

Saksprotokoll

Utvalg: Kommunestyret
Møtedato: 16.12.2014
Sak: 71/14

Resultat: Annet forslag vedtatt

Arkivsak: 14/763
Tittel: **SAKS PROTOKOLL: FORSLAG TIL ENDRINGER AV DELTAKERLOV MV- TILDELING AV KONSESJONER/DELTAKERADGANG**

Behandling:

Forslag fra AP v/Torfinn Vassvik:

Svar på høringsnotatet av 23 september 2014 om endringer i lov om regulering av deltakelsen i fisket av 26. mars 1999 nr. 15 (deltakerloven)

Saksframlegg og forslag til vedtak

Dette saksframlegg er tredelt: Romertall I gjelder lovens ordning slik den rettsriktig er å forstå i dag (før lovendring). Romertall II går så gjennom hvilke endringer som foreslås og påpeker endringenes innhold. Romertall III inneholder noen anbefalinger.

Hva leses ut av lovutkastet? Kort fortalt; det endelige punktum for fiskeriadelens ran av allmenningen. Heretter skal fiskernes grunnlov hete: «Dei viltlevande marine ressursane ligg til fiskebåtrederne, dei norske så vel som dei utenlandske». Havressurslova § 2 om at «Dei viltlevande marine ressursane ligg til fellesskapet i Noreg» oppheves

Del I

Utgangspunktet for vårt svar på høringsnotatet må være gjeldende rett. Denne samling av lovforarbeider viser kva lovgiver har ment at skal være ordningen for forvaltning av fellesskapets eigedom, særleg om regulering av deltakelsen i fisket av 26. mars 1999 nr. 15 (deltakerloven):

- “Komiteen vil påpeke at fiskeressursene tilhører det norske folk i fellesskap. Det er derfor i utgangspunktet ingen enkeltpersoner eller selskaper 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 meiner dette skal liggja til grunn også i framtida”.ⁱ
- “Fiskeressursene representerer en nasjonal formue, som staten skal forvalte ved årlige fordelinger ut fra overordnede mål. Den enkelte reder har således ikke en kvoterett selv om han har en konsesjon til å drive et bestemt fiske. Kvote tildeles normalt for ett år, men kan om nødvendig endres i løpet av året, f.eks. av ressurshensyn”.ⁱⁱ

ⁱ Innst.O.nr.73 (2000-2001) . Innstilling frå næringskomiteen om lov om endring i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv. (spesielle kvoteordninger) s.2 sp. 2, jf. henvisning til fellesmerknaden i Innst.O.nr.38 (1998-1999).

ⁱⁱ Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) Om lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova) s. 42 sp. 1.

Deltakerloven § 10 gjelder bortfall av ervervstillatelse:

- "En ervervstillatelse faller bort når eieren taper eiendomsretten til fartøyet, herunder ved tvangssalg, kondemnering og forlis".

Dersom konsesjonene trekkes tilbake, skjer det samme med kvotene. Regelen er tilsvarende for trål, ringnot, reketrålkonsesjoner m.v. noe som følger av § 15 som angår rekkevidden av en spesiell tillatelse (f.eks. trålkonsesjon):

- "En spesiell tillatelse i medhold av § 12 gis til fartøyets eier for ett bestemt fartøy. 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".

Denne bestemmelse må leses i sammenheng med lovens forhistorie og forarbeidene:

- "Til § 9: I henhold til denne paragraf skal tillatelse til å gå ut på fiske bare gis til bestemt person eller selskap og for et bestemt fartøy. Det vil således ikke være adgang til å overføre en tillatelse til en annen person eller selskap".ⁱⁱⁱ
- "Paragrafens første ledd viderefører § 9 i deltakerloven av 1972".^{iv}

Av dette trekker så departementet følgende slutninger, momenter som mange har oversett eller ikke tillagt vekt:

- "En gitt tillatelse kan som den store hovedregel ikke overføres. For det første gir dette seg uttrykk derved at når fartøyet skifter eier, så må den nye eieren søke om en selvstendig tillatelse og må selv oppfylle vilkårene for å få en slik tillatelse for å få denne tillatelsen innvilget. Den tidligere eiers tillatelse faller bort når vedkommende taper eiendomsretten til fartøyet. Det er således ikke den gamle tillatelsen som overføres i og med dette vedtaket".^v

Av dette må en slutt at *kvoter tildeles ved politiske vedtaksprosesser*. Nasjonalformuen skal forvaltes på felleskapets vegne. Ressursenes, samfunnets og politikkenes omskiftelighet medfører nødvendigheten av årlige vurderinger med derpå følgende endringer av kvoter og kvotefaktorer. Det finnes ingen holdepunkter for at det skulle være Stortingets ønske at visse sider ved politikken ikke skulle være gjenstand for slike prosesser. Men i mangel av sikre holdepunkter må vi mht. lovligheten av slik fremtidig binding av forvaltningsmyndighet søke svaret i ulovfestet forvaltningsrett: jf. Enhetskvotesaken (Rt. 1992 s. 1235).

I tilfellet enhetskvoter har et nær enstemming Storting landet på at kvotene skal være tidsbegrenset:

ⁱⁱⁱ Ot.prp.nr.22 (1971-1972) Om regulering av deltagelsen i fisket s. 7. sp. 2.

^{iv} Ot.prp.nr.67 (1997-1998) Om lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) s. 50.

^v Ot prp nr 67 (1997-98). Om lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) s. 21 sp. 2.

- “*Fleirtalet i komiteen, alle unnateke medlemene frå Framstegspartiet og Høgre, meiner i den samanheng det er viktig at tidsavgrensinga som gjeld for einingskvotane vert vidareført*”.^{vi}

Forklaring: Under statsminister Bondeviks annen regjering 2001-05 ble det ikke gjort noen endringer i kvotelovgivning eller forarbeider (i saltvannsfiskeoven). Dvs. at tidsbegrensede enhetskvoter er og var stortingets uttrykte vilje. Uten derogasjonshjemmel som vist, må en legge til grunn at Ludvigsens 2005 forskrift skal tolkes innen disse rammer: *Kravet på kvoter et utslag av rasjonert ytelse og ikke noe rettskrav:*

- “*Med hensyn til fordelingen av kapasiteten mellom regionene har departementet lagt vekt på historisk fordeling, at fiskeriavhengige områder får mulighet for å utnytte sine naturgitte fortrinn og at skjeve trekk ved utviklingen rettes opp både når det gjelder flåtekapasitet og ilandbrakt kvantum. Departementet mente dette kunne skje dels gjennom reguleringsystemet og dels gjennom bruk av distriktsrettede økonomiske virkemiddel. Nord-Norge, og særlig Finnmark, ble trukket fram som områder som bør gis prioritet*”.^{vii}

Mindretallet i Volstad-saken (dom 23. oktober 2013 – HR-2013-2200-P, Rt. 2013 s. 1345.) bygger på at Fiskeridepartementet i en melding til Stortinget har uttalt at “kvotefordelingen mellom fartøyene innad i gruppen skal “ligge fast”. Dette er lite overbevisende fordi det ikke er Fiskeridepartementet som gir lover men Stortinget. Det er sistnevnte som er folkevalgt. Så derfor blir spørsmålet ikke hva departementet har ment i en melding til Stortinget, men hva Stortinget har ment om hva departementet har foreslått: Dette fremgår av Innstilling til Stortinget – avgitt av Storkomiteen som har behandlet saken: Altså i vårt tilfelle av *Innst.S nr. 238 (2006-07)*. Leser man innstillingen vil en se at det kun er mindretallet i komiteen (og derved også i Stortinget) som henholder seg til at “ordning med tidsuavhengige kvoter skulle ligge fast” (s. 24 sp. 1). Det er ikke mindretallet – men flertallet som dersom noe skal vedtas, bestemmer innholdet i de ordninger som Norge skal styres etter.

Men uansett; flertallet har ingen anbefalinger eller henstillinger mht. om kvoter skal ligge fast absolutt eller relativt sett. Snarere tvert i mot forutser flertallet at skjevheter kan oppstå, som det nettopp vil være forvaltningens oppgave å forhindre eller motvirke ved f.eks. nye fordelingsnøkler mht. basiskvotene, slik flertallet foreslår (for ringnotgruppa): “kan komme til å gi som resultat forholdsvis store relative forskjeller i kvotegrunnlag i en gruppe som ellers er rimelig homogen. Dette kan være uheldig, og fl e r t a l l e t vil derfor be Regjeringen vurdere justeringer i basiskvotene når den tid kommer” (s. 24-25).

- “*Ei privatisering av ressursane, slik fiskarlaget synest å meine har skjedd på grunnlag av dei økonomiske transaksjonane mellom private partar, ville krevje eit lovvedtak. Argumentet om at transaksjonar mellom private partar skal danne grunnlag for ein juridisk posisjon som går ut over det som eksplisitt følgjer av regelverket, har ikkje rettsleg forankring*”.^{viii}

^{vi} Innst.O.nr.55 (1998-1999). Innstilling fra næringskomiteen om lov om endring av lov av 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. (enhetskvoteordning) s. 3 sp. 1.

^{vii} Ot.prp.nr.67 (1997-1998) Om lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) s. 8, med henvisning til St.meld.nr.58 (1991-1992) om struktur- og reguleringspolitikk overfor fiskeflåten (Strukturmeldingen).

^{viii} Ot.prp. nr. 20 (2007– 2008) Om lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova) s. 42 sp. 2.

- «Gjennom regler fastsatt i og i medhold av deltakerloven, er adgangen til å delta i ulike fartøygrupper begrenset i forskriftsbestemmelser. Det er denne type adgangsbegrensninger som skaper en lukket gruppe, og dermed legger grunnlaget for at selve adgangen til å delta i en slik gruppe får en økonomisk verdi ... Det at det betales et vederlag for kvoteverdien ved kjøp av et fiskefartøy som skal drives videre, er ikke noe nytt. En påstand om at dette endrer tillatelsenes rettslige status, har imidlertid ingen rettslig forankring. Vederlaget mellom de private partene gir ikke et nytt innhold i tillatelsene, som det uansett er myndighetene som tildeler etter en vurdering av om søkeren (kjøperen) fyller de krav som gjelder i det enkelte tilfellet».^{ix}
- “Departementet er uenig med flere av høringsinstansene som karakteriserer enhetskvoteordningen som omsettelige kvoter. Omsettelige kvoter kan karakteriseres som adgang til å overføre kvoter mellom ulike personer mot vederlag. Et system med omsettelig kvoter kjennetegnes ellers av få eller ingen skranker i adgangen til å foreta slik overføring. I henhold til gjeldende fiskerilovgivning er det fiskerimyndighetene som har kompetanse til å tildele kvoter. Fiskeridepartementet legger til grunn at en enhetskvoteordning ikke er et system hvor kvoter skal omsettes. Når det er nødvendig å omsette fartøyer for å få tildelt enhetskvote betales det et vederlag for fartøyet som avtales mellom kjøper og selger. Fiskerimyndighetene kan deretter tildele enhetskvote på nærmere fastsatte vilkår”.^x

Del II

**Høringsnotatet inneholder følgende hovedpunkter – disse listes her opp punktvis:
Lovendringen har som formål å:**

- «[Å]pne for tildeling av fisketillatelse (konsesjon eller deltakeradgang) til et fartøy til erstatning for tilsvarende fisketillatelse som oppgis fra et annet fartøy, uten hensyn til om fartøyene har samme eier. Forslaget legger således til rette for at to rederier kan inngå en privatrettslig avtale om overføring av fisketillatelse uten at de samtidig må overdra fartøyet fisketillatelsen er knyttet til».
- «Det vil fortsatt være en forutsetning at fiskeriforvaltningen tildeler nødvendig fisketillatelse til det aktuelle fartøyet, noe som forutsetter at fartøyeier og fartøy oppfyller øvrige vilkår for slik tillatelse. Dersom vilkårene er oppfylt, vil det være opp til forvaltningens frie skjønn om tillatelse skal tildeles»
- «gjøre det enklere for et rederi å få tildelt en fisketillatelse for sitt fartøy dersom et annet rederi oppgir tilsvarende tillatelse for sitt fartøy. I dag må rederier som ønsker dette gjennomføre minst tre forskjellige søknadsprosesser overfor fiskeriforvaltningen «Medføre[r] en betydelig kostnadsbesparelse både for næring og forvaltning, gitt den relativt store saksmengde dette dreier seg om, og rederiene vil oppnå større forutsigbarhet ved at de ikke vil være avhengig av utfallet av tre uavhengige prosesser for å oppnå samme resultat».

^{ix} St.meld. nr. 21 (2006-07) om strukturpolitikk for fiskeflåten pkt. 5.4.3.2 s. 88.

^x Lov om endring av lov 3. juni 1983 nr 40 om saltvannsfiske m.v. (enhetskvoteordning) Ot.prp.nr.21 (1998-1999) s. 7.

- «Departementet foreslår samtidig en lovfesting av gjeldende regler om tildeling av konsesjon, ved salg av fartøy for fortsatt drift og utskifting av fartøy. Disse reglene framgår i dag dels av ulike forskrifter, dels er de utviklet gjennom forvaltningspraksis».
- «lovfeste at regler om salg for fortsatt drift, utskifting, splitting og oppsamling av driftsgrunnlag kan gjøres gjeldende for fiskerier som er underlagt årlige adgangsbegrensninger i medhold av deltakerloven § 21».
- «Foreslå[s] enkelte forskriftsendringer som er tekniske oppfølginger av lovforslaget, samt enkelte andre mindre forskriftsendringer».
- oppheve kravet om konsesjon for å drive tråling etter lodde og polartorsk med kystfiskefartøy da dette kravet anses som åpenbart overflødig.

Del III

Vi innstiller på at forslaget ikke blir vedtatt i Stortinget. Det begrunnes som følger:

1. Forslaget legaliserer en ulovlig praksis som departementet har utviklet i strid med deltakerloven. Departementet har i årevis brutt loven og nå vil de ha Stortinget til å legalisere lovbruddet! Departementet innrømmer i høringsnotatet at de – altså departementet – har etablert «gjeldende regler om tildeling av konsesjon, ved salg av fartøy for fortsatt drift ... gjennom forvaltningspraksis». Det høres uskyldig ut. *Det departementet intet sier noe om er at denne praksis er stikk i strid med lovens bokstav og intensjon! Og det som enda verre er at departementet har hevet seg over Stortinget og satt til side Stortingsvedtak om retten til deltakelse i fisket og om eiendomsretten til fisken i havet! Intet mindre!*

2. Med forslaget vil departementet ha Stortingets konfirmasjon av at kjøp og salg av konsesjoner som er og alltid har vært forbudt, men gjennom departementets uthuling har blitt fulgt av næringa, skal bli gjeldende ny, norsk rett. Dersom forslaget blir vedtatt må en lang rekke andre bestemmelser i deltakerloven og i havressursloven endres. Bl.a. må en oppheve havressurslova § 2; Høringsutkastet inneholder ingen slike forslag, og må således avvises som mangelfullt og ufullstendig. Dersom lovendringen vedtas, må ny formulering av havressurslova § 2 bli som følger (f.eks.): «Fisket eies av konsesjonærene i felleskap».

3. Forslaget er videre selvmotsigende og strider også mot høyesteretts avgjørelse i Volstad-dommen. En kan ikke på den ene side innføre ordninger der redere og konsesjonærer kan kjøpe og selge «fritak fra forbud» - dvs. konsesjonene og samtidig hevde at det vil være opp til «forvaltningens frie skjønn om tillatelse skal tildeles». Dersom kjøp og salg tillates plikter også departementet å tildele dokumentet som forsegler den private overenskomst. Det frie skjønn er kun talemåter og egnet til å føre Storting og høringsinstanser bak lyset. Departementet har intet fritt skjønn mht. tildeling av konsesjoner når disse er gjort til privatrettslige investeringsobjekter, slik departementet foreslår; «privatrettslig avtale om overføring av fisketillatelse». Den som har kjøpt tillatelsen må departementet også gi konsesjonen til. Nektet dette, vil søksmålene stå i kø og staten vil tape den alle sammen slik en var på nippet til å gjøre i Volstad-saka. Med et slikt vedtak i Stortinget vil siste spiker være satt i kista for all politisk styring av Norges desidert viktigste næring i de siste tusen år!

4. Dersom forslaget blir vedtatt har departementet ikke bare skuslet bort styringsmuligheter i fisket, de har også endelig tillatt at goder som redere har fått gratis selges på børs og at felleskapets eiendom ender opp som privat velstand – penger som fritt kan investeres i avtroppende reders privat-forbruk. *Dette er ranet av allmenningen – som omtales i Eigil Skallagrimsons sage – atter en gang.* Dersom denne lovendring hadde kommet før Volstad-dommen ville resultatet i høyesterett blitt motsatt. Denne lovendringen kan komme til å bli en farlig boomerang når (om) saken kommer for Den europeiske menneskerettskommisjon og/eller –domstol.

5. Ranet av allmenningen får følger også ut over landets grenser. Heretter kan storredere som Røkke, Halstensen, Remøy, Nergaard etc. selge seg ut av Norge – eller flytte ut av landet med sine privatrettslig ervervede fisketillatelse på slep. Kypros er et egnet sted, pent beliggende på EUs sydgrense. Denne rettsfølge er et resultat av EU-domstolens tolkning av EØS-avtalen artikkel 125, «Denne avtale skal ikke på noen måte berøre avtalepartenes regler om eiendomsretten». Gjennom to avgjørelser på begynnelsen av 2000 tallet er bestemmelsen tilintetgjort, «ikke verd det papiet den er skrevet på». EU-domstolen har vedtatt at artikkel 125 – på tross av ordlyden om det motsatte – står tilbake for artikkel 124 «Avtalepartene skal gi statsborgerne fra EFs medlemsstater og EFTA-statene den samme behandling som sine egne statsborgere med hensyn til å plassere kapital i selskaper definert i artikkel 34 [alle som driver ervervsmessig virksomhet]». Eneste vei ut av dette uføre er som statsråd Åslaug Haga gjorde, med hjemfallssaken som Hydro hadde reist for ESA og EFTA-domstolen, nasjonalisere alle kraftverk. Dette tilsvarer den ordning som gjelder i Norge i dag mht. fisket – som altså – fortsatt i 2014 «eies av det norske folk i fellesskap», om enn så lenge. Straks dette opphører med lovvedtak i Stortinget i tråd med departementets forslag, er det fritt frem for utflagging av norske rederier, salg ut av landet og utenlandske etableringer i Norge på norske fiskeressurser.

Vedtak:

Gamvik kommunestyre stiller seg bak varaordførers forslag. (se vedlegg).

Enst.