. deltakarlova § 15, og ein må derfor tildele ny konsesjon når fartøyet skiftar eigar, når eigaren skiftar fartøy eller konsesjon skiftar fartøy, jf. deltakarlova § 17. Vidare fell konsesjonen bort dersom ervervsløyvet for fartøyet fell bort eller vert kalla tilbake, til dømes dersom eigaren tapar eigedomsretten til fartøyet, jf. deltakarlova § 18, jf. § 10. Vi har i dag 19 ulike konsesjonsordningar fastsette i *forskrift 13. oktober 2006 nr. 1157 om spesielle tillatelser til å drive enkelte former for fiske og fangst* (konsesjonsforskrifta), i medhald av deltakarlova § 12.

I kystfiskeflåten har det utvikla seg ei anna form for deltakaravgrensingar, såkalla årlege deltakaravgrensingar som departementet fastset i ei årleg deltakarforskrift med heimel i deltakarlova § 21. Deltakarforskrifta inneheld deltakaravgrensingar for totalt 14 kystfiskeri og for den konvensjonelle havfiskeflåten, og dei fleste av desse fiskeria er delte opp i ei lukka og ei open gruppe. Lukka gruppe skil seg frå open gruppe dels ved at deltaking i lukka gruppe som regel gjev rett til å fiske ein monaleg større kvote, og dels ved at deltakinga er avgrensa til fartøy som hadde rett til å delta i gruppa føregående år. For deltaking i lukka gruppe er det dessutan som regel eit krav om at fartøyeigar står på blad

B i fiskarmanntalet, som er reservert for heiltidsfiskarar. Rett til å delta i lukka gruppe omtalar ein gjerne som deltakarrett. For deltaking i begge grupper stiller ein gjerne krav om at fartøyet er registrert i merkeregisteret, har lasteromvolum som er mindre enn 500 kbm, og er eigna og utrusta og har mannskap for det aktuelle fisket, og at fartøyeigar og høvedsmann står i fiskarmanntalet.

Det er såleis enkelte prinsipielle skilnader mellom å deltakarregulere eit fiskeri med konsesjonar og å regulere det med deltakarrettar i ei lukka gruppe. Konsesjonar tildeler ein utan tidsavgrensingar, medan ein deltakarrett berre gjeld for eitt år om gangen. Vidare er ikkje ein deltakarrett eit løyve i rettsleg forstand, men berre eit uttrykk for at fartøyeigar og fartøyet fyller dei til einkvar tid gjeldande vilkåra for å delta i lukka gruppe i dei aktuelle fiskeria. Vilråra for å delta kan endrast frå eit år til det neste, i samband med fastsetjinga av deltakarforskrifta for neste år, eller ved ei forskriftsendring i løpet av året. Deltakarretten fell automatisk bort dersom fartøyeigar eller fartøy ikkje lenger fyller vilkåra i forskrifta for å delta i lukka gruppe, medan ein konsesjon ikkje fell bort, men må kallast tilbake med mindre ein gjer endringar i eigarskapet, jf. deltakarlova §§ 18 og 19.

Det er likevel alle fellestrekk mellom konsesjonar og deltakarrettar som er mest påfallande. Begge gjeld berre for lukka fiskeri, med nokre få unntak for konsesjonar. Det er med andre ord ei avgrensa krets av aktørar i den enkelte fartøygruppa som har nytte av konsesjonar og deltakarrettar. Det er vidare slik at sjølv om deltakarrettar berre gjeld for eitt år om gongen, har ein i praksis frå år til år ført vidare uendra vilkår for å delta, slik at deltakarrettane på mange praktiske måtar har same permanente preg som konsesjonane som ikkje er underlagde tidsavgrensingar. Det har vore relativt brei politisk semje om denne stabiliteten i tildelinga av deltakarrettar, som gjev fartøyeigar føreseielege rammevilkår. Vidare er både konsesjonar og deltakarrettar alltid knytte både til ein fartøyeigar og eit konkret fartøy. Ved eigarskifte fell konsesjonar og deltakarrettar bort. Reglane for tildeling av konsesjon eller deltakarrett når ein sel fartøyet for fortsett drift, når fartøyeigar skiftar ut sitt gamle fartøy, eller når fartøyeigar splittar fiskeløyve, er i all hovudsak samanfallande.

Denne lovproposisjonen legg opp til ei rekke endringar i lovføresegnene om konsesjon og deltakaravgrensingar mellom anna som følgje av at kvotemeldinga foreslår å slå saman konsesjonar og deltakarrettar til eit felles fiskeriløyve, jf. mellom anna forslag til nye §§ 12 og 21 i deltakarlova.

### 4.2.3 Nytildeling og erstatningstildeling

Ein skil gjerne mellom to typar tildeling av konsesjonar og deltakarrettar i lukka fiskeri, høvesvis nytildeling og erstatningstildeling. Hovudskilnaden er at ved nytildeling kjem ikkje konsesjonen eller deltakarretten til erstatning for ein tilsvarende konsesjon eller deltakarrett, noko som inneber at talet på deltakarar aukar, medan ved erstatningstildeling skjer tildeling som følgje av at ein annan konsesjon eller deltakarrett vert oppgjeven, til dømes ved utskifting av fartøy eller sal av fartøy for fortsett drift.

Det er ei klar politisk målsetting å sikre stabilitet i dei lukka fiskeria, enten dei er regulerte med konsesjonar eller deltakarrettar. Dette inneber at styremaktene normalt vil vere varsame både med å gjere endringar i inndelinga av konsesjonsgruppene, og med å auke talet på konsesjonar eller deltakarrettar i den enkelte gruppa. Dette er nødvendig for å oppretthalde lønnsemd, og ein sentral føresetnad for at strukturvoteordningane skal kunne fungere slik dei gjer i dag. Regelverket er med andre ord meir restriktivt når det gjeld nytildeling enn når det gjeld erstatningstildeling av konsesjonar og deltakarrettar.

#### 4.2.3.1 Særleg om nytildeling

Styremaktene har likevel relativt omfattande høve til å tildele nye konsesjonar og deltakarrettar dersom ein skulle ønske det, enten ved å auke talet på konsesjonar eller deltakarrettar i ei eksisterande gruppe, eller ved å gjere endringar i gruppeinndelinga. Dette er regulert i deltakarlova § 16 når det gjeld konsesjonar. Ei tilsvarende føresegn finst ikkje for deltakarrettar, noko som i praksis inneber at handlingsrommet for styremaktene er større her, jf. dessutan at deltakarrettane i motsetning til konsesjonar gjeld for eitt år om gongen.

Deltakarlova § 16 opnar såleis for at departementet kan auke talet på konsesjonar i ei konsesjonsgruppe ved å tildele nye konsesjonar. Med mindre særlege grunnar tilseier noko anna, skal ein gjennomføre ei offentleg utlysing av slike nye konsesjonar, og berre om departementet ved ei vurdering ut frå formålet til lova finn at ein bør auke talet på konsesjonar i ei gruppe. Deltakarlova inneheld ikkje tilsvarende avgrensingar på når styremaktene kan tildele nye deltakarrettar i dei fiskeria dette er aktuelt.

Deltakarlova gjev dessutan fiskeristyremaktene stort handlingsrom til å gjere endringar i eksisterande konsesjonsgrupper og i eksisterande lukka fartøygrupper i kystfiskeria.

Det følgjer av deltakarlova § 19 at kongen kan kalle tilbake alle konsesjonar i ei gruppe, eller han kan avgrense gruppa til å gjelde eit snevrare geografisk område eller til eit mindre omfang av typar fiske eller fangst enn konsesjonane omfattar. Vidare følgjer det av §§ 12 og 14 at kongen kan opprette nye konsesjonsgrupper og utvide dei eksisterande. Det er heller ingen avgrensingar i kompetansen for departementet til ved årsskiftet å oppheve, endre eller opprette lukka fartøygrupper i kystfiskeria ut over det som følgjer av deltakarlova § 21.

Likevel har både konsesjonsgruppene og dei lukka kystfartøygruppene i fleire år vore kjenneteikna av stabilitet. Alle dei kommersielt viktigaste fiskeria er i dag lukka og regulerte enten med konsesjonar eller deltakarrettar, og behovet for å opprette nye grupper synest avgrensa. Talet på konsesjonar og deltakarrettar i dei enkelte fiskeria har gjennomgåande lege fast etter lukkinga, eller talet har vorte redusert etter at ein har opna for bruk av strukturordningar. Stabilitet i talet på deltakarar i dei lukka fiskeria vil ofte vere nødvendig for å oppretthalde lønnsemd, og er dessutan ein sentral føresetnad for at strukturvoteordningane skal kunne fungere slik dei gjer i dag.

Denne lovproposisjonen legg opp til fleire tekniske endringar i lovføresegnene om nytildeling, mellom anna å lovfeste enkelte føresegner om lukking av fiskeri, jf. forslag til ny § 13 i deltakarlova.

#### 4.2.3.2 Særleg om erstatningstildeling

Ein fartøyeigar kan søke om erstatningstildeling av konsesjon eller deltakarrett i tre høve: ved kjøp av fartøyet for fortsett drift, ved utskifting av fartøyet, og ved såkalla splitting av driftsgrunnlag. Splitting av driftsgrunnlag inneber at ein konsesjon eller deltakarrett vert overført mellom to fartøy i medhald av eige løyve frå forvaltninga til slik splitting. I slike tilfelle kjem konsesjonen eller deltakarretten til erstatning for ein tilsvarende konsesjon eller deltakarrett som vert oppgjeven i samband med kjøpet, utskiftinga eller splittinga. Det skjer med andre ord ikkje ein auke i talet på konsesjonar eller deltakarrettar i den aktuelle fartøygruppa. Slike erstatningstildelingar er regulert i deltakarlova § 17 og konsesjonsforskrifta for konsesjonane sin del og i den årlege deltakarforskrifta med heimel i deltakarlova § 21 tredje ledd for deltakarrettane sin del.

Denne lovproposisjonen legg opp til mindre tekniske endringar i lovføresegna om erstatningstildeling, jf. forslag til ny § 14 i deltakarlova.

### 4.3 Havressurslova

Havressurslova vart vedteken 6. juni 2008 og erstatta lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv., jf. Ot.prp. nr. 67 (1998–99) *Om lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar*.

Formålet til lova er å sikre ei berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av dei viltlevande marine ressursane og det tilhøyrande genetiske materialet. Lova inneheld mellom anna føresegner om kvotar og om utøving av fiske, forutan om enkelte avgifter. Det er føresegnene om kvotar som har størst interesse i samband med oppfølginga av kvotemeldinga. I tillegg er det generelle prinsippet om at dei viltlevande marine ressursane ligg til fellesskapet i Noreg forankra i havressurslova § 2, gjerne omtala som retten til ressursane.

Havressurslova har ikkje vore gjenstand for like mange store endringar som deltakarlova. Mellom dei større endringane nemner vi følgjande:

- Lov 21. september 2012 nr. 66, jf. Prop. 70 L (2011–2012) *Endringar i deltakerloven, havressurslova og finnmarksloven (kystfiskeutvalget)*
- Lov 31. mai 2013 nr. 24, jf. Prop. 59 L (2012–2013) *Endringer i deltakerloven, fiskeriforbudsloven mv.*
- Lov 16. juni 2017 nr. 73, jf. Prop. 119 L (2016–2017) *Endringar i havressurslova m.m. (regulering av turistfiskeriering m.m.)*

#### 4.3.1 Retten til ressursane

Havressurslova § 2 slår fast at dei viltlevande marine ressursane ligg til fellesskapet i Noreg. Føresegna lovfestar eit grunnleggjande prinsipp om retten til desse ressursane. Føresegna er knytt til rolla til staten som forvaltar og ansvaret til staten for at ressursane og dei marine økosystema er i balanse og produserer eit haustingsverdig overskot. Føresegna gjeld ikkje det enkelte individet eller det enkelte eksemplaret av eit fiskeslag, men dei ressursane som til ei kvar tid er å finne i område underlagt norsk fiskerijurisdiksjon. Føresegna etablerer såleis ikkje statleg eigedomsrett til ressursane i juridisk forstand, men uttrykker fellesskapet sin rett til ressursane i motsetning til ein privateigd ressurs.

Føresegna er med andre ord ikkje til hinder for at staten kan regulere både uttaket frå og deltakinga i fisket på ein måte som avgrensar retten til fiske for nokre meir enn for andre, i medhald av dei relevante føresegnene i deltakarlova og havressurslova. Problemstillinga er mellom anna

omtala slik i forarbeida til havressurslova, jf. Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) kapittel 4.3.4:

«I Innst. O. nr. 38 (1998–99) til deltakarlova vart dette utdjupa i kapittel 2.3, der det vert sagt følgjande:

Komiteen vil påpeke at fiskeressursene tilhører det norske folk, i fellesskap. Det er derfor i utgangspunktet ingen enkeltpersoner eller enkeltsselskaper som kan gis evigvarende eksklusive rettigheter til vederlagsfritt å høste av (og tjene på) disse ressursene, mens andre stenges ute fra å delta i fisket. Komiteen erkjenner samtidig behovet for å begrense ressursuttaket av hensyn til en langsiktig og bærekraftig utnyttning av ressursene i havet. Komiteen mener derfor at deltakerloven er viktig i forhold til å regulere deltakelsen i fisket og dermed den samlede kapasitet i fiskeflåten.

Det går her fram at lovgjevar ikkje har sett noko motsetjing mellom avgrensing i deltakinga i fisket, og det at ressursane er ein nasjonal fellesressurs. Det kan mellom anna difor ikkje hevdast at den økonomiske verdien som vert skapt gjennom slike avgrensingar i deltakinga, og det at denne verdien vert utløyst gjennom transaksjonar mellom private partar, har endra det rettslege innhaldet i dei løyva som er gjevne eller fiskebåteigarane sin rettslege status og situasjon. Høvet til å kalle tilbake konsesjonar eller gjere andre endringar i konsesjonsgruppene i medhald av deltakarlova, står til dømes ved lag.»

Denne lovproposisjonen legg ikkje opp til endringar i havressurslova § 2 om retten til ressursane.

#### 4.3.2 Kvotar

Sjølv om eit fartøy i medhald av deltakarlova er tildelt ervervsløyve og konsesjon eller har deltakarrett i eit fiskeri, gjev ikkje dette rett til å fiske meir enn det som følgjer av dei til einkvar tid gjeldande kvotereguleringar i medhald av havressurslova, jf. til dømes deltakarlova §§ 4 tredje ledd og 15 andre ledd for høvesvis ervervsløyve og konsesjonar og deltakerforskrifta § 3 for deltakarrettar.

Kvotar vert tildelte årleg til fartøy i medhald av dei årlege reguleringsforskriftene med heimel i havressurslova kap. 3. For ei haustingsverksemd vert det gjerne fastsett ein nasjonal kvote som igjen mellom anna vert fordelt på ulike fartøygrupper, jf. havressurslova § 11. Ein fordeler der-

etter gruppeknoten på fartøya i den enkelte gruppe, jf. havressurslova § 12.

Dersom haustingsverksemda omfattar eit lukka fiskeri, vil storleiken på den årlege kvoten som vert fordelt til eit fartøy, avhenge av kva for fordelingsnøklar som ein nyttar i den aktuelle haustingsverksemda. Desse fordelingsnøklane går under mange namn, som kvotefaktorar, konsesjonskapasitet osv., men har same funksjon og vert i det følgjande omtala som kvotefaktorar, jf. mellom anna kapittel 4.4.

Denne lovproposisjonen legg opp til endringar i lovføresegnene om kvotefastsetjing i havressurslova §§ 11 og 12 mellom anna for å følgje opp forslaget i kvotemeldinga kapittel 3.1.2 om å innføre faste kvotefaktorar.

#### 4.3.3 Strukturkvoteordningar

Eit fartøy kan i utgangspunktet berre fiske ein kvote av kvart fiskeslag i løpet av kvoteåret. Om ein ønsker større driftsgrunnlag for fartøyet, er det nærliggjande å nytte strukturkvoteordningane. Strukturkvoteordningane for høvesvis havfiskeflåten og kystfiskeflåten er regulerte i *forskrift 4. mars 2005 nr. 193 om strukturkvoteordning mv. for havfiskeflåten* (strukturforskrifta for havfiskeflåten) og *forskrift 7. november 2003 nr. 1309 om spesielle kvoteordningar for kystfiskeflåten* (strukturforskrifta for kystfiskeflåten). Begge forskriftene er fastsette med heimel i havressurslova § 14.

Strukturkvoteordningane tener to hovudformål: Dei legg til rette for auka lønnsemd i reiarlaga ved at ein kan tildele fartøya større kvotegrunnlag å fiske på, og dei motverkar overkapasitet i fangstleddet ved at ein tek fartøy ut av fiske. Hovedvilkåret for bruk av strukturkvoteordningane er at ein tek eit fartøy ut av fiske, og at ein gjev opp konsesjonar eller deltakarrettar som det uttekne fartøyet var tildelt. Strukturkvote kan ein berre tildele for eitt år om gongen for eit konkret fiskeslag, og det er ein føresetnad at fartøyet er tildelt konsesjon eller har deltakarrett i det aktuelle fiskeriet, jf. strukturforskrifta for havfiskeflåten § 5 og strukturforskrifta for kystfiskeflåten § 7. Dersom konsesjonen eller deltakarretten fell bort eller vert kalla tilbake, fell strukturkvoten automatisk bort. Det gjeld dessutan tidsavgrensingar på kor lenge strukturkvotene kan verte retildelte, høvesvis 20 og 25 år etter når dei vart tildelte første gongen.

Denne lovproposisjonen legg opp til endringar i lovheimelen for strukturkvoteordningane, jf. forslag til ny deltakarlov § 15.

#### 4.4 Kvotefaktorar – bindeleddet mellom deltakarlova og havressurslova

For å kunne fastsetje årleg kvote til enkeltfartøy må forvaltninga ta omsyn til fordelingsnøklar, til dømes for å fordele gruppeknoten på fartøya i gruppa. Desse fordelingsnøklane er forma på ulike vis og går under ulike namn avhengig av kva for fartøygruppe dei gjeld. Stikkord kan vere heimslengd, basistonn, konsesjonskapasitet, fartøylengd og kvotefaktorar. Av praktiske grunnar vel vi å omtale fordelingsnøklane som kvotefaktorar i det følgjande.

Kvotefaktorane er i dag ikkje omtala verken i deltakarlova eller havressurslova, men har nær samanheng med begge lovene fordi dei ofte vil gå fram av løyve gjevne i medhald av deltakarlova, og fordi dei tener som nøklar til å fordele kvotar mellom fartøy i medhald av havressurslova.

Kvotefaktorane vil gjerne vere knytte direkte til den enkelte konsesjonen som fartøyet er tildelt, eller til den enkelte deltakarretten som fartøyet har, og dei vil som regel følgje med dersom konsesjonen eller deltakarretten er gjenstand for erstatningstildeling. Ved bruk av strukturkvoteordninga vil fartøyeigar måtte oppgje kvotefaktorar samtidig som ho oppgjev konsesjonar eller deltakarrettar. Dei oppgjevne kvotefaktorane vil verte erstatta av nye kvotefaktorar som vert knytte til nytildelte strukturkvotar etter eventuell avkorting. Slike kvotefaktorar vert gjerne omtala som strukturkvotefaktorar, og dei har ikkje same binding til konsesjonen eller deltakarretten som andre kvotefaktorar, gjerne omtala som grunnkvotefaktorar, mellom anna fordi regelverket opnar for erstatningstildeling av strukturkvotefaktorar utan at konsesjonen eller deltakarretten følgjer med, under føresetnad av at forvaltninga gjev nødvendig løyve (splitting), jf. strukturforskrifta for havfiskeflåten § 7 b og strukturforskrifta for kystfiskeflåten § 11 b.

Kvotefaktorane vil ha same formelle tidsavgrensingar som konsesjonen, deltakarretten eller strukturkvoten som dei måtte vere tilknytte, med mindre noko anna er fastsett. I dette ligg det at kvotefaktorar knytte til konsesjonar normalt ikkje vil vere underlagde tidsavgrensingar, medan kvotefaktorar knytte til deltakarrettar og strukturkvotar vil gjelde for eitt år om gongen. Strukturkvotefaktorar vil kunne tildelast årleg innanfor tidsavgrensinga på 20 eller 25 år som gjeld for den aktuelle årlege strukturkvoten. Prøving av om vilkåra for tildeling av strukturkvotar er oppfylte skal ein gjere ved tildeling første gong. Den årlege tildeling skjer utan ny prøving, med mindre det kjem



fram opplysningar som tyder på at vilkåra likevel ikkje er oppfylte eller det av andre grunnar er nødvendig å ta saka opp til ny prøving.

Denne lovproposisjonen legg opp til å innføre nye føresegner i deltakarlova om tildeling og overføring av kvotefaktorar, jf. deltakarlova § 15, forutan nye føresegner i havressurslova om kvotefaktorane si rolle ved tildeling av kvotar, jf.

havressurslova §§ 11 og 12. Føresegnene har som formål å bidra til rettsavklaring ved å lovfeste grunnleggjande element ved kvotesystemet. Dei er dessutan ei oppfølging av forslaget i kvotemeldinga kapittel 3.1.2 om å innføre faste kvotefaktorar, dvs. at det enkelte fartøyet sin del av disponibel kvote skal gå fram av kvotefaktorar som er tildelte fartøy.

## 5 Særskilde problemstillingar

### 5.1 Fullmakter til å fastsetje forskrift

#### 5.1.1 Gjeldande rett og høyringsforslag

Deltakarlova og havressurslova har i dag ei rekke føresegner som gjev enten kongen eller departementet kompetanse til å fastsetje forskrifter. Der- som ein ser på lovføresegnene departementet foreslår å endre, så legg deltakarlova kapittel III og § 21 denne kompetansen til kongen, medan havressurslova kapittel 3 legg kompetansen til departementet. Kongen har delegert vidare sin kompetanse til å fastsetje forskrifter etter deltakarlova kapittel III og § 21 til departementet, enten ved at kompetansen etter lova er delegert, til dømes som for deltakarforskrifta, eller ved at kompetansen til å endre forskrift fastsett av kongen er delegert, som er tilfellet for konsesjonsforskrifta. Den einaste kompetansen i dei aktuelle kapitla som kongen ikkje har delegert er kompetansen til å kalle tilbake eller avgrense alle konsesjonar i ei heil gruppe i medhald av deltakarlova § 19.

Departementet foreslår i høyringsnotatet at lovføresegnene i deltakarlova kapittel III og IV og havressurslova kapittel 3 gjennomgåande legg kompetansen til å fastsetje forskrifter og til å kalle tilbake fiskeriløyve, til departementet. Dette vil langt på veg bringe lova i samsvar med den faktiske situasjonen i dag, nemleg at det er departementet som har kompetansen til å fastsetje forskrifter. Dette vil vidare ikkje vere til hinder for at kongen likevel kan fastsetje forskrifter i medhald av dei nemnde lovkapitla dersom omstenda skulle tilseie det, på same måten som kongen i dag fastset strukturforskrifta for havfiskeflåten og strukturforskrifta for kystfiskeflåten, sjølv om havressurslova § 14 legg forskriftskompetansen direkte til departementet.

#### 5.1.2 Høyringsfråsegner

Ingen av høyringsinstansane uttalar seg uttrykkelig om kva forvaltningsinstans lova bør leggje forskriftskompetanse til. Fleire instansar gjev likevel uttrykk for at høyringsforslaget inneber for store fullmakter til departementet.

Mellom høyringsinstansane som er kritiske til å gje departementet vide fullmakter til å fastsetje forskrifter, finn vi *Norges Fiskarlag*, *Sjømat Norge*, *Pelagisk Forening* og *Advokatforeningen*. Det vert mellom anna peika på at slike fullmakter ikkje er nødvendige for å følgje opp tiltaka i kvotemeldinga, og at ein bør søke å fastsetje fleire føresegner i lova i staden for å delegere til departementet fordi dette vil gje eit klarare og meir stabilt regelverk.

#### 5.1.3 Departementet sine vurderingar

Departementet foreslår å oppretthalde framlegget i høyringsnotatet om at dei aktuelle lovføresegnene gjev forskriftskompetanse direkte til departementet i staden for til kongen. Ingen av høyringsinstansane synest å ha gjeve uttrykk for at forskriftskompetansen bør liggje hos kongen. Dette forslaget vil langt på veg vere i samsvar med korleis den reelle situasjonen er i dag.

Enkelte av høyringsinstansane synest derimot å vere opptekne av at lovføresegnene gjev for vid kompetanse til departementet. Slik vi forstår det er dette eit spørsmål om i kor stor grad dei nye reglane som følgjer opp tiltaka i kvotemeldinga, bør følgje direkte av lova som Stortinget vedtek, eller om det er tilstrekkeleg at dei går fram av forskrift med nødvendig heimel i lov. Dette spørsmålet har minst to sider: For det første kan ein spørje om lova bør innehalde materielle reglar om til dømes plikter og rettar for enkeltaktørane, eller om det er tilstrekkeleg at lova inneheld heimlar for forvaltninga til å fastsetje føresegner i forskrifter. For det andre kan ein spørje om lovheimelen bør vere vid eller snever, eller om lova bør leggje avgrensingar på kor stort skjønsmessig handlingsrom departementet skal ha ved fastsetjing av forskrift.

Departementet meiner at desse spørsmåla i utgangspunktet bør vurderast konkret for den enkelte lovføresegna der det fell naturleg. Vi vil likevel gje nokre generelle kommentarar i dette kapitlet.

I høyringsnotatet har departementet teke utgangspunkt i gjeldande lovgjeving ved utfor-

minga av forslag til nye lovføresegner og lovheimlar. Nogjeldande lovheimlar legg i liten grad føringar på forvaltninga si konkrete utforming av dei sentrale fiskeripolitiske ordningane som er omtala i kvotemeldinga, slik som strukturkvoteordningane, dei årlege deltakaravgrensingane i kystfiskeflåten og dei ulike konsesjonsordningane. Vi har valt i relativt stor grad å følgje dette systemet i utforminga av nye lovføresegner om fiskeriløyve, kvotefaktorar og strukturkvoteordningar.

Ei anna sak er det at regjeringa og departementet i den framtidige forskriftsfastsetjinga naturlegvis vil følgje opp dei føringane Stortinget måtte gje om utforminga av dei enkelte ordningane, både i samband med handsaminga av kvotemeldinga og i andre samanhengar. Dette gjeld sjølv om slike føringar ikkje uttrykkeleg går fram av lova. Det er ikkje noko ekstraordinært i dette. Tidlegare regjeringar har lagt fram meldingar til Stortinget med forslag om monalege endringar i sentrale delar av fiskeripolitikken utan at det har vore behov for ei einaste lovendring for å gjennomføre forslaga. Til dømes var det mogleg å gjennomføre tiltaka i St.meld. nr. 21 (2006–2007) *Strukturpolitikk for fiskeflåten* frå Stoltenberg II-regjeringa utan å gjere endringar i lovverket, nettopp ved at forvaltninga i staden gjennomførte endringar i relevante forskrifter innanfor rammene av eksisterande lovgeving. Dette skjedde på trass av at regjeringa i denne meldinga foreslo monalege endringar i strukturkvoteordningane, og at ein fann behov for relativt omfattande juridiske vurderingar av eit av tiltaka; innføring av tidsavgrensingar for kor lenge dei årlege strukturkvotane skulle kunne retildelast av forvaltninga.

Det er departementet si vurdering at det framleis vil vere mest formålstenleg å leggje opp til at lova primært gjev overordna og generelle heimlar for å utforme dei enkelte ordningane og med det setje fiskeripolitikken ut i livet.

Det er i denne samanhengen eit poeng at fiskeriregelverket har eit sær teknisk preg og ein detaljeringsgrad som det ikkje utan vidare er formålstenleg at Stortinget tek stilling til. Det er den overordna politikken som lovverket bør omtale. Det er vidare slik at det erfaringsmessig på nokre avgrensa område i fiskeriregelverket kan vere behov for raske endringar som følgje av utviklinga i det enkelte fisket i løpet av året, eller som følgje av biologiske endringar i havet. Dette behovet for dynamikk er det enklast å tilfredsstille dersom dei fleste materielle reglane om fiskeria står i forskrift.

Mot dette kan ein hevde at omtala av nokre sentrale delar av fiskeriregelverket er nesten frå-

verande i lovverket, sjølv om det dreiar seg om ordningar som i praksis vert førte vidare frå år til år utan større endringar. Dette gjeld mellom anna deltakaravgrensingane i kystfiskeflåten, strukturkvoteordningane og ikkje minst systemet med kvotefaktorar.

I denne lovproposisjonen legg vi derfor opp til å ta inn i lova nokre fleire føresegner om enkelte av dei sentrale ordningane i løyve- og kvotesystemet. Dette vil særleg gjelde kvotefaktorane som får ein ganske brei omtale i lovteksten, men også systemet med lukking av fiskeri. I tillegg vil ei ny ordning som kvoteutvekslingsordninga verte omtala i eigne lovføresegner. Lovverket vil etter dette i større grad enn tidlegare reflektere dei viktige ordningane. Samtidig legg vi opp til at både dei endra og dei nye lovføresegnene skal utgjere lovheimlar for forskrifter som departementet fastset slik at vi kan oppretthalde det dynamiske elementet i fiskeriregelverket innanfor føringane som Stortinget gjev.

Departementet meiner alt i alt at dette er den mest formålstenlege måten å innrette det aktuelle regelverket på.

## 5.2 Fiskeriløyve mv.

### 5.2.1 Gjeldande rett og høyringsforslag

Dei langt fleste kommersielt viktige fiskeria er i dag underlagde eit eige krav om konsesjon eller årlege deltakaravgrensingar. Formålet med dette er å avgrensa deltakinga. Ein viser til nærare omtale av gjeldande rett i kapittel 4.2.2. I kvotemeldinga vart det gjort framlegg om å innføre eit nytt felles fiskeriløyve til erstatning for konsesjonar og årlege deltakarrettar som gjeld i dag, og Stortinget har slutta seg til dette forslaget.

I departementet sitt høyringsforslag er det nye fiskeriløyvet omtala i fleire lovføresegner som i hovudsak erstattar nogjeldande lovføresegner om konsesjonssystemet. Den nye ordninga med felles fiskeriløyve foreslår departementet å forankre i ny § 12 i deltakarlova og forskrifter fastsette i medhald av denne. Nærare føresegner om lukking av fiskeri og nytildeling av fiskeriløyve vil gå fram av ny § 13, medan ny § 14 vil regulere erstatningstildeling av fiskeriløyve. Føresegner om bortfall og tilbakekalling av fiskeriløyve finn vi i deltakarlova §§ 18 og 19. Vi viser til merknadene til dei ulike føresegnene i kapittel 7 nedanfor.

Hovudsaka i desse forslaga til nye lovføresegner er at dei reglane som i dag gjeld for konsesjonar vil verte gjeldande for alle fiskeriløyve. Dette inneber i praksis at dei deltakargruppene som i

dag er regulerte med årlege deltakarretter i staden vil verte regulerte med konsesjonsliknande fiskeriløyve. Dette medfører fleire endringar i ordlyden i dei aktuelle føresegnene. I tillegg har vi teke inn i lova ein breiare omtale av korleis forvaltninga kan gå fram ved lukking av fiskeri, utan at dette er meint å innebere større endringar i gjeldande rett og praksis.

### 5.2.2 Høyringsfråsegner

*Norges Fiskarlag* gjev uttrykk for at dei er positive til forenkling av grunnsystemet, ved at ein erstattar konsesjonar og deltakarrettar med eit felles fiskeriløyve. Når det gjeld føresegnene om tilbakekalling eller avgrensing av alle løyve i ei gruppe, så er dei negative til at vi fører vidare deltakarlova § 19 som i dag gjev kongen rett til å kalle tilbake eller avgrense alle konsesjonar i ei gruppe, og som etter høyringsforslaget vil gje departementet rett til å kalle alle fiskeriløyve i ei gruppe tilbake.

*Norges Fiskarlag* skriv vidare om forslaget til § 13 i deltakarlova om nytildeling av fiskeriløyve:

«Departementet skriver at formålet med bestemmelsen ikke primært er å gjøre endringer i gjeldende rett, men å lovfeste overordnede prinsipp for lukking av fiskerier slik at loven bedre gjenspeiler de grunnleggende rettsreglene om deltakelse i fiskeriene.

Siden bestemmelsen kom inn i deltakerloven har de fleste fartøygrupper vært gjennom en betydelig strukturering, hvor næringen har tatt store kostnader med å redusere kapasiteten i fiskeflåten. Norges Fiskarlag er derfor positiv til at departementet i lovforslaget understreker at «I fiskeri som har gjennomgått ei jamnleg strukturering ved bruk av strukturkvoteordninger, for å tilpasse talet på fartøy i gruppa til ressursgrunnlaget, vil det normalt vere lite aktuelt med nytildeling av fiskeriløyve etter denne føresegna.»

Fiskarlaget mener departementets fullmakt til å tildele nye fiskeritillatelse bør begrenses. Formålsbestemmelsen i deltakerloven er vidt formulert og vil i praksis sette få skranker. Fiskarlaget mener at det kun bør være adgang til nytildeling av tidsbegrensede rekrutteringstillatelse, samt tidsbegrensede tillatelse i ekstraordinære situasjonar hvor eksisterende kapasitet ikke er tilstrekkelig for å utnytte tilgjengelige kvoter.»

*Norges Kystfiskarlag* skriv:

«Norges Kystfiskarlag er positive til en innføring av fiskeritillatelse til erstatning for dagens ordning med spesielle tillatelse og årlige deltakeradganger under forutsetning om at myndighetene fortsatt har mulighet til å tilbakekalle fiskeritillatelse med bakgrunn i at fisken tilhører fellesskapet, at dette ikke endrer fiskeritillatelse rettslige status eller bidrar til ytterligere pulverisering av skillet mellom hav- og kystfiskefartøy. Konsekvensene av en omlegging er etter vårt syn ikke tilstrekkelig belyst.»

*Sjømat Norge* skriv:

«Vi er kritisk til at det gjennom lovforslagene som er sendt på høring legges opp til å gi departementet relativt vide, og etter vår vurdering utvidete, fullmakter til å dele ut nye fiskeritillatelse og kvotefaktorer.»

*Sjømatbedriftene* skriv:

«Sjømatbedriftene støtter regjeringens forslag om å erstatte dagens system med konsesjoner og årlige deltakeradganger med en generell fiskeritillatelse, men vil understreke at dette forutsetter at gruppeskiller innen hav og kystflåte, samt område- og redskapsavgrensninger blir praktisert og håndhevet på en tilfredsstillende måte.»

*Advokatforeningen* er positiv til å innføre eit felles fiskeriløyve fordi det etter deira meining bidrar til forenkling og modernisering. *Advokatforeningen* skriv vidare:

«Eit prinsipielt viktig spørsmål er om fiskeriløyve og kvotar skal kunne overførast. Deltakarlova og havressurslova byggjer på at det ikkje kan skje, sjølv om det er ordningar med erstatningstildeling, strukturering mv. som reelt ligg nær opp til ein overføringssituasjon. I lovforslaget har departementet tatt til orde for reglar om overføring av fiskeriløyve og kvotar. Det er noko uklart i kva grad det er tale om berre terminologiske endringar, og i kva grad det er tale om innhaldsmessige endringar.

Advokatforeningen kan ikkje sjå at oppfølginga av kvotemeldinga krev endringar på dette punktet. Slik Advokatforeningen ser det, er dette eit spørsmål som krev ei nærmare

utgreiing før ein eventuelt gjer framlegg om lovendringar.

...

Eitt av lovforslaga er etter Advokatforeningens syn særleg uheldig. Dette er forslaget til ei ny føresegn i deltakarlova § 14 om erstatningstildeling av spesielle løyver i lukka fiskeri. I dag følgjer desse reglane uttrykkjeleg av deltakarlova § 17, dvs. at lova sjølv fastset kva reglar som gjeld. Departementet har gjort framlegg om at reglane ikkje lenger skal følgje av lova, men at departementet kan fastsetje slike reglar i forskrift.

Advokatforeningen er prinsipielt usamd i dette og støttar ikkje eit slikt forslag. For det første: Dette er sentrale reglar som i lang tid har stått i lova, og Advokatforeningen er ikkje kjent med at dette har skapt nokon problem i praksis. For det andre: Lovendringa gir svekka demokratisk kontroll. Ho inneber at departementet kan la vere å gi reglar om erstatningstildeling eller fjerne eksisterande reglar utan å involvere Stortinget. Dette er ikkje berre «*ei formell endring*» (høyringsnotatet s. 25), men ei materiell endring som rokkar ved kompetanseforholdet mellom storting og regjering. For det tredje: Oppfølginga av kvotemeldinga krev ikkje at deltakarlova blir endra på dette punktet, jf. følgjande uttale i høyringsnotatet s. 25: «*Kvotemeldinga gjev ikkje systemet med erstatningstildeling noko nærmare omtale og legg i og for seg ikkje opp til endringar av dette*». For det fjerde: Departementet har ikkje grunnleggjande kvifor det er ønskjeleg med ein endring på dette punktet. For det femte: Denne lovgivingsteknikken og denne konkrete lovendringa fører til at forskriftsverket blir unødig stort. Og for det sjette bryt endringa med det departementet uttalte i Prop. 88 L (2014–2015) Endringer i deltakerloven (tildeling av spesiell tillatelse og adgang til å delta i fiske) s. 5–6:

«*Departementet foreslår samtidig en lovfesting av gjeldende regler om tildeling av konsesjon, ved utskifting av fartøy og salg av fartøy for fortsatt drift. Disse reglene er i dag fastsatt i forskrifter. Forslaget innebærer således at alle de sentrale reglene om tildeling av konsesjon vil framgå av deltakerloven.*»

### 5.2.3 Departementet sine vurderingar

Departementet merkar seg at høyringsinstansane gjennomgåande er positive til å innføre eit felles fiskeriløyve til erstatning for konsesjonane og deltakarrettane vi har i dag, men at nokre gjev

uttrykk for uro for om gjeldande inndeling av konsesjonsgrupper og andre deltakargrupper vert ført vidare når ein innfører fiskeriløyve.

Det er etter departementet sitt syn ingen grunn til uro. Høyringsnotatet legg opp til at inndelinga av fiskeriløyvegrupper i nytt kvotesystem vil måtte fastsetjast i forskrift i medhald av deltakarlova, akkurat på same måten som inndelinga av konsesjons- og deltakargrupper i dag må fastsetjast i forskrift. Lovforslaget om innføring av felles fiskeriløyve inneber såleis ingen endringar i dette.

I kvotemeldinga kapittel 3.1.1 framhevar departementet uttrykkeleg at forslaget om eit felles fiskeriløyve inneber at deltakargruppene som gjeld i dag, og som er regulerte med krav om konsesjon eller deltakarrett, i utgangspunktet kan først vidare uendra i nytt kvotesystem. Regjeringa legg då heller ikkje opp til større endringar i deltakargruppene. Dei einaste relevante endringane er forslaget i kapittel 3.3.1 i kvotemeldinga om å slå saman strukturgruppene for torsketrålarar og seitrålarar, og strukturgruppene for ringnotfartøy, pelagiske trålarar og nordsjøtrålarar. Dette har Stortinget slutta seg til. Slik departementet ser det, vil det vere naturleg å gjere tilsvarende endringar i dei aktuelle fiskeriløyvegruppene (tidlegare konsesjonsgrupper) når Stortinget no har slutta seg til forslaget i kvotemeldinga.

Når det gjeld forvaltninga sin kompetanse til nytildeling av fiskeriløyve i fiskeri som allereie er lukka, så foreslår *Norges Fiskarlag* ei avgrensing i høve til kva som gjeld i dag. Departementet kan ikkje sjå at det er grunnlag for å følgje opp dette innspelet frå *Norges Fiskarlag*. Vårt forslag inneber ei vidareføring av tilsvarende føresegn om konsesjonar i no gjeldande § 16 i deltakarlova, og det har ikkje vore tema verken i kvotemeldinga eller høyringsnotatet å gjere andre endringar her enn det som følgjer naturleg av forslaget om nytt felles fiskeriløyve. Dette inneber at føresegna vil gjelde for deltakargrupper som i dag er regulerte med deltakarrettar i tillegg til dei konsesjonsregulerte deltakargruppene, noko som i og for seg inneber ei innstramming i forvaltninga sitt høve til nytildeling, fordi det i dag ikkje gjeld tilsvarende avgrensingar for nytildeling av deltakarrettar. Det er i tillegg slik at forvaltninga har vore særstilt til bakkehalden med å nytte fullmakta til nytildeling av konsesjonar i gjeldande deltakarlov, og departementet har ikkje signalisert planar om å endre denne praksisen. Vi viser til nærare omtale i merknadene til § 13 andre ledd, der det mellom anna går fram at det normalt vil vere lite aktuelt med nytildeling av fiskeriløyve etter denne føre-

segna i fiskeri som har gjennomgått ei jamnleg strukturering ved bruk av strukturkvoteordningar, for å tilpasse talet på fartøy i gruppa til ressursgrunnlaget. Samtidig viser erfaring at det ein sjeldan gong kan vere ønskeleg å opne for ei avgrensa nytildeling, til dømes i fiskeri der det ikkje er høve til strukturering. Nytildeling av fire reketrålkonsesjonar i 2012–2013 for fiske etter reker i Barentshavet er eit døme på dette.

*Advokatforeningen* uttrykkjer skepsis til at vi i lovtekst og høyringsnotat omtalar såkalla splitting av fiskeriløyve som «overføring av fiskeriløyve» («overføring av fiskeritillatelse» på bokmål), jf. forslag til § 14 første ledd bokstav c i deltakarlova og tilsvarende føresegn for konsesjonar i gjeldande deltakarlov § 17 første ledd bokstav c. Departementet er langt på veg samd i dette synspunktet frå *Advokatforeningen*. Splitting av driftsgrunnlag er rettsleg sett ei form for erstatningstildeling, som prinsipielt sett er noko anna enn overføring, sjølv om realiteten nok vert den same slik lovforslaget var utforma i høyringsnotatet. Omgrepet «overføring» er dessutan meir tilgjengeleg for ålmenta enn omgrepet «splitting», slik vi vurderer det. Vi vurderer like fullt formuleringa «overføring» som mindre konsistent med kravet om oppgjeving av eit tilsvarende fiskeriløyve. Departementet vil derfor foreslå «flytting av driftsgrunnlag» som kortnamn i lovteksten på erstatningstildeling etter § 14 første ledd bokstav c, fordi dette etter vår vurdering er ei betre og meir treffande formulering enn både «splitting av driftsgrunnlag» og «overføring av fiskeriløyve».

*Advokatforeningen* gjev vidare uttrykk for skepsis til ei endring i føresegna om erstatningstildeling av fiskeriløyve i § 14. Dei viser til at gjeldande føresegn fastset direkte kva føresegn som gjeld, medan forslaget i høyringsnotatet endrar dette ved å foreslå at departementet kan fastsetje slike reglar i forskrift. *Advokatforeningen* er prinsipielt usamd i denne tilnærminga frå departementet. Dei viser til at gjeldande lovføresegn ikkje har skapa noko problem i praksis, og at endringa rokkar ved kompetansefordelinga mellom storting og regjering. Departementet si vurdering er at den foreslegne endringa ikkje har særleg praktisk verknad, men bidrar til at tildelingsføresegnene i deltakarlova så å seie er skore over same leist ved at dei føreset ei forskrift før tildeling kan skje. Uavhengig av kva alternativ vi vel, vil det vere slik at departementet i forskrift fastset dei nærare vilkåra for når fiskeriløyve kan erstatningstildelast innanfor rammene lova set. Vi viser til at gjeldande føresegn i § 17 gjev departementet heimel til å fastsetje forskrift med nærare føresegner om

tildeling osv. Det vil vidare vere opp til forvaltninga sitt skjønn om erstatningstildeling skal skje dersom vilkåra for dette i forskrifta er oppfylte. Det gjev derfor etter vår meining eit betre bilete på den reelle rettstilstanden dersom lova er formulert slik at det er ein føresetnad for erstatningstildeling at departementet fastset forskrift om når dette kan skje. Ut over dette kan vi ikkje sjå at det har praktisk verknad om vi følgjer forslaget i høyringsnotatet eller forslaget frå *Advokatforeningen*. Departementet foreslår på denne bakgrunn å halde ved lag det aktuelle forslaget i høyringsnotatet.

Departementet vil vise til forslag til endringar i deltakarlova §§ 12-14 og 18-19 og merknader til desse i kapittel 7 nedanfor.

## 5.3 Kvotefaktorar

### 5.3.1 Gjeldande rett og høyringsforslag

I gjeldande kvotesystem nyttar forvaltninga ulike fordelingsnøklar for å fastsetje årleg kvote til enkeltfartøy. Desse fordelingsnøklane er forma på ulike vis og går under ulike namn avhengig av kva for fartøygruppe dei gjeld, men av praktiske grunnar vel vi å omtale dei som kvotefaktorar i denne lovproposisjonen.

Kvotefaktorane er i dag ikkje omtala i deltakarlova eller havressurslova, men tener likevel som eit bindeledd mellom dei to lovene. Kvotefaktorar vil ofte gå fram av fiskeriløyve som er tildelte i medhald av deltakarlova, og tene som nøklar for fordeling av kvotar i medhald av havressurslova. Ein viser til nærare omtale av gjeldande rett i kapittel 4.4.

Departementet foreslår i høyringsnotatet å lovfeste reglar om kvotefaktorar. Systemet med kvotefaktorar er berre i avgrensa utstrekning omtala i regelverket, og då gjerne i forskrifter om fastsetjing av kvotar i medhald av havressurslova. Lovføresegnene om kvotefaktorar er derfor nye og bør kunne bidra til eit meir avklart og tilgjengeleg regelverk på området.

Høyringsforslaget legg opp til å omtale kvotefaktorar både i deltakarlova og havressurslova. Ein foreslår å ta inn i deltakarlova §§ 15 og 16 føresegner om tildeling og overføring av kvotefaktorar, medan ein foreslår å ta inn i havressurslova §§ 11 og 12 føresegner om korleis ein nyttar kvotefaktorar ved fordeling og tildeling av kvotar.

Forslaget til lovføresegner tek dessutan opp i seg forslaget i kvotemeldinga om innføring av faste kvotefaktorar, som Stortinget seinare har slutta seg til.

### 5.3.2 Høringsfråsegner

*Norges Fiskarlag* skriv:

«Kvotefaktor er et begrep som ikke er lett å forstå hva er, og som er nytt i loven. Det bør derfor vurderes å ta inn i loven en definisjon da begrepet er brukt i flere av de foreslåtte bestemmelsene.

Kvotefaktorene spiller for øvrig en grunnleggende rolle i kvotesystemet ved at de danner grunnlag for årlig fordeling av kvoter mellom fartøyene i de mest sentrale fiskeriene. I og med at kvotefaktorene er et bindeledd mellom deltakerloven og havressursloven, mellom fiskeritillatelser og kvoter, legger departementet opp til at de blir omtalt i begge lovene, noe Fiskarlaget finner fornuftig. Norges Fiskarlag går imot forslaget i andre ledd om at departementet skal gis fullmakt til å øke antall kvotefaktorer, og videre plassere disse i statens kvotebeholdning.

Fiskarlaget kan ikke støtte forslaget om at departementet skal ha en vid fullmakt til å øke antall kvotefaktorer, enten dette skjer direkte eller parallelt med at relevante fiskeritillatelser lyses ut. Selv om departementet presiserer at det skal svært mye til for å øke det totale antall av kvotefaktorer, mener Norges Fiskarlag at formuleringen bidrar til å skape uforutsigbarhet og usikkerhet. Forslaget bryter for øvrig også med regjeringens forslag om faste kvotefaktorer. Adgangen til å dele ut nye kvotefaktorer bør være begrenset på samme måte som adgangen til å utstede nye fisketillatelser, jf. merknaden ovenfor.

Departementet foreslår i tredje ledd første punktum at departementet kan fastsette en tidsavgrensning for alle eller noen av kvotefaktorene i en kvotefaktorgruppe. Norges Fiskarlag kan ikke se at denne endringen er nødvendig for å følge opp Kvotemeldingen. Forslaget innebærer at departementet gis en svært vid og uklar fullmakt som Fiskarlaget ikke kan slutte seg til.

Norges Fiskarlag er ukjent med at det er regjeringens politikk å innføre slike tidsbegrensninger. Det stilles derfor spørsmål ved hva som er motivet og den saklige begrunnelsen for forslaget. Slik bestemmelsen er formulert vil den være egnet til å skape inntrykk av at myndighetene har et større handlingsrom enn det som saklig sett er tilfelle. Fiskarlaget går derfor imot forslaget. Fiskarlaget mener at det må være bedre å endre loven om det skulle bli aktuelt å innføre slike begrensninger, og da

gjøre en realitetsvurdering av handlingsrommet. Kompetansen til å gjøre så vidtrekkende endringer må derfor legges på et høyere nivå enn departementet.

I tredje ledd andre punktum foreslår departementet at «Når tidsbegrensningen inntreffer skal kvotefaktorene tilordnes fellesskapets kvotebeholdning, eller fordeles mellom fartøy med relevant fiskeritillatelse etter særskilt beslutning fra departementet.» Fiskarlaget legger til grunn at regelen er ment å gjelde også for strukturkvoter som allerede er tidsbegrensede, og at regelen dermed vil være styrende for det helt avgjørende spørsmålet om hvordan utløpte strukturkvoter skal behandles i fremtiden. I høringsnotatet står det at regelen ikke legger noen føringer på hvordan forvaltningen skal fordele strukturgevinsten ved utløpet av tidsavgrensningen. Den foreslåtte ordlyden tilsier imidlertid noe annet; slik denne er formulert vil hovedregelen være at strukturkvotene skal gå inn i den statlige kvotebeholdningen, med mindre noe annet fastsettes ved en særskilt beslutning.

I Fiskarlagets landsmøtevedtak om Kvotemeldingen framkommer det klart at organisasjonen avviser forslaget om å etablere en kvotebeholdning, og i samsvar med dette kan Fiskarlaget ikke godta at departementet gir en fullmakt til å bestemme at den statlige kvotebeholdningen i fremtiden skal tilføres betydelige andeler av det som i dag fordeles til fiskerne. Norges Fiskarlag anser forslaget å være et brudd med regjeringens fiskeripolitikk å åpne for å fordele framtidig tilbakefall av strukturkvoter inn i den statlige kvotebeholdningen, jf. Granavolden-plattformen kapittel 6 hvor det uttrykkelig slås fast at «Strukturkvoter faller tilbake til gruppen ved periodens utløp.

Fiskarlaget finner det uheldig at loven ikke fastslår dette, tvert imot skal hovedregelen være at strukturkvotene skal gå inn i den statlige kvotebeholdningen, med mindre noe annet fastsettes av departementet. Selv om fullmakten til å fordele framtidig tilbakefall av strukturkvoter inn i den statlige kvotebeholdningen ikke benyttes, skaper forslaget en betydelig usikkerhet som vil være svært uheldig for næringen. Ordlyden i bestemmelsen bør derfor endres slik at prinsippet om at et framtidig hjemfall av strukturkvoter skal tilbake til fartøygruppene i tråd med det som har vært regjeringens politikk, og i tråd med den innretning strukturkvoteordningen faktisk har.

Norges Fiskarlag oppfatter at departementet vil fjerne den ettårige tidsbegrensningen på strukturkvoteordningene slik at disse nå får en tidsbegrensning i henhold til det som i dag er angitt som maksimal periode for tildeling. Fiskarlaget er enig i denne endringen som også er en logisk oppfølging av Høyesteretts dom i Volstadsaken.»

*Norges Fiskarlag* uttalar vidare om forslaget til ny § 16 i deltakarlova som gjev reglar om overføring av kvotefaktorar mellom fartøy:

«...Strukturkvoteordningene og splittingsordningene som gjelder i dag foreslås videreført. Norges Fiskarlag har ingen innvendinger til dette.

Første ledd tredje punktum slår fast at kvotefaktorer som avkortes tilfaller fellesskapets kvotebeholdning. Fiskarlaget er sterkt i mot forslaget om at kvotefaktorer som avkortes skal tilfalle fellesskapets kvotebeholdning. Dette gjelder uavhengig av om avkortningen skjer ved konvertering av eksisterende strukturkvoter som gis lengre varighet, eller ved framtidig bruk av strukturkvoteordningen. Fiskarlaget mener at de avkortede kvoter skal tilfalle fartøygruppene som i dag.»

*Norges Kystfiskarlag* uttalar om forslaget om faste kvotefaktorar:

«Norges Kystfiskarlag kan ikke akseptere en overgang fra dynamiske kvoter til faste kvotefordelingsnøkler. Ettersom dagens fordeling utelukkende baserer seg på landsmøtevedtak i Norges Fiskarlag fra 1994 og 2001, mener Norges Kystfiskarlag at eksisterende fordeling må gjennomgås før man tar endelig stilling til spørsmålet om faste kvotefaktorer. Forutsetningene som lå til grunn for dagens etablerte kvotenøkler er vesentlig endret siden de ble opprettet, og det er rimelig å kreve at det gjøres en faglig og uavhengig gjennomgang av kvotefordelingsnøklerne, herunder naturligvis også trålstigen, før nytt kvotesystem vedtas. For at et nytt kvotesystem skal svare til fremtidens behov er man avhengig av en ressursfordeling som baserer seg på legitimitet blant fiskere og befolkning for øvrig.»

*Fiskeridirektoratet* uttalar om forslaget til ny § 15 i deltakarlova om kvotefaktorar:

Det fremgår av § 15 tredje ledd annet punktum at «*Når tidsbegrensningen inntreffer skal kvotefaktorene tilordnes fellesskapets kvotebeholdning, eller fordeles mellom fartøy med relevant fiskeritillatelse etter særskilt beslutning fra departementet.*»

Slik bestemmelsen er utformet ser det ut til at når tidsbegrensningen for strukturkvoter utløper så skal kvotefaktorene som hovedregel tilordnes statens kvotebeholdning, og at fordeling av utløpte kvotefaktorer mellom fartøy med relevant fiskeritillatelse bare kan skje ved særskilt beslutning fra departementet. Det bør i såfall klart fremgå av forarbeidene at dette er lovgivers intensjon og bør beskrives mer utførlig i disse. Hvordan strukturgevinsten fordeles vil ha stor betydning for den enkelte næringsutøvers valg.

*Sjømat Norge* skriv:

Vi er kritisk til at det gjennom lovforslagene som er sendt på høring legges opp til å gi departementet relativt vide, og etter vår vurdering utvidete, fullmakter til å dele ut nye fiskeritillatelser og kvotefaktorer. For å sikre stabilitet og forutsigbarhet mener vi at adgangen til å dele ut tillatelser og kvotefaktorer bør være begrenset og regulert. Vi stusser også over forslaget om at departementet kan fastsette en tidsavgrensning for alle eller noen av kvotefaktorene i en kvotefaktorgruppe. Vi kan ikke se at at denne endringen er nødvendig for å følge opp kvotemeldingen, og bestemmelsen vil i seg selv kunne skape større usikkerhet for de fremtidige rammebetingelsene.

Sjømat Norge finner også grunn til å peke på at forslaget om hvordan kvotefaktorene skal håndteres ved utløpet av tidsavgrensningen er egnet til å skape usikkerhet. Dette vil først og fremst gjelde strukturkvoter med tidsbegrensning, og regelen vil være førende for hvordan utløpte strukturkvoter skal behandles i fremtiden. Selv om det i høringsnotatet fremgår at regelen ikke legger noen føringer på hvordan forvaltningen skal fordele strukturgevinsten ved utløpet av tidsavgrensningen, så går den foreslåtte ordlyden nokså langt i retning av å etablere en hovedregel om at strukturkvotene skal gå inn i den statlige kvotebeholdningen, med mindre noe annet fastsettes ved en særskilt beslutning. Dette signalet øker usikkerhe-



ten og reduserer forutsigbarheten for næringsen. Det kan muligens anføres at dette er politiske spørsmål som uansett må vurderes konkret, men nettopp av den grunn bør lovverket utformes for å gi tydelige rammer for fremtidige vurderingar. Vi kan ikke se at den konkrete formuleringen bidrar til dette. Selv om fullmakten til å allokere fremtidig tilbakefall av strukturkvoter inn i den statlige kvotebeholdningen ikke benyttes, skaper forslaget en betydelig usikkerhet som vil øke desto nærmere man kommer tidspunktet for tilbakefall.

*Sjømatbedriftene* støttar forslaget om å innføre faste kvotefaktorar og ei ordning med fast fordeling. Vidare støttar dei forslaget om å flytte lovheimlane for strukturvoteordningane frå havressurslova til deltakarlova. Dei går i mot forslaget om å konvertere strukturkvotar til kvotefaktorar med 15 år lengre tidsavgrensing.

*Advokatforeningen* skriv:

«Deltakarlova og havressurslova byggjer i dag på ei klar todeling: Deltakarlova regulerer kven som skal ha tilgang til fisket (adgangsregulering), medan havressurslova regulerer kor mykje som kan haustast, og med kva reiskap (uttaksregulering). Lovforslaget inneber at ein forlét denne klare todelinga, idet departementet har gjort framlegg om ei rekke reglar i deltakarlova som gjeld kvotefaktorar. Dette er reglar om uttaksregulering som systematisk høyrer heime i havressurslova.

Advokatforeningen kan ikkje sjå at departementet har grunngitt kvifor ein har gjort framlegg om å fråvike den systematikken som deltakarlova og havressurslova i dag byggjer på. Departementet bryt dermed med ein lang lovgivingstradisjon innanfor fiskerilovgivninga. Sjølv om det er eit nært samspel mellom adgangsregulering og uttaksregulering, meiner Advokatforeningen at dette skiljet framleis må vere avgjerande for om ein plasserer konkrete føresegner i deltakarlova eller havressurslova.

Dette er ikkje berre eit lovteknisk spørsmål, men også eit spørsmål som kan ha innhaldsmessige konsekvensar, t.d. når det gjeld sanksjonsreglane: Forslaget til nytt tredje ledd i deltakarlova § 19 inneber at departementet kan kalle tilbake eller fjerne kvotefaktorar ved «tilbakekall eller avgrensing av fiskeritillatelse». Brot på adgangsreguleringa kan såleis medføre reduksjon eller bortfall av kvotefaktorar. Derimot kan Advokatforeningen ikkje sjå at brot på uttaksreguleringa i havressurslova kan ha denne conse-

kvensen. Havressurslova har i alle fall ingen uttrykkeleg heimel for å redusere eller kalle tilbake kvotefaktorar. Etter Advokatforeningens syn bør det vere havressurslova – og ikkje deltakarlova – som fullt ut regulerer reduksjon og bortfall av kvotefaktorar.

...

«Kvotefaktor» er eit nytt omgrep i fiskerilovgivninga. Det bør legaldefinerast, ettersom dette omgrepet ikkje er sjølvforklarande, og ikkje inngår i allmenn språkbruk. I høyringsnotatet omtaler departementet kvotefaktorane som «fordelingsnøklar». Advokatforeningen stiller spørsmål om dette er ein treffande karakteristik. Fordelingsnøklar er vel snarare det ein nyttar når ein skal fordele det totale talet på kvotefaktorar mellom fartøya i kvar einskild fartøygruppe. Kvotefaktoren er med andre ord ikkje sjølve fordelingsnøkkelen, men det resultatet ein kjem fram til når ein har nytta ein fordelingsnøkkel. Ei anna sak er at det er kvotefaktorane som ligg til grunn for årleg tildeling av kvotar til fartøy.»

### 5.3.3 Departementet sine vurderingar

Departementet registrerer at fleire høyringsinstansar er positive til forslaget om å lovfeste reglar om kvotefaktorar. Mange høyringsinstansar framhevar likevel at dei ikkje er samde i enkelte element i lovføresegnene om kvotefaktorar, noko som ofte har samanheng med at dei ikkje støttar tiltak som er foreslegne i kvotemeldinga. Departementet vil i det følgjande primært vurdere dei høyringsinnspela som gjeld utforminga av relevante lovføresegner, og ikkje innspel som gjeld tiltaka i kvotemeldinga som allereie er handsama av Stortinget.

Departementet vil innleiingsvis peike på at den generelle kritikken frå fleire høyringsinstansar om at dei foreslegne lovheimlane er for vide og gjev departementet for stor fridom i forskriftsfastsetjinga, ikkje er særleg treffande når det gjeld kvotefaktorar. I dag er kvotefaktorar i det heile ikkje omtala i deltakarlova eller havressurslova. Det gjeld derfor ikkje noka lovfesta avgrensing på kva for endringar i reglane om kvotefaktorar som forvaltninga kan fastsetje. Forslaget om å lovregulere systemet med kvotefaktorar inneber såleis ikkje ei utviding av departementet sin kompetanse, berre ei avklaring av kva kompetanse departementet framleis skal ha. Til dømes inneber forslaget om regulering av når kvotefaktorar kan nytildelast ei avgrensing av forvaltninga sin kompetanse som både klargjer regelverket og gjer det meir føreseie-

leg for aktørane. Det er derfor vanskeleg å kome høyringsinstansar som *Norges Fiskarlag* i møte når dei argumenterer for innstrammingar i høve til å nyttildele kvotefaktorar. Dette ville ha innebore ei endring i lovgjevinga som verken kvotemeldinga eller høyringsnotatet har drøfta og vurdert konsekvensane av.

Departementet registrerer at *Norges Fiskarlag* synest det er fornuftig at høyringsnotatet omtalar kvotefaktorar både i deltakarlova og havressurslova, medan *Advokatforeningen* synest å meine at kvotefaktorar i det heile bør regulera i havressurslova fordi det etter deira meining elles vil bryte med systematikken til dei to lovene. Departementet deler oppfatninga til *Norges Fiskarlag* her. Kvotefaktorar er eit bindeledd mellom fiskeriløyve som er forankra i deltakarlova, og kvotar som er forankra i havressurslova, men dei er ikkje sjølv eintydig forankra i nokre av lovene. Det er derfor vanskeleg å sjå at det allereie no skulle eksistere ein systematikk som er til hinder for å regulere kvotefaktorar i den eine eller andre lova.

Vi meiner at dei beste grunnane talar for å regulere kvotefaktorar i begge lovene. Kvotefaktorar vil gjerne ha opphav frå ein konsesjon eller ein deltakarrett, og storleiken på faktoren vil kunne basere seg på ein fartøyparameter som til dømes fartøylengd eller lastekapasitet på eit tidlegare fastsett tidspunkt. Det er til dømes slik at heimslengd for eit fartøy i gruppa av konvensjonelle havfiskefartøy er basert på lengda per 9. desember 1994 til det fartøyet som då nytta deltakarretten. Når det er slik at kvotefaktoren opphaveleg vil vere knytt til eit enkeltvedtak om konsesjon eller til ein deltakarrett som er forankra i deltakarlova, vil det også vere naturleg å regulere tildeling og overføring av kvotefaktorar i deltakarlova, og ikkje i havressurslova. Eit anna argument for ei slik løysing er at kvotefaktorar på same viset som fiskeriløyve etter deltakarlova har eit meir varig preg enn kvotar etter havressurslova, som gjerne berre vert tildelte for eitt år om gongen. Det er vidare slik at kvotefaktorar etter forslaget alltid vil måtte vere tilknytte eit fiskeriløyve, jf. forslag til ny § 15 tredje ledd andre punktum i deltakarlova. Departementet held derfor ved lag forslaget frå høyringsnotatet om å ta føresegnene om tildeling og overføring av fiskeriløyve inn i deltakarlova. Samtidig ser vi det som naturleg å ta føresegnene om korleis forvaltninga skal nytte kvotefaktorar for å fordele kvotar på fartøy inn i havressurslova § 12 om fastsetjing av kvotar for fartøy.

Departementet registrerer at enkelte høyringsinstansar etterlyser ein definisjon av kva ei

kvotefaktorgruppe er. Vi er samde i at det kan vere formålstenleg dersom det bidrar til å motverke tvil. Slik vi ser det vil ei kvotefaktorgruppe vere ei haustingsverksemd som er kvoteregulert, og der ein nyttar kvotefaktorar for å fordele kvotar til enkeltfartøy. Torsk nord for 62 gradar nord kan såleis vere ei kvotefaktorgruppe, medan sei sør for 62 gradar nord kan vere ei anna kvotefaktorgruppe. Ei kvotefaktorgruppe vil såleis vere noko anna enn ei deltakargruppe som vil vere samanfalande med eit fiskeri definert etter deltakarlova § 12, og dessutan noko anna enn ei strukturgruppe. Departementet foreslår å gjere enkelte endringar frå høyringsnotatet sitt forslag til ny § 15 første ledd i deltakarlova for at dette skal verte tydelegare.

Departementet registrerer at fleire høyringsinstansar er kritiske til delar av ordlyden i høyringsnotatet sitt forslag til deltakarlov § 15 tredje ledd. Dei har kome med kritikk både mot at føresegna slår fast at det kan fastsetjast ei tidsavgrensing for alle eller nokre av kvotefaktorane i ei gruppe, og mot det føresegna seier om kva som kan skje med kvotefaktorane når ei tidsavgrensing inntreffer.

Når det gjeld føresegna om at departementet kan fastsetje ei tidsavgrensing synest kritikken å gå ut på at dette kan oppfatast som eit signal om at vi har planar om å innføre ei ny tidsavgrensing. Departementet kan ikkje sjå at det er grunnlag for ein slik kritikk. Kva som er regjeringa si politikk går fram av kvotemeldinga. Forslaget til lovføresegn er utelukkande eit uttrykk for kva som er og framleis vil vere gjeldande rett, at staten som forvaltar av ressursane i havet kan fastsetje ei tidsavgrensing for kvotefaktorar som ennå ikkje er underlagde noka tidsavgrensing, jf. også Rt. 2013 s. 1345. Dette dreiar seg såleis ikkje om ei utviding (endring) av gjeldande rett, slik Fiskarlaget kan synast å meine, men er ein naturleg konsekvens av at reglane om kvotefaktorar får ei meir eksplisitt forankring i lova, jf. at Stortinget har vedteke å innføre faste kvotefaktorar. Departementet foreslår likevel nokre endringar i ordlyden i den føresegna som var foreslege i høyringsnotatet utan at dette har nokon verknad for kva som vil vere gjeldande rett. Vi viser til våre merknader til deltakarlova § 15 tredje ledd siste punktum seinare i denne lovproposisjonen.

Når det gjeld føresegna om kva som kan skje med kvotefaktorane når tidsavgrensinga inntreffer, så står det i den relevante lovføresegna i høyringsnotatet at kvotefaktorane skal tilordnast kvotelageret, eller fordelast mellom fartøy med relevant fiskeriløyve etter særskild avgjerd frå

departementet. Kritikken frå enkelte høyringsinstansar synest å gå ut på at føresegna kan oppfattast som eit signal om at vi som hovudregel vil overføre kvotefaktorar til kvotelageret når tidsavgrensingane i strukturkvoteordningane inntreffer, fordi fordeling direkte til gruppa etter ordlyden berre kan skje etter særskild avgjerd frå departementet. Vi vil derfor streke under at høyringsforslaget ikkje har vore meint som eit slikt signal, men akkurat denne problemstillinga synest uansett å ha avgrensa interesse no når Stortinget likevel ikkje har slutta seg til forslaget i kvotemeldinga om å opprette eit kvotelager.

Departementet foreslår på denne bakgrunnen at lova i staden gjev forvaltninga heimel til å fastsetje i forskrift korleis ein skal fordele strukturgevinst når tidsavgrensingar i strukturkvoteordningane inntreffer. Dette vil innebere at ein gjer det på same vis som når det i gjeldande kvotesystem oppstår ein strukturgevinst, til dømes i samband med avkorting ved strukturering, nemlig at vedtak om fordeling av slik gevinst vert fastsette som forskrift. Spørsmålet om fordeling av strukturgevinst vil ein uansett måtte kome tilbake til på eit seinare tidspunkt, etter at forvaltninga har gjennomført ei utgreiing av konsekvensane av stortingsvedtak 551 (2019–2020) om fordeling av strukturgevinst, jf. vedtak 558 (2019–2020).

Vi viser til merknader nedanfor til deltakarlova § 15 tredje ledd siste punktum.

*Norges Kystfiskarlag* skriv at dei ikkje kan akseptere ein overgang frå dynamiske kvotar til faste kvotefordelingsnøklar, og at ein mellom anna må gjere ein uavhengig gjennomgang av kvotefordelingsnøklane, inkludert den såkalla trålstigen, før ein kan innføre faste kvotefaktorar. Departementet vil innleiingsvis peike på at forslaget om å lovfeste faste kvotefaktorar er fleksibelt nok til at det ikkje utan vidare vil vere til hinder for å innføre på nytt slike kvotefordelingsnøklar som trålstigen representerer ein gong i framtida. Ein kan mellom anna oppnå dette ved å dele ei kvotefaktorgruppe i to i medhald av deltakarlova § 15 første ledd, til dømes i ei gruppe for trålfartøy og ei anna gruppe for konvensjonelle fartøy. Trålstigen som vert nytta i fisket etter torsk nord for 62 gradar nord, inneber at det er fordelinga av torsk kvote mellom nettopp trålfartøy og konvensjonelle fartøy som er avhengig av storleiken på totalkvoten. Vi viser samtidig til at regjeringa sitt forslag går ut på å erstatte dei dynamiske kvotefordelingsmekanismane med ei fast fordeling, men at ekstrakvoteordninga kan nyttast som ein tryggleik for særleg torskeavhengige kystfartøy dersom nasjonal kvote vert sett lægre enn 270 000

tonn, jf. kvotemeldinga kapittel 3.1.3 og 3.1.4. Vi viser vidare til fleirtalsmerknadene om dynamiske kvotefordelingsmekanismer mv. i Innst. 243 S (2019–2020) punkt 2.4.

I høyringsnotatet om lovendringar foreslo departementet å dele dei nye lovføresegnene om kvotefaktorar i to paragrafar i deltakarlova, høvesvis § 15 om tildeling av kvotefaktorar mv., og § 16 om overføring av kvotefaktorar mellom fartøy. Etter høyringsrunden vurderer likevel departementet det som formålstenleg å slå desse to paragrafane saman, slik at § 15 vert den einaste føresegna i deltakarlova om kvotefaktorar.

Departementet vil vise til forslag til endringar i deltakarlova § 15 og havressurslova §§ 11 andre ledd og 12 andre ledd og merknader til desse i kapittel 7 nedanfor.

## 5.4 Kvotefastsetjing

### 5.4.1 Gjeldande rett og høyringsforslag

Dei sentrale lovføresegnene om fastsetjing av ordinære kvotar finn vi i dag i havressurslova §§ 11 og 12 om høvesvis nasjonal kvote, gruppekvote og distriktskvote, og om kvotar for fartøy.

Departementet foreslår i høyringsnotatet nokre endringar i desse føresegnene. Endringsforslaga har i hovudsak si årsak i kvotemeldinga sitt forslag om innføring av faste kvotefaktorar, som Stortinget har slutta seg til, jf. særleg kvotemeldinga kapittel 3.1.2. Faste kvotefaktorar inneber at ein ikkje lenger skal sjå til fartøygruppene ved kvotefastsetjinga, men fordele nasjonal kvote via disponibel kvote direkte til enkeltfartøy med utgangspunkt i kor stor kvotefaktor fartøyet er tildelt i den enkelte kvotefaktorgruppa. Fartøyet skal i utgangspunktet ha ein kvote som svarer til tildelt kvotefaktor multiplisert med disponibel kvote og dividert med det totale talet på kvotefaktorar i gruppa. Dette vil gjere det noko meir føreseieleg for fartøyeigar kor stor del av disponibel kvote fartøyet vil verte tildelt.

### 5.4.2 Høyringsfråsegner

*Norges Fiskarlag* om ny § 12 om nasjonal kvote, disponibel kvote, restkvote mv.:

«Bestemmelsen regulerer fastsetting av nasjonal kvote, disponibel kvote, restkvote og andre kvoter som ikke er fordelte til enkeltfartøy. Det følger av andre ledd første punktum at departementet skal fastsette en disponibel kvote som skal utgjøre en del av nasjonal

kvote. Departementet sier følgende om dette i høringsnotatet:

«Føresegna gjev ikkje føringar på kor stor del av nasjonal kvote den disponible kvoten bør utgjere fordi dette vil kunne variere frå fiskeri til fiskeri. Dette er i og for seg i tråd med situasjonen etter gjeldande rett fordi lova i dag ikkje avgrensar høvet til å setje av ein stor del av nasjonal kvote til ulike avsetningar. Ved fastsetjing av låg disponibel kvote vil det likevel etter omstenda kunne vere aktuelt å gjere ei konkret vurdering av om aktørar kan ha ei forventning som er verna av Grunnlova § 97 eller Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) P 1-1. Dersom ein skulle finne ut at aktørar har ei slik forventning, vil ein kunne vurdere kva forventninga inneber, men staten vil uansett ha stor fridom til å fastsetje kor stor del av nasjonal kvote den disponible kvoten skal utgjere.»

Norges Fiskarlag mener at departementet på dette punktet har fjernet seg fra diskusjonen i Kvotemeldingen, hvor økt forutsigbarhet i kvotefordelingen fremholdes som en av hovedmålsetningene. Det er i første rekke i reguleringen av nordøstarktisk torsk det avsettes kvoter til ulike formål før fordeling på fartøyene. Både Eidesen-utvalget, og regjeringen, har vært opptatt av å begrense dette for å skape større forutsigbarhet for utøverne. Fiskarlaget anser det som nødvendig å foreta klargjøringer i tilknytning til ulike kvoteavsetninger.

Tredje og fjerde ledd viderefører bestemmelsen om at en del av nasjonal kvote kan settes av til distriktskvote. Fiskarlaget viser til at avsetninger til distriktskvote har vært forsøkt ved enkelte anledninger de siste årene, uten hell. Fiskarlaget foreslår derfor at tredje og fjerde ledd strykes.»

*Norges Fiskarlag støttar forslaget til ny føresegn i § 13 om kvotar for fartøy.*

*Sjømat Norge skriv:*

«I kvotemeldingen legges det opp til en såkalt ekstrakvoteordning, som blant annet skal kunne brukes til å redusere sesongvariasjon og øke tilgangen på ferskt råstoff for fiskeindustrien. Sjømat Norge er bekymret dersom forslagene innebærer at både ordninger rettet mot industrien, rekruttering og andre formål skal hentes innenfor en ramme på inntil fem prosent av torsk kvoten. Slik vi leser høringsforslaget fra NFD så gis det ikke noen endelig avklaring. Det er imidlertid positivt at restkvote og ekstrakvote defineres nærmere. Vi mener også at rammen på inntil 5%

som er omtalt i kvotemeldingen må være forbeholdt fiskeindustrien, og at rekruttering og andre formål må komme i tillegg – innenfor restkvoten.»

### 5.4.3 Departementet sine vurderingar

Departementet oppfatar det slik at høyringsinstansane ikkje har store innvendingar mot forslaget til endringar i havressurslova §§ 12 og 13 om kvotefastsetjing. Den viktigaste innvendinga, som mellom anna *Norges Fiskarlag* målber, er at dei ønsker auka visse om kvotefordelinga. Dei ønsker særleg meir visse om kor stor del av nasjonal kvote som disponibel kvote kan utgjere, noko som vil kunne ha verknad på kor stor kvote den enkelte kvotefaktoren vil bidra med for det enkelte fartøyet.

Departementet sitt utgangspunkt er at forvaltninga bør ha stor fridom i den årlege kvotefastsetjinga dersom ho skal kunne gjere ei reell vurdering av dei ulike omsyna som lova krev, jf. til dømes havressurslova § 7 om forvaltningsprinsipp og grunnleggjande omsyn. Gjeldande havressurslov gjev forvaltninga ganske stor fridom gjennom føresegnene i havressurslova kapittel 3, og denne fridomen er langt på veg teken vare på i forslaget til lovendringar. Dei endringane som vert foreslegne gjeld rolla til kvotefaktorane i kvotefastsetjinga, som ei følgje av innføringa av faste kvotefaktorar. Desse endringane bidrar etter vår vurdering primært til meir avklaring rundt kvotefordelinga, dersom ein samanliknar med kva som følgjer av no gjeldande lovføresegner, og kan på ingen måte seiast å skape meir uvisse for fartøyeigarane, snarare tvert om.

Vi vil vise til at endringsforslaget gjeld korleis ein fordeler kvote mellom fartøy, ved at denne fordelinga no vert knytt direkte til eit system med faste kvotefaktorar som allereie er fordelte til relevante fartøy. Dette vil etter vår vurdering gjere regelverket noko meir føreseieleg for aktørane. Når det gjeld kor stor del av nasjonal kvote som skal fordelast direkte til fartøy med kvotefaktorar (disponibel kvote), og kor stor del som skal fordelast på anna vis (restkvote), så inneber lovforslaget ei vidareføring av gjeldande prinsipp om at dette vil det vere opp til forvaltninga å avgjere i den årlege kvotefastsetjinga innanfor dei rammene Stortinget set. Ein har ikkje vurdert det som formålstenleg at lova gjev direkte føringar på dette. Departementet legg til grunn at storleiken på disponibel kvote vil kunne variere ein del mellom dei ulike kvotefaktorgruppene, og at ei generell føring i lova om storleiken ikkje er formålsten-

leg. Ei slik lovføresegn er ikkje drøfta nærare i høyringsnotatet og bør uansett ikkje innførast utan etter eiga høyring.

Departementet vil vise til forslag til endringar i havressurslova §§ 11 og 12 og merknader til desse føresegnene i kapittel 7 nedanfor.

## 5.5 Kvoteutveksling

### 5.5.1 Gjeldande rett og høyringsforslag

Havressurslova § 14 er i dag lovheimel for spesielle kvoteordningar som omfattar både strukturvotordningane og enkelte andre ordningar som samfiske, kvotebytte og slumpfiske.

Departementet foreslår i høyringsnotatet å endre havressurslova § 14 slik at ho mellom anna gjev lovheimel for den nye kvoteutvekslingsordninga som er foreslege i kvotemeldinga kapittel 3.2, og som Stortinget har slutta seg til. Kvoteutvekslingsordninga vil leggje til rette for leige av kvotar mellom fartøy innanfor reguleringsåret og har som formål å gje den enkelte fartøyeigar større fleksibilitet til å velje kva fiskeri ho vil prioritere det enkelte år.

### 5.5.2 Høyringsfråsegner

*Norges Fiskarlag* er positiv til forslaget om å innføre ei ordning med kvoteutveksling.

*Norges Kystfiskarlag* er negativ til forslaget om kvoteutveksling. Dei skriv:

«Styret i Norges Kystfiskarlag går sterkt i mot opprettelsen av egen markeds plass for kvoteutveksling for ut- og innleie av kvoter innenfor et kvoteår. Etablering en slik ordning for ubenyttede kvoteandeler, som i dag er gratis, vil være et steg i retning av å privatisere fellesressursene i havet. Dette er i strid med det grunnleggende prinsippet i Havressursloven om at de marine ressursene tilhører fellesskapet og kan ikke aksepteres.

Norges Kystfiskarlag mener at dagens *ordning med kvotefleksibilitet* kan videreføres og økes i omfang og innenfor flere fiskearter for å gi samme effekt og fleksibilitet som regjeringens forslag om egen markeds plass. Fordelen med kvotefleksordningen er at den vil kreve langt mindre administrative ressurser og er innarbeidet som en relativt ny praksis i dagens fiskerireguleringer. En ordning med økt grad av *kvotebytte* mellom hav- og kystfiskeflåte og *bruk av overregulering* i de sammenhenger hvor det er gunstig, vil også kunne bru-

kes som virkemidler for å få til en bedre utnyttelse av ressursene i havet og gi landindustrien en jevnere råstofftilførsel gjennom året.

Hvis det mot vår formodning blir aktuelt med en ut- og innleieordning av kvoter, må det være staten, og ikke enkeltredere eller selskaper som leier ut kvotene. Kvotene som leies ut av staten skal gå til rekrutteringsformål, samt til å sikre spredt og jevn råstofftilførsel og fiskeaktivitet i kystsammfunn.»

*Pelagisk Forening* meiner at fleire sider ved den foreslegne kvoteutvekslingsordninga må forankrast i lov:

«Pelagisk Forening meiner at det bør lovfestast at det ikkje skal kunne leigast inn kvotar utover gjeldande kvotetak. Me meiner òg at maksimalt nivå, på inn- og utleige, må lovfestast. Dette slik at eventuell seinare auke må vedtakast av Stortinget, og ikkje kan vedtakast av departementet.

...

Dersom forslaga blir vedteke er det ei rekke problemstillingar som bør avklarast, og lovfestast. Dette gjeld m.a. kor lenge kvotane skal vera leigd ut, auksjon eller faste prisar, blir staten eller fiskarane sine kvotar leigd ut først dersom det ikkje er tilstrekkeleg interesserte leigetakarar? Me meiner òg at maksimal prosent av strukturgevinst, som skal tilfalla staten, må lovfestast.»

*Sjømatbedriftene* skriv:

Sjømatbedriftene har merket seg at den foreslåtte ordningen med kvoteutveksling for inn- og utleie, fremstår isolert sett som en interessant løsning som kan bidra til økt fleksibilitet. Videre registrerer vi at ordningen også er en del av de forslagene som knytter seg strukturvotordningen og statens kvotebank.

Sjømatbedriftene viser til den foreslåtte ordningen om å opprette en markeds plass, og hvor man vil kunne leie kvoter, og da basert på en prissetting ut fra hvem som har høyest betalingssevne og betalingsvillighet, kan skape store negative konsekvenser i form av at det skapes ubalanse i en differensiert flåtestruktur. Etter vår mening vil denne konsekvensen kunne oppstå, selv om man kun kan leie ut- og inn fra samme gruppe. Videre ser Sjømatbedriftene at ordningen kan føre til økt fiskepress i områder med godt fiske, noe som kan gi uheldige og negative konsekvenser for landindustrien.

Sjømatbedriftene registrerer at det fremstår som uklart hvordan denne ordningen vil fremstå sammenliknet med eksisterende ordninger. Når man ser kvoteutvekslingsordningen i sammenheng med strukturkvoteordningen og statens kvotebank fremstår ordningen mer som et statlig instrument for å inndrive ressursbeskatning.

Sjømatbedriftene mener ordningen virker å være en lite «ferdigtygd» ide, og mener derfor at ordningen bør utredes nærmere, både når det gjelder konsekvenser av ordningen, samt hvilke økt fleksibilitet ordningen vil representere for næringen. Slik forslaget er fremsatt i dag fremstår den mer som et forenklingsslag mer for forvaltningen enn for næringen.

Sjømatbedriftene vil på dette stadium gå imot innføringen av en kvoteutvekslingsordning for inn- og utleie.

*Advokatforeningen* er positiv til å innføre ei kvoteutvekslingsordning fordi det etter deira mening bidrar til forenkling og modernisering.

### 5.5.3 Departementet sine vurderingar

Dei fleste høyringsinstansane er positive til forslaget om å innføre ei kvoteutvekslingsordning og viser mellom anna til at det vil innebere ei forenkling og gje fartøyeigarar meir fleksibilitet på kort sikt. *Norges Kystfiskarlag* innvender likevel mot ordninga at ho bidrar til ei privatisering av ressursane og er i strid med det grunnleggjande prinsippet i havressurslova § 2 om at dei viltlevande marine ressursane ligg til fellesskapet.

Departementet vil vise til at Stortinget har slutta seg til forslaget i kvotemeldinga om å innføre ei kvoteutvekslingsordning. Vi viser vidare til kvotemeldinga kapittel 3.2 for ei vurdering av om kvoteutvekslingsordning bør innførast eller ikkje. Vi vil her peike på at forslaget ikkje inneber ei privatisering i strid med prinsippet om at ressursane i havet ligg til fellesskapet. Det er framleis staten som forvaltar ressursane i havet og tildeler fiske-

riløyve og kvotar, slik at ein rett til å fiske ikkje vil kunne verte ein privat rett. Dette prinsippet har aldri vore til hinder for at staten kan tillate former for omsetning av fiskeriløyve og kvotar av omsyn til fartøyeigar sitt behov for fleksibilitet. Vi har til dømes i lang tid hatt ordningar med erstatningstil- deling av ulike løyve forutan ordningar som slumpfiske, kvotebytte og samfiske. Desse ordningane inneber alle ei form for omsetning, men ho må likevel skje innanfor dei rammene lov og forskrift set. Ei kvoteutvekslingsordning som opnar for inn- og utleige av kvotar på kort sikt vil ikkje innebere noko vesentleg eller prinsipielt nytt i så måte.

*Pelagisk Forening* meiner at lovføresegna må gje sterkare føringar til departementet om korleis kvoteutvekslingsordninga skal utformast i forskrift, og dei nemner nokre døme på korleis dei synest ordninga bør utformast.

Departementet kan ikkje vere samd med *Pelagisk Forening* i dette. Det er ein klar føresetnad i kvotemeldinga at kvoteutvekslingsordninga er ei ny ordning som må utviklast over tid. Det er meininga at det skal skje ved at forvaltninga sender på høyring forslag til ei forskrift med meir detaljerte reglar om innretninga på ordninga. Det ville vere for tidleg om ein allereie no skulle leggje ytterligare føringar på utforminga av ordninga, før ho har vore gjenstand for ei eiga høyring som alle partar har høve til å kome med innspel til. Ei slik høyring bør dessutan innehalde ei utgreiing av konsekvensane av dei føringane Stortinget på eige initiativ har gjeve om utforminga av kvoteutvekslingsordninga, jf. vedtak 558 (2019–2020) der Stortinget ber regjeringa gjere ei utgreiing av konsekvensane av slike føringar. Vi vil vise til at fleirtallet i næringskomiteen har gjeve uttrykk for at netto innleige som hovudregel skal avgrensast av kvotetaket i dei fiskeria som er omfatta av strukturkvoteordningar, jf. Innst. 243 S (2019–2020) pkt. 2.5.

Departementet vil vise til forslag til endringar i havressurslova § 14 og merknader til denne i kapittel 7 nedanfor.

## 6 Administrative og økonomiske konsekvensar, konsekvensar for det samiske folket

Denne lovproposisjonen er ei oppfølging av dei tiltaka i kvotemeldinga som Stortinget har gjeve si tilslutning til. Alle desse tiltaka har allereie vore gjenstand for ei grundig vurdering, og kvotemeldinga kapittel 7 gjev ein særkild omtale av dei administrative og økonomiske konsekvensane, og konsekvensane for det samiske folket. Det er såleis ikkje behov for ytterlegare utgreingar av konsekvensar i denne lovproposisjonen.

Når det gjeld vedtak og føringar som Stortinget på eige initiativ har gjeve i samband med handsaminga av kvotemeldinga, så vil desse ikkje ha påverknad på utforminga av forslaga i denne lovproposisjonen. Deira konsekvensar vil derfor verte greidde ut på eit seinare tidspunkt, jf. at Stortinget i vedtak 558 (2019–2020) har bede regjeringa greie ut konsekvensar av vedtak og føringar som Stortinget har gjort på eige initiativ i samband med handsaminga av kvotemeldinga.

Forslaga i denne lovproposisjonen har heller ikkje særskilde konsekvensar for det samiske folket ut over det som er omtala i kvotemeldinga

kapittel 7. Det er heller ikkje grunnlag for egne konsultasjonar mellom Sametinget og departementet om lovproposisjonen, i tillegg til dei som vart gjennomførte i samband med framlegginga av kvotemeldinga. Vi viser til omtala av Sametinget si rolle i kapittel 3.4 ovanfor.

Departementet vil likevel peike på at vi har forsøkt å utarbeide dei nye lovføresegnene slik at dei i større grad reflekterer kva for rettsreglar og ordningar i kvotesystemet som er sentrale for aktørane. Vi vil i denne samanhengen særleg trekkje fram dei mange nye lovføresegnene om kvotefaktorar som bør kunne bidra til å avklare kva for rettsleg rolle desse faktorane har. Vi viser i denne samanhengen særleg til deltakarlova § 15 og havressurslova §§ 11 andre ledd og 12 andre ledd som direkte omtalar den rettslege funksjonen til kvotefaktorane. Saman med fleire andre føresegner bidrar desse til eit meir oversiktleg og tilgjengeleg regelverk som saman med fleire andre faktorar bør kunne bidra til ei meir føreseieleg fiskerilovgjeving.

## 7 Merknader til lovforslaga

### 7.1 Deltakarlova § 5 a – krav til bustad

Denne føresegna regulerer krav til bustad for mannskap på fiskefartøy. Føresegna har ein referanse til *lov 17. juni 1966 nt. 19 om forbud mot at utlendinger driver fiske m.v. i Norges territorialfarvann § 4*. Denne lova er no oppheva, og den nemnde føresegna er erstatta av havressurslova § 23 b fjerde ledd. Departementet legg på denne bakgrunnen opp til å oppdatere referansen.

### 7.2 Deltakarlova § 12 – fiskeriløyve

Denne føresegna regulerer den nye ordninga med felles fiskeriløyve og følgjer opp tiltaket i kvotemeldinga kapittel 3.1.1 om å erstatte årlege deltakarrettar og spesielle løyve (konsesjonar) med eit slikt felles fiskeriløyve. Føresegna kjem i staden for føresegnene i gjeldande deltakarlov §§ 12–15 om spesielle løyve og føresegnene i gjeldande deltakarlov § 21 om årlege deltakaravgrensingar i den utstrekning dei er relevante for deltakarrettar (deltaking i lukka fiskeri).

*Første ledd* gjev departementet kompetanse til å gje forskrift om krav om fiskeriløyve for å delta i enkeltfiskeri. Lovteksten gjev ikkje føringar på kva for fiskeri som skal vere underlagde krav om ervervsløyve, i motsetning til gjeldande deltakarlov § 12 der utgangspunktet er at det berre skal gjelde eit krav om konsesjon for havfiskefartøy. Første ledd legg såleis til rette for at både fiskeria som i dag er konsesjonsregulerte (i hovudsak havfiskeri), og fiskeria som i dag er lukka og underlagde årlege deltakaravgrensingar (i hovudsak kystfiskeri), kan verte regulerte med fiskeriløyve i tråd med det som kvotemeldinga legg opp til. Departementet kan stille krav om fiskeriløyve i opne fiskeri i tillegg til lukka fiskeri, på same måte som vi i dag kan stille krav om konsesjon uavhengig av om fiskeriet er lukka eller ikkje. Til dømes gjeld det i dag krav om konsesjon for å delta i fangst av snøkrabbe og i fangst av raudåte utanfor dybdekoten på 1000 meter, sjølv om desse fiskeria i dag ikkje er regulerte med lukka gruppe.

Når kravet om konsesjon i utgangspunktet ikkje lenger vil vere knytt til om fartøyet er havfiskefartøy, vil det heller ikkje vere nødvendig å føre vidare føresegna i deltakarlova § 12 andre ledd om at kongen kan gje nærare føresegner i forskrift om kva som er å rekne som havfiskefartøy og fastsetje krav om spesielt løyve for å nytte andre fartøy enn havfiskefartøy til ervervsmessig fiske og fangst. Dette er naturlegvis ikkje til hinder for å vidareføre skiljet mellom havfiskefartøy og kystfiskefartøy som i dag er fastsett i forskrift, og som inneber ei øvre storleiksgrensing for fartøy i kystfiskeflåten på 500 kbm lasteromsvolum. Regjeringa har ikkje signalisert noka endring i denne storleiksgrensinga.

Det følgjer vidare av første ledd andre og tredje punktum at departementet kan fastsetje ein nærare definisjon av dei enkelte fiskeria som skal vere underlagde eit slikt krav om fiskeriløyve, og kva artar dei omfattar. Som døme på kva for definisjonskriterium departementet kan bruke, nemner føresegna område, reiskap og fartøystorleik, men denne lista er ikkje uttømmende. Desse definisjonskriteria er alle mykje nytta i dag for å definere rekkevidda til dei ulike konsesjonsgruppene og dei ulike lukka fiskeria som er regulerte med årlege deltakarrettar. Eit døme kan vere fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord med konvensjonelle reiskapar for fartøy med lasteromsvolum under 500 kbm som er regulert med deltakarretter i lukka gruppe og der alle dei nemnde kriteria er med i definisjonen.

På denne måten legg vi opp til at ein kan føre vidare dei deltakargruppene som finst i dag, og dessutan skiljet mellom havfiskeflåten og kystfiskeflåten. Det vil likevel kunne vere naturleg å slå saman deltakargrupper, til dømes dersom ein slår saman strukturgrupper som er samanfallande med deltakargruppene, jf. at Stortinget har slutta seg til regjeringa sitt forslag i kapittel 3.3.1 i kvotemeldinga om å slå saman strukturgruppene for torske-trålarar og seitrålarar, og strukturgruppene for ringnotfartøy, pelagiske trålarar og nordsjøtrålarar.

Departementet foreslår i høyringsnotatet å nytte omgrepet «fiskeriløyve» om dei nye løyva, medan *Advokatforeningen* i si høyringsfråsegn



foreslår å nytte omgrepet «konsesjon» eller «spesielt løyve» for å skilje det klart frå ervervsloyme. Dei meiner at «fiskeriløyve» kan skape forvirring fordi det etter omstenda kan vere uklart om ein også inkluderer ervervsloymet eller berre siktar til spesielt løyve/konsesjon.

Departementet meiner det er fleire gode grunnar til å nytte omgrepet «fiskeriløyve». For det første inneber dei nye felles fiskeriløyva noko nytt som kjem til erstatning både for deltakarrettar og for konsesjonar (spesielle løyve) som vi har i dag. Det er derfor naturleg å nytte eit anna namn enn deltakarrett eller konsesjon for å unngå misforståing. For det andre meiner vi i motsetning til *Advokatforeningen* at namnet skil seg tydeleg frå ervervsloyme, den andre typen av løyve som finst i deltakarlova i dag. Medan eit ervervsloyme gjeld for alle typar ervervsmessig fiske og fangst, uavhengig av kva fiskeri fartøyet tek del i, så gjeld eit fiskeriløyve berre for enkeltfiskeri. Dette går etter vår vurdering tydeleg fram av omgrepet som derfor bør vere godt eigna til å få fram nyansen mellom ervervsloyme og fiskeriløyve som *Advokatforeningen* er oppteken av. Slik departementet ser det er det berre omgrepet «fiskeløyve» som det etter omstenda kan vere uklart om omfattar ervervsloyme, og dette har vi ikkje foreslege å nytte i lova. Departementet registrerer dessutan at høyringsinstansane gjennomgåande er positive til å opprette eit nytt felles fiskeriløyve, utan at andre enn *Advokatforeningen* meiner at omgrepet kan bidra til misforståing.

*Andre og tredje ledd* inneber ei vidareføring av føresegnar om konsesjonar som i dag finst i deltakarlova §§ 12 første ledd andre og tredje punktum og tredje ledd, 13 og 15. Desse lovføresegnene vil heretter gjelde for alle fiskeriløyve. Det nye er dermed at føresegnene vil gjelde for dei lukka fiskeria som i dag er regulerte med deltakarrettar i tillegg til dei konsesjonsregulerte fiskeria, fordi begge vil verte regulerte med fiskeriløyve i nytt system. Dette har i praksis liten verknad fordi tilsvarende reglar for deltakarregulerte fiskerier allereie i dag enten følgjer av den årlege deltakarforskrifta, eller indirekte fordi tilsvarende reglar gjeld for ervervsloyme som i alle tilfelle er eit felles krav for alle fiskefartøy.

### 7.3 Deltakarlova § 13 – lukka fiskeri

Denne føresegna inneheld reglar om såkalla lukka fiskeri.

Med omgrepet lukka fiskeri siktar vi her til at ein har avgrensa talet på deltakande fartøy i eit

fiskeri, gjerne ved at ein stiller krav om ei eller anna form for fiskeriløyve for å delta, og at ein i utgangspunktet ikkje opnar for nytildeling av slike løyve. Slik lukking er i dag gjennomført i dei sentrale kommersielle fiskeria våre.

Omgrepet lukka fiskeri er såleis noko anna enn at eit fiskeri er stengt for fiske, dvs. at ingen kan delta i fiske. Lukking er heller ikkje til hinder for at ein kan ha ei open gruppe i fiskeriet der det ikkje er eit tak på talet på deltakande fartøy. Størstedelen av kvotegrundlaget vil likevel typisk fordelast på fartøya i lukka gruppe, slik at det har ein klar verdi å vere i denne gruppa. Omgrepet ope fiskeri kan såleis vere ei motsetning enten til lukka fiskeri eller til stengt fiskeri, avhengig av samanhengen.

Departementet vurderer at *kapasitetsavgrensing* kan vere eit alternativt omgrep til *lukking* i fiskeriregelverket, men har likevel kome til at lukking og lukka fiskeri er så innarbeidd at vi føretrekkjer å nytte det i lova.

Lukking av fiskeri er eit heilt grunnleggjande element i norsk fiskeriforvaltning og er gjennomført i dei sentrale fiskeria, mellom anna av omsyn til lønnsmda for den enkelte aktøren innanfor berekraftige rammer. I og med at lukking av fiskeri har stor potensiell økonomisk verknad for enkeltaktørane, framstår det som ein naturleg del av rettsutviklinga at eit slikt verkemiddel vert omtala eksplisitt i lova. Ein har både i forarbeida til deltakarlova og forarbeida til havressurslova omtala behovet for lukking i høve til prinsippet om at dei viltlevande marine ressursane ligg til fellesskapet, jf. omtala av retten til ressursane ovanfor i kapittel 4.3.1.

Formålet med føresegna er ikkje primært å gjere endringar i gjeldande rett, men lovfeste overordna prinsipp for lukking av fiskeri slik at lova betre speglar dei grunnleggjande rettsreglane om deltaking i fiske. Vi viser likevel til omtalen nedanfor av dei ulike ledda i føresegna om nokre mindre materielle endringar.

Føresegna er ikkje ei direkte oppfølging av nokre av enkelttiltaka i kvotemeldinga, men må likevel kunne sjåast i samanheng med at ein opprettar eit system med faste kvotefaktorar som vert forankra i deltakarlova § 15, og at ein slår saman konsesjonar og deltakarrettar til ein felles type fiskeriløyve forankra i deltakarlova § 12. Systemet med faste kvotefaktorar vil berre vere direkte relevant for lukka fiskeri, og det nye felles fiskeriløyvet vil i hovudsak gjelde for lukka fiskeri. Begge desse endringane vert forankra i nye føresegnar i deltakarlova og inneber derfor at ein i lova bør ta inn eit klarare skilje mellom lukka fiskeri og opne fiskeri. Vi vurderer det derfor som

formålstenleg med ei eiga lovføresegn om lukka fiskeri som vil kome i tillegg til deltakarlova § 21 som berre vil gjelde opne fiskeri.

Føresegna fastset uttrykkeleg i første ledd at departementet har kompetanse til å fastsetje at eit fiskeri er lukka. Denne kompetansen for forvaltninga følgjer i dag implisitt av lovheimlane i deltakarlova kapittel III og IV.

Føresegna gjev vidare reglar i andre til fjerde ledd om korleis gå fram når det unntaksvis er aktuelt å auke talet på deltakarar i eit fiskeri som allereie er lukka, og om korleis gå fram for å lukke eit fiskeri som er ope eller i ferd med å opnast etter å ha vore stengt. Føresegna inneber ei vidareføring av deltakarlova § 16 om korleis forvaltninga kan auke talet på deltakarar i konsesjonsregulerte fiskeri, medan føresegnene om korleis ein skal gå fram for å lukke eit fiskeri ikkje tidlegare er lovfesta.

*Første ledd* slår fast at departementet kan fastsetje i forskrift at eit fiskeri regulert med fiskeriløyve skal vere lukka. Dette inneber i praksis ei vidareføring av departementet sin kompetanse til å lukke eit enkelt fiskeri gjennom innføring av konsesjonsregulering eller anna deltakarregulering. Vi viser til at departementet i dag er delegert kompetanse til å endre konsesjonsforskrifta, og til å fastsetje årlege deltakarforskrifter i medhald av deltakarlova § 21.

Departementet kan såleis ved overgangen til nytt kvotesystem fastsetje forskrift som inneber ei vidareføring av gjeldande lukka deltakargrupper, uavhengig av at ein går frå eit system med konsesjonar og deltakarrettar til eit nytt system med felles fiskeriløyve. Dette vil vere ei naturleg tilnærming i og med at verken kvotemeldinga eller Stortinget legg opp til noko anna med unntak for gruppene for torsketrålarar og seitrålarar, og gruppene for ringnotfartøy, pelagiske trålarar og nordsjøtrålarar, jf. omtale ovanfor i merknadene til § 12.

Ved overgangen til nytt system vil det vidare kunne vere formålstenleg å definere eit fiskeri innanfor rammene av gjeldande lukka gruppe. Til dømes kan ein definere fisket etter sei med not nord for 62 gradar nord for fartøy med lasteromsvolum mindre enn 500 kbm (seinot nord) som eit fiskeri avgrensa til berre å gjelde fartøy med største lengde på eller over 13 meter. I utgangspunktet vil open gruppe då ikkje vere omfatta av fiskeridefinisjonen fordi berre fartøy med ei største lengd under 13 meter kan delta i open gruppe i dette fisket. Uansett bør ein i slike tilfelle regulere open gruppe utan krav om fiskeriløyve og med heimel i § 21. Ei regulering av open gruppe med krav om fiskeriløyve etter § 12 vil

vere mest formålstenleg for fiskeri utan parallell lukka gruppe, som i dag er tilfelle for til dømes kvalfangst og snøkrabbe.

Det vil vere mogleg å føre vidare alle dei ulike vilkåra som gjeld for dei ulike deltakargruppene vi har i dag, som vilkår for tildeling av relevant fiskeriløyve i den aktuelle gruppa. Vi vil såleis kunne føre vidare vilkåra som gjeld særskilt for fiskeria som er regulerte med årlege deltakarrettar i medhald av § 21, som vilkår for tildeling av fiskeriløyve i berre desse fiskeria. Eit døme på eit slik vilkår er kravet om registrering i på blad B i fiskarmanntalet for fartøyeigar og høvedsmann for å kunne delta i lukka gruppe i dei ulike kystfiskeria.

Ein konsekvens av å innføre felles fiskeriløyve er at desse særskilde vilkåra for årlege deltakarrettar vil endrast frå å vere ein føresetnad for å ha rett til å delta i fisket (utan at ein treng eit særskilt løyve) til å verte vilkår for tildeling av løyve utan særskild tidsavgrensing. Dette vil mellom anna innebere at om fartøyeigar melder seg ut av fiskarmanntalet etter at nye reglar er på plass, så vil ikkje fartøyet automatisk misse fiskeriløyvet slik det vil misse deltakarretten i dag, men framleis vere tildelt fiskeriløyve inntil ei eventuell forvaltningssak om tilbakekalling av fiskeriløyve har resultert i endeleg vedtak. Dette vil gje fartøyeigar høve til å halde fram med fisket for ei tid etter at vilkåret ikkje lenger er oppfylt og eventuelt rette opp i mangelen før endeleg vedtak om tilbakekalling ligg føre, slik at han ikkje treng å ta ein pause frå fisket.

*Andre ledd* regulerer når ein skal kunne nytildede fiskeriløyve i eit fiskeri som allereie er lukka. Føregna fører vidare gjeldande § 16 i deltakarlova som gjeld for konsesjonsregulerte fiskeri. Nytt er det at føresegna i tillegg vil gjelde for lukka fiskeri som i dag er regulerte med årlege deltakaravgrensingar i medhald av § 21 i deltakarlova, fordi desse fiskeria i det nye systemet vil vere regulerte med fiskeriløyve i medhald av deltakarlova kapittel III.

Andre ledd rettar seg mot den situasjonen at det er aktuelt å auke det totale talet på fiskeriløyve i eit fiskeri, dvs. nytildeling i eigentleg forstand. Når det er aktuelt å tildele eit fiskeriløyve til erstatning for eit anna fiskeriløyve, dvs. utan at det totale talet på fiskeriløyve i fiskeriet aukar, gjeld ikkje § 13 andre ledd, men føresegna om erstatningstildeling i deltakarlova § 14.

Det følgjer av *andre ledd første punktum* at kompetansen til å avgjere om ein skal opne for nytildeling i eit fiskeri ligg til departementet. Ei avgjerd om å opne for nytildeling skal etter andre ledd berre kunne skje «*etter en vurdering ut fra lovens formål*». Meininga med denne formuleringa

er å føre vidare innhaldet i deltakarlova § 16, og ho inneber ei reell materiell avgrensing på når departementet kan nytildede. I kva tilfelle departementet har høve til å opne for nytildeling vil avhenge av ei konkret vurdering ut frå formålet til lova, på same vis som etter gjeldande deltakarlov. I fiskeri som har gjennomgått ei jamnleg strukturering ved bruk av strukturkvoteordningar, for å tilpasse talet på fartøy i gruppa til ressursgrunnlaget, vil det normalt vere lite aktuelt med nytildeling av fiskeriløyve etter denne føresegna.

Departementet registrerer at *Advokatforeningen* meiner at ordlyden i andre ledd første punktum der det står at avgjerda skal skje «*etter en vurdering ut fra lovens formål*» er tungt språk, og at det er tilstrekkeleg at føresegna berre viser til at departementet kan tildele nye fiskeriløyve for lukka fiskeri. Dei viser vidare til at denne tilføyinga er unødvendig, ettersom fiskeriforvaltninga alltid skal utøve sin skjønnskompetanse i samsvar med lovsformålet, og at departementet kan peike på dette i lovforarbeida dersom det er behov for dette.

Departementet er samd med *Advokatforeningen* i at det er ønskeleg med godt språk i lovteksten. Vi er derimot ikkje samde i at den aktuelle referansen til formålet med lova er overflødig. Referansen er ei vidareføring av formuleringa som står i deltakarlova § 16 i dag, og han har vore forstått av departementet som ei reell avgrensing på kompetansen for forvaltninga til å nytildede til dømes torsketrålkonsesjonar, som ei følgje av at det i fartøygruppa for torsketrålarar har foregått ei jamnleg strukturering ved bruk av strukturkvoteordningar. Det ville ha vore uheldig å fjerne denne formuleringa frå lovteksten fordi det ville ha innebore at ei ønskt avgrensing i høve til nytildeling ville ha forsvunne. Dette gjeld enda meir når ein høyringsinstans som *Norges Fiskarlag* går inn for å avgrense høvet til nytildeling ytterlegare. Departementet ser det uansett ikkje som formålstenleg å gjere endringar i desse vilkåra for nytildeling utan at dei er gjenstand for ei eiga høyring, jf. at slike endringar ikkje har vore tema i kvotemeldinga eller høyringsnotatet om lovendringar.

*Andre ledd andre punktum* fører vidare gjeldande § 16 andre ledd som inneber at slik nytildeling berre kan skje etter offentleg utlysing med mindre særlege grunnar tilseier noko anna. Det vil vere departementet som avgjer om ein eventuelt skal unnlate offentleg utlysing når vilkåra for dette er oppfylte. Føregna legg ikkje føringar på korleis ei utlysing skal skje.

*Andre ledd tredje punktum* stadfestar at lukking av eit fiskeri ikkje er til hinder for at departementet kan opprette ei open gruppe i same fiskeri i medhald av deltakarlova § 21. Dette inneber i og for seg ei vidareføring av gjeldande system. Deltakarlova §§ 12 og 13 inneber såleis at ein opnar for at eit lukka fiskeri med krav om fiskeriløyve kan supplerast både med ei open gruppe utan krav om fiskeriløyve, jf. § 21 og § 13 andre ledd andre punktum, og ei open gruppe med krav om fiskeriløyve, jf. § 12. Det er høve til å avgrense lukka gruppe til dømes til å gjelde ein viss fartøystorleik eller særskilde reiskapar ved å definere fiskeriet etter slike parametrar i medhald av § 12. Det er med andre ord ikkje nødvendig å lage ein eigen definisjon av kva for fiske lukka gruppe omfattar (fartøystorleik, område osv.) fordi dette følgjer direkte av definisjonen av fiskeri i medhald av § 12.

*Tredje ledd* omtalar korleis gjennomføre lukking av eit fiskeri med tidlegare open deltaking. Føresegna gjev inga uttømmende regulering av korleis lukking skal skje, men slår fast at det i slike tilfelle kan leggjast vekt på om fartøyet har fangsta eit visst kvantum i det aktuelle fiskeriet i ein nærare fastsett tidsperiode. Dette har vore eit avgjerande omsyn ved tidlegare lukkingar, men er i og for seg ikkje rettsleg til hinder for at departementet i framtida kan gjennomføre lukkingar på anna vis, til dømes ved utlysing. Tredje ledd siste punktum presierer at fiskeriløyve som måtte vere tildelte i eit ope fiskeri før lukkinga vert gjennomført, fell bort når ein gjennomfører nytildeling i det lukka fiskeriet. Dette er naturlegvis ikkje til hinder for at ein vidarefører ei eiga open gruppe etter lukkinga, slik som har vore vanleg særleg i kystfiskeflåten. Tredje ledd inneber ikkje nokre materielle endringar i gjeldande rett.

*Fjerde ledd* slår fast at dersom ein opnar eit fiskeri som tidlegare har vore stengt, og ein regulerer det nye fiskeriet med ei lukka deltakargruppe, så skal ein gjennomføre ei utlysing med mindre særlege grunnar tilseier noko anna. Når fisket tidlegare har vore stengt, gjev det lita mening å leggje vekt på tidlegare fiske, og utlysing framstår som det naturlege alternativet. På same måte som ved auke i talet på fiskeriløyve etter andre ledd, legg fjerde ledd opp til at ein kan unnlate utlysing i særlege tilfelle. Det må avhenge av ei konkret vurdering frå departementet om ein står overfor eit særleg tilfelle i den enkelte saka.

## 7.4 Deltakarlova § 14 – erstatnings-tildeling av fiskeriløyve i lukka fiskeri

Denne føresegna regulerer erstatningstildeling av fiskeriløyve i lukka fiskeri og erstattar førsegnene i deltakarlova § 17 om tildeling av spesielt løyve til erstatning for tilsvarende spesielt løyve (erstatningstildeling) og § 21 tredje ledd som gjev heimel til å fastsetje tilsvarende forskriftsføresegner om deltakarrettar. Systemet med erstatningstildeling av fiskeriløyve vart lovfesta ved lov 19. juni 2015 nr. 78, jf. Prop. 88 L (2014–2015) *Endringer i deltakerloven (tildeling av spesiell tillatelse og adgang til å delta i fiske)*.

Føresegna fører i hovudsak vidare gjeldande rett og inneber i liten grad ei oppfølging av enkelttiltak i kvotemeldinga. Kvotemeldinga gjev ikkje systemet med erstatningstildeling noko nærare omtale og legg i og for seg ikkje opp til endringar i dette. Det er likevel nødvendig å gjere nokre justeringar i førsegna, mellom anna som følgje av at ein innfører ei ordning med felles fiskeriløyve i staden for konsesjonar og deltakarrettar, og som følgje av at ordninga med kvotefaktorar vert forankra direkte i lova.

*Første ledd* gjev departementet heimel til å gje forskrift om erstatningstildeling av fiskeriløyve. Føresegna har berre praktisk verknad i fiskeri der talet på fartøy er avgrensa, dvs. lukka fiskeri, og ho er derfor ikkje gjort gjeldande i opne fiskeri, sjølv om dei er regulerte med fiskeriløyve. Det inneber ei formell endring at erstatningstildeling no føreset at departementet fastset ei forskrift, medan det etter no gjeldande § 17 følgjer direkte av lova at departementet kan erstatningstildele konsesjon.

Erstatningstildeling kan etter første ledd bokstavane a–c skje i dei same tre tilfella som etter gjeldande §§ 17 og 21: høvesvis utskifting av fartøy, overtaking av fartøy for fortsett drift og såkalla splitting. På dette punktet inneber lovforslaget inga materiell endring.

Departementet foreslår likevel ei språkleg endring ved at ein tek inn i lovteksten kortnamn på dei tre tilfella nemnde i bokstavane a–c for å bidra til klarare omgrepsbruk. I bokstavane a og b nyttar vi kortnamn som er vanlege å nytte allereie i dag, høvesvis utskifting av fartøy og overtaking av fartøy for fortsett drift. I bokstav c foreslår vi eit omgrep som er mindre nytta av forvaltninga i dag. Bokstav c gjeld erstatningstildeling som følgje av at fartøyeigar eller eigar av anna fartøy gjev opp tilsvarende fiskeriløyve frå anna fartøy. Slik erstatningstildeling har ein gjerne omtala som splitting

av konsesjonar eller deltakarrettar etter at det vart lovregulert frå 2015, jf. Prop. 88 L (2014–2015) *Endringer i deltakerloven (tildeling av spesiell tillatelse og adgang til å delta i fiske)*. Departementet foreslår at ein i staden nyttar «flytting av driftsgrunnlag» som kortnamn i lova. Vi presiserer at det etter lova alltid vil vere eit krav om at forvaltninga gjer eit enkeltvedtak før «flytting» kan skje. Vi viser til nærare omtale av denne omgrepsbruken i kapittel 5.2.3.

*Andre ledd* erstattar andre og tredje ledd i gjeldande § 17 om høvesvis tilsegn om erstatningstildeling før fartøyeigar har erverva erstatningsfartøyet (utskiftingsløyve) og heimel til å fastsetje nærare føresegner i forskrift, mellom anna om avgrensingar i høvet til erstatningstildeling. Andre ledd inneber i seg sjølv ingen materielle endringar i regelverket, og departementet vil framleis fastsetje dei nærare reglane om erstatningstildeling i forskrift. Mellom anna vil departementet kunne føre vidare dei særskilde forboda mot erstatningstildeling ved overtaking av fartøy for fortsett drift og overføring av fiskeriløyve mellom fartøy i dei lukka fiskeria for kongekrabbe og rognkjeks. Departementet vil dessutan med heimel i andre ledd kunne fastsetje forskriftsføresegner som følgjer opp det eine tiltaket i kapittel 3.4.4 i kvotemeldinga, om at gruppeinndelinga etter heimelslengd i kystfiskeflåten vert erstatta av gruppeinndeling etter faktisk lengd. Departementet foreslår å ta inn eit nytt andre ledd andre punktum som slår fast at deltakarlova § 9 gjeld tilsvarende når det er gjeve slik tilsegn (utskiftingsløyve) som nemnd i andre ledd første punktum. Denne føresegna inneber inga endring i gjeldande rett, men det kjem tydelegare fram i lovteksten at endringar i eigarskapen i selskap som er gjeve utskiftingsløyve utan å eige fartøy, ikkje kan gjennomførast utan melding til eller løyve frå departementet i medhald av deltakarlova § 9 eller forskrifter fastsette i medhald av denne.

*Tredje ledd* omtalar kva som skjer med tildelte kvotefaktorar ved erstatningstildeling av fiskeriløyve som omfattar ei eller fleire kvotefaktorgrupper etter § 15 første ledd. Føresegna er ny i lova og er ei følgje av at ordninga med kvotefaktorar vert eksplisitt forankra i deltakarlova, jf. særleg deltakarlova § 15. Det prinsipielle utgangspunktet etter tredje ledd er at ein ved erstatningstildeling av fiskeriløyve skal fastsetje tilsvarende vedtak om erstatningstildeling av kvotefaktorane som er knytte til fiskeriløyvet, jf. § 15 fjerde ledd andre punktum. Føresegna inneber i realiteten ei vidareføring av gjeldande rett.

## 7.5 Deltakarlova § 15 – kvotefaktorar

Denne føresegna gjev ulike reglar om kvotefaktorar. I dag inneheld ikkje lova eksplisitte føresegner om kvotefaktorar, men dei er omtala sporadisk i forskrifter fastsette i medhald av havressurslova. Lovføresegna er derfor ny og bør kunne bidra til at regelverket på området vert meir avklart og tilgjengeleg.

Kvotefaktorane spelar ei grunnleggjande rolle i kvotesystemet ved at dei dannar grunnlag for årleg fordeling av kvotar mellom fartøy i dei mest sentrale fiskeria. Kvotefaktorane er knytte til konsesjonar eller deltakarrettar, eller til strukturkvotar dersom konsesjonen eller deltakarretten dei opprinneleg var tilknytte er oppgjeven som følgje av bruk av strukturkvoteordninga. I og med at kvotefaktorane såleis er eit bindeledd mellom deltakarlova og havressurslova, mellom fiskeriløyve og kvotar, legg departementet opp til at dei vert omtala i begge lovene. Føresegnene om oppretting av kvotefaktorgrupper, nytildeling av kvotefaktorar og overføring av kvotefaktorar mellom fartøy høyrer naturleg heime i den nye lovføresegna i deltakarlova § 15, medan føresegner om korleis fastsetje årlege kvotar med grunnlag i tildelte kvotefaktorar naturleg inngår i kvoteføresegnene i havressurslova §§ 11 og 12. Vi viser til kapittel 5.3.3 for ei nærare vurdering av korleis fordele føresegnene om kvotefaktorar mellom deltakarlova og havressurslova.

Dei nye føresegnene om kvotefaktorar i deltakarlova og havressurslova er mellom anna ei oppfølging av at Stortinget har slutta seg til regjeringa sitt forslag om å innføre faste kvotefaktorar, noko som inneber at eit fartøy sin del av disponibel kvote i utgangspunktet minst skal utgjere kvotefaktorane som er tildelte til fartøyet dividert med det totale talet på kvotefaktorar i den aktuelle gruppa. Tiltaket inneber ei forenkling av kvotesystemet ved at fastsetjinga av årleg fartøykvote primært vil avhenge av storleiken på kvotefaktorane tildelte til fartøyet og storleiken på årleg disponibel kvote. Ein treng såleis ikkje lenger ta omsyn til gruppekvtotar, heimelslengd, basistonn eller konsesjonskapasitet ved fastsetjing av fartøykvote i lukka gruppe i kvotefaktorregulerte haustingsverksemdar.

*Første ledd* slår fast det grunnleggjande, at departementet har heimel til å gje forskrift om at ei kvoteregulert haustingsverksemd der ein nyttar kvotefaktorar til å fordele kvotar til fartøy, skal utgjere ei kvotefaktorgruppe. Det er ein føresetnad at haustingsverksemda omfattar minst eitt lukka fiskeri. Dersom departementet på denne

måten opprettar ei kvotefaktorgruppe, er den viktigaste konsekvensen at kvotefaktorane skal danne grunnlag for tildeling av kvote til fartøy i medhald av havressurslova § 12.

Føresegna gjev dessutan departementet høve til å definere nærare rekkevidda av den enkelte kvotefaktorgruppa. Verken kvotemeldinga eller Stortinget legg opp til endringar i eksisterande kvotegrupper, noko som inneber at dei kan først vidare i nytt system under namnet «kvotefaktorgrupper» i medhald av første ledd, i den utstrekning ein nyttar kvotefaktorar til å fordele kvotar i den aktuelle gruppa. Dette inneber til dømes at reguleringsgruppa torsk nord for 62 grader nord vil kunne definerast som ei kvotefaktorgruppe, og reguleringsgruppa sei i Nordsjøen og Skagerrak som ei anna kvotefaktorgruppe. Ei enkelt kvotefaktorgruppe vil i praksis gjerne definerast til å gjelde berre eitt fiskeslag og vere avgrensa til eit nærare definert område.

Ein kan merke seg at rekkevidda til kvotefaktorgrupper definerte i medhald av § 15 første ledd, ofte vil kunne avvike frå rekkevidda til fiskeri (deltakargrupper) definerte i medhald av § 12 første ledd. Til dømes vil fiskeria ofte omfatte fleire fiskeslag, til dømes fiske etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord med konvensjonelle reiskap. Kvotefaktorgruppene vil derimot ofte ikkje vere avgrensa til fartøytypar, som til dømes kystfiskefartøy, slik som enkeltfiskeri etter § 12 gjerne vil vere dersom vi fører vidare gjeldande deltakargrupper.

Føresegna opnar for at forvaltninga ved eit seinare høve kan endre definisjonen av den enkelte kvotefaktorgruppa dersom ein finn det formålstenleg, i medhald av første ledd tredje punktum.

Ved oppretting av ei heilt ny kvotefaktorgruppe etter at denne lovføresegna har teke til å gjelde, vil det vere opp til departementet å avgjere om dei nye kvotefaktorane skal lysast ut offentleg eller ikkje, jf. første ledd fjerde punktum.

*Andre ledd* pålegg departementet å fastsetje kor mange kvotefaktorar det totalt skal vere i den enkelte kvotefaktorgruppa. Fastsetjing av eit totalt tal på kvotefaktorar i den enkelte gruppa vil vere ein nødvendig føresetnad for det nye systemet med faste kvotefaktorar fordi tildeling av kvote til fartøy etter havressurslova skal ta utgangspunkt i kor stor del av det totale talet på kvotefaktorar det enkelte fartøyet er tildelt.

Andre ledd andre punktum regulerer når det totale talet på kvotefaktorar i ei kvotefaktorgruppe kan aukast. Det klare utgangspunktet må vere at det skal mykje til før det er aktuelt å auke det totale talet på kvotefaktorar. Det naturlege vil vere

at same rettslege materielle avgrensing bør gjelde for når departementet kan auke det totale talet på kvotefaktorar, som for når departementet kan nytildele fiskeriløyve i lukka fiskeri etter § 13 andre ledd, dvs. at nytildeling berre kan skje «*etter en vurdering ut fra deltakerlovens formål*». Dette er ei vidareføring av prinsippet i gjeldande deltakerlov § 16 og inneber i praksis at det skal mykje til å auke talet på kvotefaktorar, jf. omtale av § 13 andre ledd ovanfor.

Lovføresegna presiserer dessutan at endringar i det totale talet på kvotefaktorar pr. gruppe berre kan endrast ved kvoteårsskifte. Det er praktiske grunnar til dette, mellom anna behovet for ei formålstenleg gjennomføring av kvoteutvekslingsordninga i medhald av havressurslova § 14.

Nytildeling av kvotefaktorar i ei allereie eksisterande kvotefaktorgruppe vil kunne skje i samband med nytildeling av fiskeriløyve etter § 13 andre ledd, men det treng ikkje vere slik. Ei nytildeling av fiskeriløyve i eit fiskeri med kvotefaktorregulering vil uansett vanskeleg kunne skje utan at ein samtidig nytildeler kvotefaktorar som kan knytast til dei nye fiskeriløyva. Ved nytildeling av kvotefaktorar i ei allereie eksisterande kvotefaktorgruppe skal dei nye kvotefaktorane lysast ut offentleg med mindre særlege grunnar tilseier noko anna. Det vil vere departementet som avgjer om ein eventuelt skal unnlate offentleg utlysing når vilkåra for dette er oppfylte. Føresegna legg ikkje føringar på korleis ei utlysing skal skje.

*Tredje ledd første og andre punktum* presiserer at kvotefaktorar kan tildelast fartøy med fiskeriløyve i lukka fiskeri som omfattar den aktuelle kvotefaktorgruppa, og at dei skal vere knytte til eit konkret fiskeriløyve som er tildelt fartøyet. I dette ligg det mellom anna at kvotefaktorar ikkje kan tildelast eit fartøy som ikkje er tildelt fiskeriløyve som omfattar den aktuelle kvotefaktorgruppa. Føresegna inneber vidare at kvotefaktorane rettsleg sett ikkje vil vere ein del av fiskeriløyvet som sådan, men tildelte gjennom eigne enkeltvedtak, sjølv om dei alltid skal vere knytte til eit konkret fiskeriløyve.

Føresegna er likevel ikkje til hinder for at kvotefaktorar for ein avgrensa periode ikkje treng vere knytte til fartøy. Eit døme på dette er at kvotefaktorar kan vere knytte til førehandstilsegn etter § 14 andre ledd (utskiftingsløyve). Slike utskiftingsløyve kan igjen danne grunnlag for løyve til å nytte leigefartøy, noko som i praksis inneber at kvotefaktoren faktisk kan verte fiska på medan han for ein periode ikkje er tildelt eit fiskefartøy. Eit anna døme på dette er når kvotefaktorar vert frigjorde som strukturgevinst når det ved struktu-

rering skjer ei avkorting i kvotefaktorar, eller når ei av tidsavgrensingane i strukturkvoteordningane inntreffer. I slike tilfelle vil det i praksis kunne gå noka tid før forvaltninga fordeler strukturgevinsten slik at kvotefaktoren kan overførast til nytt fartøy. Departementet vil uansett kome tilbake til spørsmålet om fordeling av strukturgevinst etter at vi har utgreidd konsekvensane av Stortinget sitt vedtak 551 (2019–2020) om fordeling av strukturgevinst.

*Tredje ledd tredje punktum* slår fast at departementet kan gje forskrift om kva som skjer med relevante kvotefaktorar når ei fastsett tidsavgrensing inntreffer, gjerne omtala som fordeling av strukturgevinst. Med tidsavgrensing sikter vi her til at det er stilt vilkår i forskrift eller enkeltvedtak om at ein eller fleire kvotefaktorar på eit framtidig tidspunkt ikkje lenger skal kunne vere tildelt fartøyet. Tidsavgrensingane i gjeldande strukturkvoteordningar på 20 eller 25 år er døme på dette.

Departementet foreslår å ta denne forskriftsheimelen inn i lova som ein konsekvens av at ein innfører faste kvotefaktorar. Faste kvotefaktorar inneber at forvaltninga må fastsetje i forskrift eit totalt tal på kvotefaktorar pr. kvotefaktorgruppe, jf. merknader til deltakarlova § 15 andre ledd ovanfor. Dette inneber at kvotefaktorar ikkje lenger utan vidare kan falle bort, verken permanent eller midlertidig, heller ikkje når tidsavgrensinga inntreffer. Føresegna legg såleis til rette for at departementet gjennom forskrift må avklare kva som vil skje med relevante kvotefaktorar når tidsavgrensinga inntreffer, innanfor dei rammene Stortinget set. Vi viser i denne samanheng til Stortinget sitt vedtak 551 (2019–2020) om fordeling av strukturgevinst som departementet vil måtte utgreie konsekvensane av og derfor kome tilbake til.

Fordeling av slik strukturgevinst vil tidlegast kunne skje etter at strukturgevinsten har oppstått, det vil seie etter at relevant tidsavgrensing har inntreft. Avgjerande for korleis ein slik strukturgevinst skal fordelast vil vere kva forskrifta som gjeld på fordelingstidspunktet seier om dette. Ei føresegn i forskrift om fordeling av strukturgevinst vil såleis i seg sjølv ikkje kunne gje reiarlaga noka forventning om framtidig fordeling av strukturgevinst, då dette mellom anna vil kunne avhenge av eventuelle framtidige endringar i forskrift.

Slike tidsavgrensingar for kvotefaktorar kan fastsetjast i samband med nytildeling av kvotefaktorar, og for kvotefaktorar som allereie er tildelte første gongen utan tidsavgrensing. Ordinær strukturering vil vere eit døme på at ein kan fastsetje tids-

avgrensing for kvotefaktorar som allereie er tildelt første gongen etter søknad frå fartøyeigar, men det treng ikkje skje etter søknad. Ved eventuell fastsetjing av forskrift om tidsavgrensing for kvotefaktorar som allereie er tildelte første gongen utan tidsavgrensing, vil det kunne vere naturleg å gjere ei konkret vurdering av om aktørane har ei forventning som er verna gjennom avgrensingane i lovgjevingskompetansen i Grunnlova § 97 og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) P 1-1, og dersom ein skulle finne at dei har ei slik forventning, ei vurdering av om den nye tidsavgrensinga vil vere i strid med dette vernet.

Det følgjer av kapittel 3.3 i kvotemeldinga at tidsavgrensingane på 20 eller 25 år skal vidareførast, og Stortinget har slutta seg til dette. I dette ligg det at kvotefaktorane som har sitt opphav i strukturkvotefaktorar i utgangspunktet vil måtte førast vidare i nytt system med tidsavgrensing i medhald av forskrifter fastsette i medhald av tredje ledd.

I tillegg til nemnde tidsavgrensingar på 20 og 25 år, er fleire av kvotefaktorane i dag underlagde ei årleg tidsavgrensing fordi dei er direkte knytte til strukturkvotar eller deltakarrettar som berre gjeld for eitt år om gongen. I nytt system vil i utgangspunktet alle desse kvotefaktorane vere knytte til fiskeriløyve utan tidsavgrensing, og ikkje lenger årlege deltakarrettar, og det vil derfor ikkje lenger vere naturleg å føre vidare systemet med årleg tildeling. Det vil gje ein monaleg positiv verknad at dei årlege tidsavgrensingane som berre gjeld nokre av kvotefaktorane, på denne måten vert avskaffa, og at alle kvotefaktorane med dette vert meir harmoniserte. Opphevinga av dei årlege tidsavgrensingane har ingen verknad for tidsavgrensingane på 20 og 25 år i strukturkvoteordningane som kvotemeldinga legg opp til å føre vidare.

*Fjerde ledd* gjev departementet heimel til å fastsetje forskrift om løyve til overføring av kvotefaktorar mellom fartøy. Føresegna omfattar både overføring av kvotefaktorar ved bruk av strukturkvoteordninga (strukturering) og overføring av kvotefaktorar utan bruk av strukturkvoteordninga, noko som gjerne vert omtala som splitting av kvotefaktorar i gjeldande regelverk. Der som overføring av kvotefaktorar mellom fartøy skjer i samband med erstatningstildeling av fiskeriløyve, er det deltakarlova § 14 siste ledd som regulerer overføringa.

Føresegna vil saman med § 15 siste ledd utgjere ny lovheimel for strukturkvoteordningane som i dag er forankra i havressurslova § 14 om spesielle kvoteordningar. Ordningar om

utveksling av årlege kvotar, som til dømes samfiskeordninga, vil derimot framleis måtte fastsetjast i forskrifter i medhald av havressurslova § 14.

Føresegna inneber at innhaldet i strukturkvoteordningane og splittingsordningane kan førast vidare i forskrift. Nytt er det likevel at det er kvotefaktorane som er hovudfokus i lovtæksten, og ikkje kvoteordningane som sådan, noko som legg til rette for ei meir presis framstilling av det rettslege innhaldet i desse ordningane, som reelt sett dreiar seg om overføring av kvotefaktorar, ikkje om tildeling av kvotar.

Føresegna talar om løyve til «overføring» av kvotefaktorar, og ikkje «erstatningstildeling», i motsetning til kva som gjeld for fiskeriløyve. «Overføring» framstår etter vår vurdering her som eit meir treffande omgrep. Ein vil såleis kunne tale om overføring av kvotefaktorar både ved ordinær bruk av strukturkvoteordningar og ved såkalla splitting.

Føresegna inneber at ein i forskrift kan fastsetje vilkår for å gje løyve for overføring av kvotefaktorar, noko som inneber at alle dei materielle vilkår for strukturering og splitting som gjeld i dag kan førast vidare i forskrift, og med dei justeringane i strukturkvoteordningane som Stortinget har vedteke, som til dømes endra avkortingssats ved strukturering, jf. kapittel 3.3 i kvotemeldinga. Omgrepet «løyve» inneber vidare at strukturering og splitting ikkje kan skje utan etter at forvaltninga gjennom enkeltvedtak gjev nødvendig løyve til reiarlaget eller reiarlaga.

*Femte ledd* gjev departementet kompetanse til å gje forskrift med nærare reglar om tildeling av kvotefaktorar. Føresegna gjev såleis departementet høve til å vidareføre gjeldande føresegner om kvotefaktorar som er fastsette i forskrift, mellom anna føresegner om kvotetak, slik som kvotemeldinga legg opp til. Føresegna legg dessutan til rette for innføring av den nye gruppeinndelinga i kystfiskeflåten basert på faktisk lengd, ved at ho opnar for å knyte den enkelte kvotefaktoren til ei nærare definert fartøygruppe.

## **7.6 Deltakarlova § 18 – bortfall og tilbakekalling av fiskeriløyve mv.**

Denne føresegna gjeld bortfall og tilbakekalling av fiskeriløyve i enkeltsaker. Ho erstattar gjeldande § 18 i deltakarlova som gjeld bortfall og tilbakekalling av konsesjonar i enkeltsaker.

Føresegna fører i hovudsak vidare gjeldande § 18, men det er gjort enkelte tekniske justeringar i første ledd som følgje av forslaget i kvotemel-

dinga om å erstatte konsesjonar og deltakarrettar med fiskeriløyve, og som følgje av forslaget om å omtale systemet med kvotefaktorar i lova.

*Første ledd første punktum* slår fast at eit fiskeriløyve fell bort dersom ervervslovet for fartøyet fell bort eller vert kalla tilbake. Dette følgjer av at ein ikkje kan tildele fiskeriløyve utan at ervervslovet ligg føre, jf. § 12 tredje ledd andre punktum. Det er deltakarlova §§ 10 og 11 som regulerer når ervervslovet fell bort og når ervervslovet skal eller kan kallast tilbake. Departementet foreslår ingen endringar i §§ 10 og 11.

Føresegna inneber ei endring i høve til gjeldande § 18 ved at ho gjeld for fiskeriløyve i staden for konsesjonar og såleis i praksis vil få verknad for fiskeriløyve med opphav i deltakarrettar i lukka gruppe i no gjeldande system. I praksis medfører likevel ikkje dette noka større endring i gjeldande rett då det følgjer av deltakarforskrifta som er fastsett i medhald av § 21 at fartøy berre kan ha deltakarrett i lukka gruppe så lengde dei er registrerte i merkeregisteret. Registrering i merkeregisteret føreset at fartøyet er tildelt ervervslovet.

*Første ledd andre punktum* slår fast at departementet kan gje forskrift om bruken av kvotefaktorar som er knytte til fiskeriløvet som fell bort eller vert kalla tilbake. Føresegna er ny i lova og ei følgje av at systemet med kvotefaktorar vert omtala i den nye lova. Ho er ein logisk konsekvens av at ein innfører faste kvotefaktorar som inneber at det totale talet på kvotefaktorar ligg fast. Kvotefaktorar kan derfor ikkje falle bort slik som fiskeriløyve kan.

*Andre ledd* slår fast at reglane som gjeld for bortfall og tilbakekalling av ervervslovet i enkelt saker gjeld tilsvarende for fiskeriløyve. Føresegna inneber ei endring i høve til gjeldande rett ved at ho gjeld for fiskeriløyve uavhengig av om dei har sitt opphav i konsesjonar eller deltakarrettar, medan ho i gjeldande system berre har hatt direkte verknad for konsesjonar. Føresegna inneber at det i enkelt saker kan vere aktuelt å kalle tilbake fiskeriløyve utan at tilsvarende skjer for ervervslovet tildelt same fartøy.

## 7.7 Deltakarlova § 19 – tilbakekalling av alle fiskeriløyve i eit fiskeri

Denne føresegna gjeld tilbakekalling av ei heil gruppe fiskeriløyve, det vil seie alle fiskeriløyve i eit fiskeri. Ho er ei vidareføring av gjeldande § 19 om tilbakekalling og avgrensing av ei heil gruppe konsesjonar i eit fiskeri.

Føresegna er i hovudsak ei vidareføring av gjeldande § 19, men det er gjort enkelte tekniske justeringar i første ledd som følgje av forslaget i kvotemeldinga om å erstatte konsesjonar og deltakarrettar med fiskeriløyve, og som følgje av forslaget om å omtale systemet med kvotefaktorar i lova. I tillegg foreslår departementet å flytte kompetansen til å gjere vedtak etter føresegna frå kongen til departementet i tråd med at det er lagt opp til at departementet skal ha vedtakskompetansen etter alle føresegnene i lova, jf. omtale i kapittel 5.1.1–5.1.3.

*Første ledd* slår fast at departementet gjennom enkeltvedtak kan kalle tilbake alle fiskeriløyve i eitt eller fleire fiskeri. I dette ligg det at eit slikt tilbakekallingsvedtak vil vere eit enkeltvedtak, ikkje ei forskrift, fordi det vil måtte gjelde ein avgrensa krets av fartøyeigarar, jf. forvaltningslova § 2 første ledd bokstav b.

Føresegna gjeld i dag berre for konsesjonar, noko som medfører at ny føresegn får eit vidare verkeområde ved at ho gjeld tilbakekalling av alle fiskeriløyve både i fiskeri som i dag er regulerte med konsesjonar, og fiskeri som i dag er regulerte med deltakarrettar. Ein kan likevel oppnå det same resultatet i dag i fiskeri som er regulerte med deltakarrettar dersom ein ikkje fører vidare lukka gruppe i den årlege deltakarforskrifta som er fastsett i medhald av deltakarlova § 21. Ut over dette er det ingen materielle endringar i føresegna.

Føresegna gjev departementet ein vid kompetanse til å kalle tilbake alle fiskeriløyve i eitt eller fleire fiskeri og kan såleis potensielt ha som verknad for reiarlaga at fartøyet deira misser heile eller store delar av driftsgrunnlaget. I praksis har føresegna berre vore nytta til nødvendige tekniske justeringar i konsesjonssystemet som ikkje har medført nemneverdige endringar i driftsgrunnlaget for fartøya. Føresegna vil kunne verte meir aktuell når årlege deltakarrettar vert erstatta med felles fiskeriløyve, på den måten at forvaltninga ikkje lenger vil ha høve til å la vere å føre vidare deltakargruppene ved den årlege forskriftsfastsetjinga i medhald av deltakarlova § 21.

*Andre ledd* slår fast at departementet kan avgrense alle fiskeriløyve i eit fiskeri ved å endre definisjonen av fiskeriet i medhald av § 12 første ledd, til dømes til eit snevrare geografisk område eller til eit mindre omfang av typar fiske og fangst. Føresegna er ei vidareføring av gjeldande føresegn i § 19 første ledd andre punktum. I og med at fiskeriløyve i nytt system vil vere knytte til eit konkret fiskeri som vil kunne vere definert i medhald av § 12, vil det vere naturleg at ei avgrensing av alle fiskeriløyve i eit fiskeri skjer gjennom ei end-



ring av den fastsette fiskeridefinisjonen. Det er derfor naturleg at den nye føresegna viser til heimelen for å definere fiskeri i § 12.

*Tredje ledd* er ei ny føresegn om moglege konsekvensar for relevante kvotefaktorar ved tilbakekalling av alle fiskeriløyve i eit fiskeri og ved avgrensing av alle fiskeriløyve i eit fiskeri. Føresegna gjev departementet kompetanse til å gje forskrift om bruken av aktuelle kvotefaktorar ved tilbakekalling eller avgrensing av alle fiskeriløyve i eit fiskeri etter første eller andre ledd, dersom det skulle oppstå behov i det enkelte tilfellet. Dette vil måtte avhenge av ei konkret vurdering der departementet mellom anna kan ta omsyn til at ei kvotefaktorgruppe etter § 15 gjerne har eit anna sakleg verkeområde enn eit fiskeri som er regulert med fiskeriløyve etter § 12.

## 7.8 Deltakarlova § 21 – avgrensingar i retten til å ta del i enkelte fiskeri

Føresegna gjev departementet heimel til å regulere deltakinga i opne fiskeri og i open gruppe i fiskeri som er lukka.

Føresegna er i og for seg ei vidareføring av gjeldande § 21 i deltakarlova, men med fleire endringar, mellom anna fordi føresegna berre vil gjelde deltaking i opne fiskeri og open gruppe, og ikkje lenger årlege deltakarrettar i lukka gruppe som i dag. Dette er ei følgje av forslaget i kvotemeldinga om å innføre nye felles fiskeriløyve til erstatning for konsesjonar og deltakarrettar. Fiskeriløyve som erstattar årlege deltakarrettar i lukka gruppe vil vere regulerte i § 13 om lukking av fiskeri. I praksis inneber dette at føresegnene i no gjeldande første ledd siste punktum om avgrensingar i talet på fartøy og i tredje ledd om erstatningstildeling ikkje lenger vil finnast i § 21, men i §§ 13 og 14 om høvesvis lukka fiskeri og erstatningstildeling.

Kvotemeldinga legg opp til fleire endringar i opne grupper i kapittel 3.5 om rekruttering til fiskerinæringa, og ho drøfter kva som bør vere formålet med open gruppe. Dei foreslegne tiltaka gjeld likevel i liten grad reglane om kven som skal kunne delta i open gruppe og krev i og for seg ikkje at ein gjer endringar i lovheimelen i § 21.

*Første ledd* gjev departementet kompetanse til å gje forskrift om vilkår for å kunne delta i fiskeri der det ikkje er krav om fiskeriløyve etter § 12, og vilkår for å kunne delta utan fiskeriløyve i open gruppe i fiskeri med krav om fiskeriløyve. Føresegna gjev dessutan fleire døme på krav som kan

stillast i forskrift, på same måte som i gjeldande lov.

Første ledd inneheld enkelte endringar i gjeldande første ledd, utover det som følgjer av at lukka fiskeri ikkje lenger er omfatta av § 21.

For det første gjeld det ikkje lenger ei avgrensing om at forvaltninga berre kan fastsetje forskrift for *eitt år om gongen*. Denne endringa er ei følgje av at forskrifter om lukka gruppe ikkje lenger vil ha ei slik tidsavgrensing fordi dei vil inngå i forskrifter om fiskeriløyve. Departementet vurderer det som naturleg at lovheimelen for deltaking i open gruppe ikkje vil vere til hinder for ei mogleg framtidig harmonisering mellom dei ulike forskriftene om deltaking i fiskeria i kystfiskeflåten, og lova bør derfor ikkje stille ei absolutt tidsavgrensing på forskrifter om deltaking i open gruppe. Dette er naturlegvis ikkje til hinder for at departementet likevel kan fortsetje med å fastsetje forskrifter om deltaking i open gruppe for eit år om gongen slik som vi gjer i dag, eller gjennomføre endringar i forskrifta i løpet av kvoteåret etter alminneleg høyring dersom omstenda skulle tilseie det. Opphevinga av tidsavgrensinga i lova treng såleis ikkje medføre endringar i rammevilkåra for den enkelte aktøren, men dette gjer det likevel mogleg å gje meir stabile og føreseielege vilkår også i open gruppe.

For det andre inneheld ikkje føresegna lenger ei avgrensing om at forvaltninga berre kan fastsetje forskrift om deltaking i open gruppe eller opne fiskeri dersom omsynet til ressursforvaltninga, utviklinga av fisket eller lønnsenda i fisket gjer det *nødvendig*. Dette kravet om at tiltaket skal vere nødvendig har vore forstått som at tiltaket må vere formålstenleg for å oppnå ei eller fleire av målsettingane som er nemnde i lova. Departementet meiner derfor at omgrepet «nødvendig» kan vere misvisande og foreslår å fjerne det frå lova for å få ein meir treffande ordlyd. Dette vil dessutan bidra til harmonisering av lovføresegnene om deltaking i opne grupper i kystfiskeria i § 21 og lovføresegnene om fiskeriløyve for deltaking i lukka grupper i kystfiskeria i §§ 12 og 13.

For det tredje gjev første ledd kompetanse direkte til departementet til å fastsetje forskrifter, noko som inneber ei endring i høve til gjeldande lovføresegn som gjev kompetanse til kongen. Endringa har i liten grad praktiske konsekvensar då kongen uansett gjennom eit eige vedtak har delegert forskriftskompetansen etter gjeldande lovføresegn til departementet.

*Andre ledd* inneheld ytterlegare døme på kva for vilkår forskrifta kan fastsetje og inneber hovudsakleg mindre språklege endringar i høve

til gjeldande føresegn. For fangst av kongekrabbe inneber føresegna ei endring i ordlyden ved at ho presiserer at det i forskrifta kan skiljast etter kvar fartøyeigar er busett i tillegg til etter kvar fartøyet er registrert. Denne endringa inneber inga endring i gjeldande rett då ein alltid har forstått føresegna slik at ho opnar for å skilje etter bustad, men endringa bidrar til at ordlyden i lova vert meir treffande.

*Tredje ledd* inneber ei vidareføring av no gjeldande fjerde ledd, jf. at no gjeldande tredje ledd gjeld erstatningstildeling i lukka gruppe som er foreslått regulert i § 14. Føresegna vart vedteken av Stortinget ved lov 21. september 2012 nr. 66 og gjev personar busette i eit særskilt område ein rett til å delta i open gruppe. Ho er ei oppfølging av det såkalla kystfiskeutvalet, jf. Prop. 70 L (2011–2012) *Endringar i deltakerloven, havressurslova og finnmarksloven*.

Tredje ledd definerer det særskilde området ved å vise til fleire enkeltkommunar i Troms for utan dei geografiske områda Finnmark, Troms og Nordland, utan å nemne omgrepet fylkeskommune. Ingen av dei nemnde primærkommunane har vore gjenstand for kommunesamanslåing etter at føresegna vart vedteken i 2012. Finnmark, Troms og Nordland er å forstå som dei områda som utgjorde fylkeskommunane Finnmark, Troms og Nordland per 31. desember 2019. Det er derfor ikkje behov for å endre føresegna som følgje av dei endringane som i den seinare tida har funne stad i den norske kommunestrukturen.

Kvotemeldinga legg ikkje opp til endringar i denne føresegna. I denne lovproposisjonen legg vi berre opp til ei teknisk justering i referansen i tredje ledd første punktum som følgje av at lukka gruppe vert regulert i deltakarlova kapittel III i staden for kapittel IV.

## 7.9 Deltakarlova § 31 – straff

Forslaget til endringar i deltakarlova § 31 inneber ei oppdatering av referansane til kva for føresegner i lova som er underlagde trugsmål om straff. I praksis inneber dette at ein foreslår å oppheve referansen til deltakarlova § 15 fordi dei aktuelle føresegnene som skal vere underlagde straffetrussel vert flytta frå § 15 til § 12 som det allereie er referert til i straffeføresegna. Dei aktuelle føresegnene som vert flytta går ut på at fiskeriløyvet (tidlegare det spesielle løyvet) ikkje gjev rett til å nytte anna fartøy enn det fartøyet som er tildelt det aktuelle løyvet, forutan at andre enn den

fysiske eller juridiske personen som har løyvet for fartøyet (eigaren av fartøyet) ikkje utan eige løyve kan drive fiske eller fangst med fartøyet.

## 7.10 Havressurslova § 11 – nasjonal kvote, disponibel kvote, restkvote mv.

Føresegna regulerer fastsetjing av nasjonal kvote, disponibel kvote, restkvote og andre kvotar som ikkje er fordelte til enkeltfartøy.

Vi legg opp til fleire endringar i føresegna, mellom anna som følgje av forslaget til tiltak i kvotemeldinga kapittel 3.1.2 som Stortinget har slutta seg til, om å opne for at det enkelte fartøyet sin del av disponibel kvote skal gå fram av kvotefaktorar som er tildelte til fartøyet. Andre endringar i føresegna har som grunnleggjande eit ønske om å forenkle og korte ned føresegna.

*Første ledd* slår mellom anna fast at departementet kan gje forskrift om nasjonal kvote som utgjer eit største tillate uttak for viltlevande marine ressursar, at nasjonal kvote skal fastsetjast for konkrete tidsrom, og at nasjonal kvote utgjer ei øvre grense for den totale mengda kvotar som kan tildelast etter §§ 11 og 13. Det er ikkje synt til § 12 fordi ein gjennom fordeling av kvotar til enkeltfartøy, til dømes ved overregulering, kan fastsetje kvotar som til saman overstig nasjonal kvote, sjølv om dette ikkje treng medføre at total fangst overstig nasjonal kvote. Føresegna inneber i så måte ei vidareføring av gjeldande rett og ingen materielle endringar, berre ei forenklande omformulering av siste setning.

*Andre ledd* gjeld særskild for kvotefastsetjing i kvotefaktorgrupper oppretta i medhald av deltakarlova § 15, høvesvis fastsetjing av disponibel kvote etter andre ledd første punktum og restkvote etter andre ledd andre punktum.

Det følgjer av *andre ledd første punktum* at departementet *skal* fastsetje ein disponibel kvote som skal utgjere ein del av nasjonal kvote. Denne føresegna regulerer saman med deltakarlova § 15 femte ledd og havressurslova § 12 høvet mellom kvotefaktorar, disponibel kvote og kvotar tildelte enkeltfartøy. Føresegna er såleis ei av fleire som følgjer opp forslaget i kvotemeldinga kapittel 3.1.2 som Stortinget har slutta seg til, om innføring av faste kvotefaktorar. Dette inneber mellom anna at ein ikkje treng gå vegen om gruppekvotar for å fastsetje årleg kvote for fartøyet.

Føresegna talar derfor ikkje lenger om gruppekvotar, berre disponibel kvote og kvotefaktorar. Dette er likevel ikkje til hinder for at forvaltninga

framleis kan velje å gå vegen om gruppekvotar ved fastsetjinga av kvotar til fartøy i haustingsverksemdar som ikkje er kvotefaktorregulerte, men i haustingsverksemdar med kvotefaktorregulering må fordelinga skje ved bruk av disponibel kvote og kvotefaktorar, jf. omgrepet «skal» i andre ledd første punktum.

Føresegna gjev ikkje føringar på kor stor del av nasjonal kvote den disponible kvoten bør utgjere fordi dette vil kunne variere frå fiskeri til fiskeri. Dette er i og for seg i tråd med situasjonen etter gjeldande rett fordi lova i dag ikkje avgrensar høvet til å setje av ein del av nasjonal kvote til ulike formål. Ved fastsetjing av låg disponibel kvote vil det likevel etter omstenda kunne vere aktuelt å gjere ei konkret vurdering av om aktørar kan ha ei forventning som er verna av Grunnlova § 97 eller Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) P 1-1. Dersom ein skulle finne at aktørar har ei slik forventning, vil ein kunne vurdere kva forventninga inneber, men staten vil uansett måtte ha stor fridom til å fastsetje kor stor del av nasjonal kvote den disponible kvoten skal utgjere.

*Andre ledd andre punktum* gjev nærare føresegner om restkvoten. Med restkvote siktar vi her til den delen av nasjonal kvote som ikkje er disponibel kvote i eit kvotefaktorregulert fiskeri. Føresegna gjev ei kort liste med døme på kva restkvoten kan nyttast til, men lista er ikkje uttømmende. To døme på kva som vil måtte inngå i restkvoten er avsetjing til open gruppe og avsetjing til sports- og rekreasjonsfiske då fiske i desse gruppene ikkje kan basere seg på kvotefaktorar. Vidare vil avsetjing til ekstrakvoteordningar inngå i restkvoten. Det følgjer av kvotemeldinga kapittel 3.7.6 at kvoteavsetjingar til rekrutteringsformål skal hentast frå ekstrakvoteordningar, og at inntil fem prosent av torskekvotane vil kunne avsetjast til ekstrakvoteordningar for særleg å kunne nyttast til å redusere sesongvariasjonar og auke tilgangen til ferskt råstoff for fiskeindustrien. Verken lova eller kvotemeldinga gjev eit rettsleg tak på kor stor del av nasjonal kvote som restkvoten kan utgjere.

*Tredje ledd og fjerde ledd* fører vidare føresegner om at ein del av nasjonal kvote kan setjast av til distriktskvote, og at forvaltninga kan fastsetje at ein del av nasjonal kvote skal leverast til ein særskild bruk eller i ein særskild tilstand. Departementet legg opp til å føre desse føresegnene vidare med nokre språklege justeringar mellom anna som følgje av at ein ikkje vil gå vegen om gruppekvoten ved deling av nasjonal kvote til fartøy i kvotefaktorregulerte fiskeri.

Ein foreslår å oppheve no gjeldande femte ledd som overflødig. Føresegna opnar i dag for at departementet kan fastsetje mellom anna fangstavgrensingar for fartøy som høyrer til i ei fartøygruppe som samla får ei rimeleg fangstordning. Dette er ikkje til hinder for at departementet framleis kan fastsetje fangstavgrensingar for slike fartøy, i og med at føresegna uansett har vore overflødig.

*Femte ledd* inneber ei vidareføring av no gjeldande sjette ledd. Føresegna gjeld fastsetjing av kvotar for det særskilde området som er omtala i deltakarlova § 21 siste ledd. Ho er ei oppfølging av det såkalla kystfiskeutvalet, jf. Prop. 70 L (2011–2012) *Endringar i deltakerloven, havressurslova og finnmarksloven*. Kvotemeldinga legg ikkje opp til endringar i føresegna, og departementet foreslår derfor ingen endringar.

## 7.11 Havressurslova § 12 – kvotar for fartøy

Føresegna regulerer fastsetjing av kvotar for enkeltfartøy.

Føresegna inneheld fleire endringar, hovudsakeleg som følgje av forslaget i kvotemeldinga om innføring av faste kvotefaktorar. Forslaget er forankra i tre nye lovføresegner som ein må sjå på i samanheng: deltakarlova § 15 og havressurslova § 11 andre ledd forutan § 12 andre ledd.

*Første ledd* gjev heimel til å fastsetje kvotar for enkeltfartøy i kvantum, individ, haustingsdøgn eller andre innsatsfaktorar. Føresegna opnar vidare for at kvotane kan fastsetjast for visse tidsrom eller per tur og for ein bestand eller samla for fleire bestandar. Føresegna er ei uendra vidareføring av no gjeldande første ledd.

Føresegna er ikkje til hinder for at ein kan fordele kvotar mellom fartøy etter andre saklege kriterium, til dømes etter alder. Vi viser i denne samanhengen til forslaget i kvotemeldinga kapittel 3.5.4 om at fartøy i open gruppe som er eigde av fiskarar under 30 år skal få eit kvotetillegg frå gruppekvoten til open gruppe som inngår i restkvoten i medhald av § 11 andre ledd andre punktum.

*Andre ledd* er ny og regulerer fastsetjing av kvote for fartøy i kvotefaktorgrupper oppretta i medhald av deltakarlova § 15.

Føresegna knyter saman med deltakarlova § 15 og havressurslova § 11 eit avgjerande band mellom kvotar og kvotefaktorar.

*Andre ledd første punktum* slår fast at i kvotefaktorgrupper oppretta i medhald av deltakarlova § 15 skal kvoten til fartøyet minst utgjere ein del

av disponibel kvote som svarer til den delen av det totale talet på kvotefaktorar som kvotefaktorane til fartøyet utgjær.

Føresegna nyttar omgrepet «skal». Dette inneber at departementet må fordele disponibel kvote etter kor mange kvotefaktorar det enkelte fartøyet er tildelt. Føresegna er med andre ord ein del av den rettslege kjernen i forslaget i kvotemeldinga om faste kvotefaktorar, nemleg at det er dei tildelte kvotefaktorane som skal danne grunnlag for årleg tildeling av kvotar. Departementet er såleis avskore frå å fordele ein mindre del av disponibel kvote til det enkelte fartøyet enn kvotefaktorane det er tildelt tilseier.

Formålet med å nytte omgrepet «skal» er å gje reiarlaga som eig fartøy som er tildelte kvotefaktorar større visse med omsyn til kor stor del av disponibel kvote dei vil verte tildelte. Vissa vert likevel moderert av det faktum at § 11 andre ledd ikkje gjev noka rettsleg avgrensing på kor stor del av nasjonal kvote disponibel kvote skal utgjere, jf. omtale av denne føresegna ovanfor.

Føresegna er derimot etter sin ordlyd ikkje til hinder for at departementet kan fastsetje kvotar for fartøya som i sum er større enn disponibel kvote. Dette følgjer av ordlyden der det heiter at fartøykvoten «*minst*» skal utgjere ein del av disponibel kvote som svarer til den delen dei relevante kvotefaktorane som er tildelte til fartøyet, utgjær av det totale talet på kvotefaktorar i gruppa. Til dømes inneber dette at departementet framleis kan nytte overregulering, dvs. fastsetje kvotar for enkeltfartøy som medfører at den totale mengda kvotar overstig nasjonal kvote. Det kan også vere aktuelt å fastsetje høgre kvote dersom enkelte kvotefaktorar ikkje vert fiska på i løpet av kvoteåret, til dømes dersom det viser seg at alle fartøya ikkje fiskar opp tildelt kvote. Vidare er føresegna ikkje til hinder for tildeling av kvotar til forskning, overvaking, undervisning og praktiske reiskapsforsøk etter § 13, eller tildeling av ekstrakvotar frå ekstrakvoteavsetjinga etter § 11 andre ledd.

*Andre ledd andre punktum* presiserer at føresegna i andre ledd første punktum ikkje er til hinder for utveksling av kvotar, sjølv om slik utveksling i og for seg kan medføre at fartøyet ender opp med mindre kvote enn tildelte kvotefaktorar tilseier. Føresegna slår dessutan fast at kvoten kan reduserast i medhald av ordning om kvotefleksibilitet over årsskifte fastsett etter første ledd, sjølv om resultatet er mindre kvote enn tildelte kvotefaktorar tilseier. Dette er nødvendig for å kunne vidareføre kvotefleksibilitetsordningar på fartøy- eller gruppenivå, og for å kunne etablere kvotefleksibilitet på fartøynivå i fisket etter torsk, hyse

og sei nord for 62 gradar nord i medhald av Stortinget sitt vedtak 553 (2019–2020).

*Tredje og fjerde ledd* erstattar noverande andre og tredje ledd og inneber ingen materielle endringar, berre forenkling av eit par referansar til andre føresegner.

## 7.12 Havressurslova § 14 – årleg kvoteutveksling

Føresegna gjev departementet heimel til å fastsetje forskrift om utveksling av årleg kvote.

Føresegna inneber ei monaleg endring av gjeldande § 14 og er ei oppfølging av forslaga til tiltak i kvotemeldinga kapittel 3.2.3 som Stortinget har slutta seg til, om å etablere ei ordning for kvoteutveksling for ut- og innleige av kvotar innanfor eit kvoteår og dessutan etablere ein sjølvfinansierande marknadsplass for å sikre effektiv, transparent og fleksibel kvoteutveksling.

Føresegna vil dessutan kunne tene som lovheimel for andre ordningar som er forankra i gjeldande § 14, til dømes samfiskeordninga. Dette gjeld også for ordningar for kortsiktig kapasitetstilpassing som kvotebytte og slumpfiske, som det kan vere aktuelt å vidareføre fram til ei ny ordning for kvoteutveksling tek til å gjelde. Føresegna vil derimot ikkje lenger kunne tene som lovheimel for ordningar for langsiktig kapasitetstilpassing som har verknad for meir enn eit år om gongen. Dette gjeld til dømes strukturkvoteordningane som i staden vil måtte forankrast i deltakerlova § 15.

*Første ledd første punktum* slår fast at departementet kan fastsetje forskrift om utveksling av årleg kvote mellom fartøy med ervervsøyve etter deltakerlova kapittel 2. Føresegna gjev ingen tidsavgrensingar på kor lenge forskrifta kan vare, men ho kan berre gjelde utveksling av årleg kvote, noko som i praksis inneber at utvekslingsordninga berre kan gjelde for haustingsverksemdar som er regulerte med kvotar, og at sjølv utvekslinga ikkje kan ha verknad for meir enn eitt år. Føresegna er i og for seg ikkje til hinder for utveksling av kvote som varer i fleire år, så lenge utvekslinga ikkje har verknad for meir enn eitt år om gongen.

Føresegna inneber at utvekslingsordninga berre kan gjelde mellom fartøy med ervervsøyve. Kravet om at utvekslinga må vere «*mellom fartøy*» inneber at føresegna ikkje kan vere heimel for å tillate innleige av kvotar frå til dømes eit generelt utskiftingsøyve.

Formuleringa mellom fartøy «*med ervervs-løyve*» inneber at departementet i forskrifta kan opne for at kvotar kan utvekslast sjølv om dei gjeld haustingsverksemder som ikkje er kvotefaktorregulerte i medhald av deltakarlova § 15, og sjølv om dei gjeld haustingsverksemder som ikkje er underlagde krav om fiskeriløyve etter deltakarlova § 12. Lovheimelen er gjord så vid mellom anna fordi kvotemeldinga i kapittel 3.2.1 legg opp til at det vil vere opp til ei vurdering i forvaltninga kva for haustingsverksemder som kvoteutvekslingsordninga bør gjelde for. Kvotemeldinga er inne på som eit døme at fartøygrupper med overregulering kan hende ikkje vil eigne seg for kvoteutveksling. I samband med utforminga av ei meldingsordning for kvoteutveksling kan det vidare vere formålstenleg å vurdere om det bør vere høve til erstatningstildeling av fiskeriløyve og overføring av kvotefaktorar i løpet av kvoteåret i dei fartøygruppene som meldingsordninga gjeld for.

Bruken av uttrykket «*utveksling av ... kvote*» i første ledd første punktum og «*leige*» i første ledd andre punktum inneber at forskrifta ikkje treng stille krav om at utveksling må skje etter søknad og enkeltvedtak i forvaltninga, slik som til dømes ved overføring av kvotefaktorar i medhald av deltakarlova § 15 fjerde ledd, og ved erstatningstildeling av fiskeriløyve i medhald av deltakarlova § 14. Departementet vil såleis ved fastsetjing av forskrift om kvoteutveksling stå fritt til å fastsetje at utvekslinga kan skje utan enkeltvedtak frå forvaltninga, til dømes ved ei eller anna form for melding til eller registrering hos forvaltninga om den aktuelle kvoteutvekslinga. Dette vil sikre at forvaltninga kan ha oversikt over kva for fartøy som har høve til å fiske ulike kvotar. Liknande meldingsordningar finn vi i dag i samfiskeordninga og kvotebytteordninga som begge er fastsette i medhald av gjeldande § 14 i havressurslova.

*Første ledd andre punktum* slår fast at departementet kan fastsetje eit tak på kor stor kvote enkeltfartøy kan leige inn og ut kvart år, og fastsetje andre avgrensingar i retten til å utveksle kvotar. Føresegna er i og for seg overflødig då departementet uansett har kompetanse til å fastsetje slike avgrensingar i medhald av første ledd første punktum, men ho vil likevel kunne bidra til å klargjere at det ikkje er fritt fram for kvoteutveksling. Vi viser i denne samanhengen til at kvotemeldinga i kapittel 3.2 legg opp til at kvoteutvekslingsordninga skal avgrensast til utleige av maksimalt 20 prosent av verdien av kvotane til utleigande fartøy, og til innleige av maksimalt 50 prosent av verdien av kvotane til innleigande fartøy.

Kvotemeldinga legg dessutan opp til at kvoteutveksling ikkje kan verte tillaten på tvers av fartøygrupper, slik at ressursfordelinga kan liggje fast.

Vi presiserer dessutan at utvekslingsordninga gjeld kvotar etter havressurslova kapittel 3, og ikkje kvotefaktorar etter deltakarlova kapittel IV. Det følgjer såleis ikkje direkte av lova at kvoteutveksling må skje innanfor kvotetaka i strukturkvoteordningane i og med at kvotetaka gjeld kvotefaktorar pr. fartøy. Dette vil det vere opp til forskrifta om kvoteutveksling å regulere innanfor dei føringane Stortinget gjev, jf. i denne samanhengen at fleirtalet i næringskomiteen har gjeve uttrykk for at netto innleige som hovudregel skal avgrensast av kvotetaket i dei fiskeria som er omfatta av strukturkvoteordningar, jf. Innst. 243 S (2019–2020) pkt. 2.5.

*Andre ledd* slår fast at departementet i forskrift kan fastsetje føresegner om gebyr på kvoteutveksling for å finansiere organseringa av utvekslingsordninga, og at skuldig gebyr er tvangsgrunnlag for utlegg. Føresegna legg såleis til rette for etablering av ein marknadsplass som er sjølvfinansierande ved at ein kan leggje eit så stort gebyr på den enkelte utvekslinga av kvotar at det finansierer administrasjonen av marknadsplassen.

---

### **7.13 Havressurslova § 23 – omsetningsgrense for sports- og rekreasjonsfiske**

---

Føresegna har i tredje ledd to referansar til føresegner i fiskeriforbodslova som no er oppheva og erstatta av føresegner i deltakarlova og havressurslova. Departementet foreslår å oppdatere desse to referansane.

---

### **7.14 Havressurslova § 34 – plikt til å leggje til rette for kontroll om bord i fartøy**

---

Føresegna manglar eit punktum i bokstav h og har eit punktum for mykje i bokstav g. Departementet foreslår å rette opp i dette.

---

### **7.15 Havressurslova § 49 – utveksling av opplysningar mellom kontrollstyremakter o.a.**

---

Føresegna har to referansar til «Fiskeri- og kystdepartementet». Departementet legg opp til å

endre dette til «departementet» slik at dei to referansane vert samanfallande med andre referansar til departement i lova.

### **7.16 Havressurslova § 51 – tiltak mot dei som driv eller medverkar til ulovleg, urapportert og uregulert fiske**

---

Føresegna har i andre ledd ein referanse til ei føresegn i fiskeriforbudslova som no er oppheva og erstatta av ei føresegn i deltakarlova. Departementet legg opp til å oppdatere referansen.

### **7.17 Havressurslova § 66 – havforskning og praktiske reiskapsforsøk**

---

Føresegna gjeld havforskning og praktiske reiskapsforsøk. Departementet legg opp til å rette opp i ein stavefeil i denne føresegna.

Nærings- og fiskeridepartementet

t i l r å r :

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under eit framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringar i deltakerloven og havressurslova (endringar i kvotesystemet).

---

Vi **HARALD**, Noregs Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjere vedtak til lov om endringar i deltakerloven og havressurslova (endringar i kvotesystemet) i samsvar med eit vedlagt forslag.

---

## Forslag

# til lov om endringer i deltakerloven og havressurslova (endringer i kvotesystemet)

### I

I lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst vert det gjort følgende endringer:

§ 5 a tredje ledd skal lyde:

Kravet i første ledd gjelder ikke i den utstrekning det er gitt tillatelse som unntar fra første ledd i medhold av *havressurslova § 23 b fjerde ledd*.

Kapittel III Overskriften skal lyde:

### **Kap III Fiskeritillatelse og kvotefaktorer**

§ 12 skal lyde:

#### **§ 12 Fiskeritillatelse**

*Departementet kan gi forskrift om krav om tillatelse for å delta i fiske og fangst i bestemte fiskerier (fiskeritillatelse). Departementet kan fastsette en nærmere definisjon av de enkelte fiskeriene (deltakergruppene) som er underlagt et slikt krav om fiskeritillatelse, herunder hvilke arter de omfatter. Et fiskeri kan begrenses til å gjelde bestemte områder, fiske med bestemte redskaper og fartøy med en viss størrelse.*

*En fiskeritillatelse gis til fartøyets eier for ett bestemt fartøy. Tillatelsen kan gis for et bestemt tidsrom. Tillatelsen gir ikke rett til å benytte annet fartøy. Andre enn den fysiske eller juridiske person som innehar tillatelsen, kan ikke uten egen tillatelse drive fiske eller fangst med fartøyet.*

*Departementet kan gi forskrift om tildeling av fiskeritillatelse, også om vilkår for tildeling. Ervervstillatelse må foreligge for at fiskeritillatelse skal kunne tildeles. Bestemmelsene i § 4 tredje ledd og §§ 7 og 8 gjelder tilsvarende for fiskeritillatelse.*

§ 13 skal lyde:

#### **§ 13 Lukkede fiskerier**

Departementet kan gi forskrift om at et fiskeri regulert med fiskeritillatelse etter § 12 skal være lukket.

Hvis et fiskeri er lukket, skal det ikke kunne foretas nytildeling av fiskeritillatelse uten etter særskilt beslutning fra departementet etter en vurdering ut fra lovens formål. Nye fiskeritillatelse i

lukkede fiskerier skal lyses ut offentlig, med mindre særlige grunner tilsier at utlysning kan unnlates. Lukking av et fiskeri er ikke til hinder for at fartøy uten fiskeritillatelse kan delta i åpen gruppe i samme fiskeri, dersom slik åpen gruppe er opprettet i medhold av § 21.

Ved tildeling av nye fiskeritillatelse i forbindelse med lukking av et fiskeri med tidligere åpen deltakelse, kan det legges vekt på om fartøyet har fangstet et visst kvantum i det aktuelle fiskeriet i en nærmere angitt tidsperiode. Dersom fiskeriet før lukkingen var regulert med fiskeritillatelse, faller disse bort når det tildeles nye fiskeritillatelse i forbindelse med lukkingen.

Ved åpning av en høstingsvirksomhet som tidligere ikke har vært tillatt, skal nye fiskeritillatelse i lukket gruppe lyses ut offentlig, med mindre særlige grunner tilsier noe annet.

§ 14 skal lyde:

#### **§ 14 Erstatningstildeling av fiskeritillatelse i lukkede fiskerier**

Departementet kan gi forskrift om at det i lukkede fiskerier kan tildeles fiskeritillatelse til fartøyeier for et bestemt fartøy til erstatning for tilsvarende fiskeritillatelse som oppgis, i følgende tilfeller:

- a) Fartøyeier skifter ut sitt gamle fartøy med et brukt fartøy eller nybygg (*utskifting av fartøy*).
- b) Fartøyeier kjøper eller overtar på annen måte fartøyet for fortsatt drift (*overtakelse av fartøy for fortsatt drift*).
- c) Fartøyeier eller eier av et annet fartøy oppgir tilsvarende fiskeritillatelse (*flytting av driftsgrunnlag*).

Departementet kan gi forskrift om tildeling av fiskeritillatelse etter første ledd, også om begrensninger i adgangen til slik tildeling, og om forhåndstilsagn om fiskeritillatelse etter første ledd bokstav a for et ubestemt erstatningsfartøy dersom fartøyet er forlist, eller fartøyet planlegges solgt uten at eieren har anskaffet nytt fartøy. § 9 gjelder tilsvarende når det er gitt slikt forhåndstilsagn.

*Kvotefaktorer som er knyttet til fiskeritillatelse som oppgis etter første ledd, skal tildeles fartøyet som*

*tildeles erstatningstillatelsen, og knyttes til denne. Tilsvarende gjelder ved forhåndstilsagn om fiskeritillatelse etter annet ledd. Departementet kan gi forskrift om slik tildeling av kvotefaktorer.*

§ 15 skal lyde:

**§ 15 Kvotefaktorer**

Departementet kan gi forskrift om at en kvoteregulert høstingsvirksomhet som omfatter ett eller flere lukkede fiskerier etter § 13, skal utgjøre en kvotefaktorgruppe. Kvotefaktorene i en kvotefaktorgruppe skal danne grunnlag for tildeling av kvoter til fartøy etter havressurslova § 12. Departementet kan i forskrift fastsette en nærmere definisjon av den enkelte kvotefaktorgruppen, for eksempel hvilke arter og områder den omfatter, og i forskriften gjøre etterfølgende endringer i definisjonen. Ved oppretting av ny kvotefaktorgruppe bestemmer departementet om de nye kvotefaktorene skal lyses ut offentlig.

Departementet skal fastsette et totalt antall kvotefaktorer for den enkelte kvotefaktorgruppen. Det totale antall kvotefaktorer for den enkelte kvotefaktorgruppen kan bare endres ved særskilt beslutning fra departementet om å øke antall kvotefaktorer etter en vurdering ut fra lovens formål, og bare med virkning fra et nytt kvoteår. De nye kvotefaktorene skal lyses ut offentlig med mindre særlige grunner tilsier at utlysning kan unnlates.

Kvotefaktorer kan tildeles fartøy med fiskeritillatelse i et lukket fiskeri som omfatter den aktuelle kvotefaktorgruppen. Kvotefaktorer som er tildelt et fartøy, skal være knyttet til en bestemt fiskeritillatelse som er tildelt fartøyet. Når det er stilt vilkår om at kvotefaktorer på et gitt framtidig tidspunkt ikke lenger skal være tildelt fartøyet (tidsbegrensning), kan departementet gi forskrift om anvendelsen av kvotefaktorene etter dette framtidige tidspunktet.

Departementet kan gi forskrift om tillatelse til overføring av kvotefaktorer mellom fartøy.

Departementet kan gi forskrift om tildeling av kvotefaktorer, for eksempel om en øvre grense på antall kvotefaktorer per fartøy i den enkelte kvotefaktorgruppen (kvotetak), fordeling av kvotefaktorene i en kvotefaktorgruppe i ulike fartøygrupper og vilkår for tildeling.

§ 16 og § 17 vert oppheva.

§ 18 skal lyde:

**§ 18 Bortfall og tilbakekall av fiskeritillatelser mv.**

*En fiskeritillatelse faller bort dersom ervervstillatelsen for fartøyet bortfaller eller tilbakekalles.*

*Departementet kan gi forskrift om anvendelsen av kvotefaktorer som er tilordnet fiskeritillatelsen som bortfaller eller tilbakekalles.*

Bestemmelsene i § 10 om bortfall av ervervstillatelse og § 11 om tilbakekall av ervervstillatelse gjelder tilsvarende for fiskeritillatelse.

§ 19 skal lyde:

**§ 19 Tilbakekall av alle fiskeritillatelser i et fiskeri mv.**

*Departementet kan gjennom enkeltvedtak tilbakekalle alle fiskeritillatelser i ett eller flere fiskerier.*

*Departementet kan også avgrense alle fiskeritillatelser i et fiskeri ved å endre definisjonen av fiskeriet i medhold av § 12 første ledd, for eksempel til et snevrere geografisk område eller til et mindre omfang av typer høstingsvirksomhet.*

*Departementet kan gi forskrift om anvendelsen av berørte kvotefaktorer ved tilbakekall eller avgrensning av fiskeritillatelser.*

§ 21 skal lyde:

**§ 21 Begrensninger i adgangen til å delta i enkelte fiskerier**

*Departementet kan gi forskrift om adgangen til å delta i et fiskeri hvor det ikke stilles krav om fiskeritillatelse i medhold av § 12, og til å delta uten fiskeritillatelse (åpen gruppe) i et fiskeri hvor det ellers stilles krav om fiskeritillatelse. Det kan i forskriften blant annet stilles krav om at fartøyeieren, fartøyets fører eller høvedsmannen er registrert i fiskermanntallet, krav om tidligere deltakelse i det aktuelle fisket, krav til faglige og tekniske forutsetninger, herunder fartøy og utstyr, og krav til eiers og mannskaps behov for å kunne drive fiske.*

Bestemmelser fastsatt etter første ledd kan begrenses til bestemte fartøystørrelser, bestemte redskaper, bestemte geografiske områder og bestemte tidsrom. For fangst av kongekrabbe kan det også skilles etter hvor fartøyeier er bosatt og hvor fartøyet er registrert.

Uten hinder av bestemmelser fastsatt i medhold av første ledd eller i medhold av kapittel III har personer som er bosatt i Finnmark, kommunene Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa, Kvæningen, Karlsøy, Lyngen og Storfjord og de områder med sjøsamisk innslag i resten av Troms og Nordland som Kongen fastsetter, rett til å fiske torsk, hyse og sei med konvensjonelle redskaper. Retten etter første punktum gjelder bare for den som står i fiskermanntallet og eier et merkeregistrert fartøy under 11 meter. Kongen kan ved forskrift fastsette at bestemmelser i første punktum også gjelder andre fiskerier.



§ 31 første ledd skal lyde:

Den som forsettlig eller *uaktsomt* overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av §§ 4, 5 a, 7 tredje ledd, 9, 12, 20, 21 og 24, straffes med bøter eller fengsel i inntil ett år.

## II

I lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av villlevande marine ressursar vert det gjort følgjande endringar:

§ 11 skal lyde:

§ 11 *Nasjonal kvote, disponibel kvote, restkvote mv.*

Departementet kan *gje forskrift om* eit største tillate uttak (nasjonal kvote) for villlevande marine ressursar målt i kvantum, individ, haustingsdøgn eller andre innsatsfaktorar. Nasjonal kvote skal fastsetjast for bestemte tidsrom. *Den nasjonale kvoten utgjør ei øvre grense for den totale mengda kvotar som kan tildelast etter paragrafen her og § 13.*

*Departementet skal for kvotefaktorgrupper oppretta i medhald av deltakerloven § 15 gje forskrift som set av ein del av nasjonal kvote til ein disponibel kvote som skal vere utgangspunkt for tildeling av kvotar til enkeltfartøy etter § 12 andre ledd. Den resterande delen av den nasjonale kvoten (restkvoten) kan i forskrifta mellom anna setjast av til open gruppe som er oppretta i medhald av deltakerloven § 21, ekstravoteordningar, sports- og rekreasjonsfiske, og kvotar nemnde i § 13.*

Departementet kan fastsetje at ein del av kvotane skal leverast til tilverking ved landanlegg i bestemte distrikt (distriktskvote). Departementet kan *gje forskrifter om* fordeling av og vilkår for utnytting av distriktskvoten.

Departementet kan fastsetje at ein del av kvotane skal leverast til ein bestemt bruk eller i ein bestemt *tilstand*.

I område som er omfatta av deltakerloven § 21 tredje ledd skal det ved tildeling av kvotar av villlevande marine ressursar, og ved andre former for regulering av desse ressursane, leggjast vesentleg vekt på samisk bruk og kva denne bruken har å seie for samiske lokalsamfunn.

§ 12 skal lyde:

§ 12 *Kvotar for fartøy*

Departementet kan *gje forskrift om* kvotar for enkeltfartøy målt i kvantum, individ, haustingsdøgn eller andre innsatsfaktorar. Kvotane kan fastsetjast for visse tidsrom eller per tur og for ein bestand eller samla for fleire bestandar.

*I kvotefaktorgrupper oppretta i medhald av deltakerloven § 15 skal kvoten for fartøyet minst utgjere kvotefaktorane tildelt fartøyet multiplisert med disponibel kvote fastsett i medhald av § 11 andre ledd og dividert med det totale talet på kvotefaktorar i gruppa. Dette er ikkje til hinder for at fartøy kan utveksle kvotar etter § 14, eller at kvoten kan reduserast i medhald av ordning for kvotefleksibilitet over årskifte fastsett etter første ledd.*

Når verksemda fell inn under *deltakerloven*, kan kvoten berre haustast med fartøy som det er gjeve ervervsøyve for, og som kan nyttast i *den aktuelle verksemda*.

Når verksemda ikkje fell inn under deltakerloven, kan kvoten tildelast til person eller føretak. Det kan setjast vilkår om registrering i eige register for slik tildeling. Departementet kan *gje forskrift om* registeret.

§ 14 skal lyde:

§ 14 *Årleg kvoteutveksling*

*Departementet kan gje forskrift om utveksling av årleg kvote mellom fartøy med ervervsøyve etter deltakerloven kapittel 2. Departementet kan setje eit tak på kor stor kvote enkeltfartøy kan leige inn og ut kvart år, og fastsetje andre avgrensingar.*

*Departementet kan gje forskrift om gebyr på kvoteutveksling for å finansiere organiseringa av utvekslingsordninga. Skuldig gebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.*

§ 23 tredje ledd skal lyde:

For den som ikkje er norsk statsborgar eller likestilt med norsk statsborgar i medhald av *deltakerloven* § 5, gjeld omsetningsforbodet for fangst i § 22 *fjerde ledd andre punktum*.

§ 34 første ledd bokstavene g og h skal lyde:

g) å ha om bord og bruke utstyr og dokumentasjon som sikrar kontroll med det kvantum som vert *hausta*

h) utstyr og innretningar for å sikre trygg tilkomst ved kontroll av *fartøy*.

§ 49 skal lyde:

§ 49 *Utveksling av opplysningar mellom kontrollstyresmakter o.a.*

Personell i *departementet* og Fiskeridirektoratet kan utan hinder av teieplikt gje andre kontrollstyresmakter, politi eller påtalemyndighet opplysningar som har naturleg samanheng med oppgåvene deira etter lova her.

Teieplikt for personell i andre kontrollstyresmakter, politi eller påtalemyndighet hindrar ikkje at

dei gjev *departementet* eller Fiskeridirektoratet opplysningar som er nemnde i første ledd.

Kongen kan fastsetje nærare forskrifter om utveksling av opplysningar etter denne paragrafen.

§ 51 andre ledd skal lyde:

Kongen kan fastsetje forskrift som forbyr fartøy som ikkje er norsk, jf. *deltakerloven § 5*, tilgang til norske indre farvatn, dersom vilkåra for å forby ilandføring av fangsten etter § 50 eller etter paragrafen her første ledd bokstav a, b eller f, er oppfylte.

§ 66 første ledd skal lyde:

Når det er nødvendig for gjennomføring av havforskning eller praktiske forsøk til utvikling av reiskapar, *fangstmetodar* og liknande, kan Fiskeridirektoratet gjere unntak frå føresegner som er fastsette i eller i medhald av lova eller anna fiskeri-

lovgjeving. Andre føresegner i lova gjeld så langt dei høver.

### III

Lova gjeld frå den tida Kongen fastset. Kongen kan fastsetje at dei enkelte føresegnene skal ta til å gjelde til ulik tid.

Forskrifter og enkeltvedtak gjevne med heimel i deltakerloven eller havressurslova før denne lova tek til å gjelde, skal framleis gjelde dersom dei ikkje strir mot denne lova eller mot forskrifter eller enkeltvedtak som vert fastsette etter at lova her tek til å gjelde.

Departementet kan gje forskrift om overgangsføresegner.





