

Nærings- og fiskeridepartementet

Sendt pr. e-post til postmottak@nfd.dep.no

DERES REF.: 22/5147

VÅR REF.: 321382

DATO: 14. oktober 2022

Høring om sentrale tema for ny kvotemelding

1 Innledning

Advokatforeningens tillitsvalgte advokater utfører et omfattende frivillig og ulønnet arbeid for å ivareta rettsstaten, rettsikkerheten og menneskerettighetene. En del av dette arbeidet består i å utarbeide høringsuttalelser.

Advokatforeningens høringsarbeid er organisert i 27 lovutvalg og 13 faste utvalg, oppdelt etter særskilte rettsområder og rettslige interesseområder. Om lag hundre høringsuttalelser utarbeides av Advokatforeningens tillitsvalgte advokater hvert år.

Alle våre høringsuttalelser er forfattet av advokater med ekspertise innenfor det rettsområdet som lovforslaget gjelder. En ekspertise som ikke er hentet kun fra juridisk teori, men fra advokatenes praktiske erfaring med å bistå sine klienter – i den norske rettsstatens hverdag. Denne høringsuttalelsen er skrevet ut fra Advokatforeningens ønske om å bidra til gode lovgivningsprosesser, og gode lover.

2 Sakens bakgrunn

Vi viser til Nærings- og fiskeridepartementets høringsbrev av 6. juli 2022 med fire vedlagte høringsnotater:

- Høringsnotat - Rammebetingelser for den minste kystfiskeflåten
- Høringsnotat - Gruppeinndeling i kystfiskeflåten og relevante størrelsesbegrensninger
- Høringsnotat - Fordeling av strukturgevinst fra utløpt tidsbegrensning i strukturkvoteordningen
- Høringsnotat - Kvotefordeling for nordøstarktisk torsk og nvg-sild

Høringsfristen er 7. oktober 2022.

Advokatforeningens merknader til de fire høringene følger nedenfor.

Høringsuttalelsen er utarbeidet av Advokatforeningens lovutvalg for fangst, fiskeri og havbruk og lovutvalget for reindrifts- og samerett. Lovutvalget for fangst, fiskeri og havbruk består av Gerd Aaland Fagerli (leder), Tore Fjørtoft, Kenneth Mikkelsen, Erik Staurset Andresen og Ask Økland. Lovutvalget for reindrifts- og samerett

består av Brynjar Østgård (leder), Stig Gøran Hagen, Knut Helge Hurum og Jon-Andreas Lange. Samtlige har lang erfaring og god kompetanse innenfor det aktuelle rettsområdet.

3 Overordnet

Innledningsvis vil Advokatforeningen vise til Riksrevisjonens rapport «Undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket», som ble lagt frem 28. april 2020. I rapporten blir Nærings- og fiskeridepartementet anbefalt å *«sørge for at endringer i kvotesystemet blir grundig konsekvensutredet»*, jf. punkt 3.0 i rapporten.

Advokatforeningen er enig i dette, og setter spørsmålstegn ved om forslagene i høringsnotatet er tilstrekkelig utredet i samsvar med de kravene som følger av Utredningsinstruksen.

Høringsnotatene inneholder ikke konkrete forslag til ny lov- og forskriftstekst. Advokatforeningen vil eventuelt komme tilbake med ytterligere merknader når konkrete forslag til lov- og forskriftsendringer blir sendt på høring.

4 Manglende vurdering av hensynet til sjøsamisk fiske

Høringsnotatet behandler ikke de særskilte spørsmål som knytter seg til sjøsamisk fiske, herunder spørsmålet om en sjøsamisk rett til fiske med små fartøyer. Det vises blant annet til Kystfiskeutvalgets utredning i NOU 2008:5 Retten til fiske i havet utenfor Finnmark. Utvalget, ledet av Carsten Smith, foreslo rettsregler om at folk bosatt ved fjordene og langs kysten i Finnmark har rett til fiske i havet utenfor Finnmark på grunnlag av historisk bruk og folkerettens regler om urfolk og minoriteter. Utvalget foreslår at denne fiskeretten skal gjelde alle folkegrupper. Det er en rett som ikke krever at fiskeren kjøper en kvote.

Advokatforeningen anser det som en mangel ved høringsprosessen at disse spørsmålene verken er omtalt eller tatt hensyn til, og ikke inngår i de temaer høringsinstansene bes uttale seg om. Advokatforeningen mener høringsprosessen må utvides slik at de forslag som ble fremmet av Kystfiskeutvalget blir en del av den videre prosessen.

5 Rammebetingelser for den minste kystfiskeflåten

Høringsnotatet konsentrerer seg i stor grad om fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° N. Konsekvensene for andre fiskeri blir belyst i mindre grad.

I høringsnotatet blir det bedt om høringsinstansenes syn på «hvilken rolle sjarkflåten (fartøy under 11 meter hjemmelslengde i lukket gruppe) bør ha i kvotesystemet». Dette er et politisk spørsmål som Advokatforeningen ikke har tatt standpunkt til. Advokatforeningen vil imidlertid påpeke at det samme spørsmålet burde vært reist for fartøyer av tilsvarende størrelse som fisker i åpen gruppe. Årsaken er at fartøyene er relativt like, og fisker de samme fiskeslagene i samme farvann.

6 Gruppeinndeling i kystfiskeflåten og relevante størrelsesbegrensninger

6.1 Innledning

Nærings- og fiskeridepartementet drøfter i høringsnotatet om gruppeinndelingen etter finnmarksmodellen- og størrelsesbegrensningen i kystfiskeflåten bør endres, og hvordan en eventuell overgangsordning skal innrettes.

6.2 Gruppeinndelingene

Den norske totalkvoten fordeles på de ulike fartøygruppene etter forholdstall som er fremforhandlet med Norges Fiskarlag. Gruppene er innad regulert etter finnmarksmodellen, dvs. i fire ulike lengdegrupper basert på fartøyets hjemmelslengde, hvor det enkelte fartøys kvote beregnes ut fra det enkelte fartøys kvotefaktor multiplisert med kvotefaktoren for lengdegruppen.

I høringsnotatet drøfter departementet om gruppeinndelingen bør endres fra hjemmelslengde til faktisk lengde, med vanntette skott mellom lengdegruppene. Endringsforslaget begrunnes i et ønske om å rydde opp i en utglidning mot flere små driftsgrunnlag på store fartøyer, samt å låse driftsgrunnlagene til faktisk lengde.

Endringen fra hjemmelslengde til faktisk lengde vil kunne endre hvilken lengdegruppe kvoten til det enkelte fartøy skal beregnes ut fra, noe som igjen vil kunne påvirke både den enkelte og øvrige fiskeres driftsgrunnlag. Dette vil også kunne skape et behov for å endre fordelingsnøkklene mellom de ulike lengdegruppene. Advokatforeningen kan ikke se at konsekvensene ved slik omplassering innen lengdegruppene er tilstrekkelig utredet.

Begrunnelsen for ordningen er i stor grad hensyntatt gjennom departementets forholdsmessighetsinstruks. Den foreslåtte endringen vil på nytt endre tidligere forutsetninger for investeringer i både grunnkvoter, strukturskvoter og driftsmidler, og ved dette ha et element av uegentlig tilbakevirkning i seg. Advokatforeningen setter spørsmålsteget ved om det foreligger tilstrekkelig sterke samfunnsmessige hensyn som kan begrunne endringen. Det kan hevdes at formålet med endringen langt på vei ivaretas av den allerede etablerte forholdsmessighetsinstruksen. Spørsmålet fortjener etter Advokatforeningens syn en nærmere behandling.

Dersom gruppeinndelingen skal endres, så foreslås det fra departementets side at det fastsettes en overgangsordning hvor den enkelte fisker kan velge å bringe fartøyets faktiske lengde i tråd med hjemmelslengden, og da med en frist til å bestemme seg. Dette svekker forutberegneligheten ved at det vil bli ytterligere endringer i de ulike gruppenes sammensetning.

Selve spørsmålet om gruppeinndelingen skal baseres på hjemmelslengde eller faktisk lengde, og om når skjæringstidspunktet eventuelt skal settes, er – utover ovennevnte - et spørsmål av politisk karakter, som det ikke er naturlig at Advokatforeningen tar stilling til.

6.3 Alternative parametere

Departementets begrunnelse for å vurdere andre parameter for gruppeinndelingen enn lengde er å motvirke at regelverket får en uheldig påvirkning på måten fiskefartøyene utformes på.

Advokatforeningens erfaring er at dagens lengderegulering har medført bygging av såkalte paragrafartøy, hvor hovedfokus har vært på lengde, mens hensyn til miljø, sikkerhet og driftsøkonomi er gitt underordnet verdi. Advokatforeningen støtter derfor departementets arbeid med å finne andre parametere for gruppeinndelingen. Hvilke parameter av de foreslåtte som skal velges, er det ikke er naturlig at Advokatforeningen uttaler seg om.

7 Fordeling av strukturegevinst fra utløpt tidsbegrensning i strukturkvoteordningen

7.1 Forslaget i høringsnotatet

Nærings- og fiskeridepartementet har i høringsnotatet foreslått tre alternative hovedmodeller for hvordan strukturegevinsten skal fordeles når tidsbegrensningen på eksisterende strukturkvoter utløper:

1. Fordeling til den gruppen fartøyet tilhører ved utløpet av tidsbegrensningen, relativt etter grunnkvotens størrelse. Modellen innebærer fordeling etter faktisk lengdegrupper i kystflåten, og en sammenslått torsk- og seitrålgruppe (bunntålere).
2. Fordeling til den gruppen fartøyet tilhører i dag når tidsbegrensningen utløper, relativt etter grunnkvotens størrelse. Modellen innebærer en fordeling til hjemmelslengdegrupper i kystflåten, og til torsk- og seitrål separat.
3. Fordeling til de grupper fartøyet tilhører i dag når tidsbegrensningen utløper, men relativt etter grunn- og strukturkvoter.

Alle modellene bygger på et prinsipp om at hele strukturegevinsten skal tilbake til de gjenværende fartøyene i næringen. Modellene innebærer at hele strukturegevinsten tilfaller de gruppene hvor strukturering har funnet sted. Departementet har også skissert et mulig fjerde alternativ som også søker å imøtekomme andre anvendelser enn en omfordeling i flåten (utviklingskvoter, klima- og miljøkvoter, rekrutteringskvoter mv.).

7.2 Advokatforeningens merknader

De alternative modellene innebærer ulike grader av omfordeling av kvoteressursene sammenlignet med dagens situasjon. Hvordan strukturegevinstene skal fordeles mellom fartøyene ved utløpt tidsbegrensning, er imidlertid et utpreget politisk spørsmål som det ikke er naturlig at Advokatforeningen tar standpunkt til. Advokatforeningen antar imidlertid at fordelingen bør skje i lys av formålsbestemmelsen i havressurslova § 1 og de forutsetningene som lå til grunn for innføringen av tidsbegrensede strukturkvoter, jf. punkt 2.1 første avsnitt i høringsnotatet.

På bakgrunn av hvor store verdier det er tale om, og betydningen for fartøyeierne og andre berørte, er det viktig at regelverket blir presist formulert. Advokatforeningen vil eventuelt komme tilbake med ytterligere merknader når det foreligger et konkret forslag til lov- eller forskriftstekst.

8 Kvotefordeling for nordøstarktisk torsk og nvg-sild

Kvotefordelingen er av stor betydning for dem den angår. Samtidig er spørsmålet utpreget politisk. Det er derfor ikke naturlig at Advokatforeningen har en bestemt oppfatning om hvordan kvotene blir fordelt.

Overgang fra dynamisk kvotefordeling (at fordeling av kvantum mellom fartøygruppene endrer seg ved varierende totalkvoter) til faste kvotefaktorer, vil ha store konsekvenser når det skjer større endringer i totalkvoten.

Intensjonen med dynamiske kvotemekanismer var å skjerme kystgruppen. Ved lave kvotenivåer ble kystgruppen prioritert og gitt en høyere andel av totalkvoten. Den underliggende forståelsen var at havfiskeflåten, spesielt i torskefiskeriene, var mer mobil og kunne kompensere nedgang i kvotene med å fiske lenger ute fra kysten.

I høringsnotatet s. 13 heter det:

«Dersom totalkvotenivået likevel skulle reduseres så kraftig at kystflåten ikke vil ha anledning til å drive et lønnsomt fiske, vil norske myndigheter kunne vurdere tiltak som blant annet endringer i fordelingen av kvoten i tråd med havressurslovens formål om: «å sikre ei berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av dei viltlevande marine ressursane og det tilhøyrande genetiske materialet og å medverke til å sikre sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna.»

Advokatforeningen mener at fiskerimyndighetene bør være tilbakeholdne med å treffe tiltak som nevnt, da det vil innebære økt usikkerhet blant aktørene i næringen, og da det vil motvirke intensjonen med overgangen til faste kvotefaktorer.



Jon Wessel-Aas
leder

Vennlig hilsen



Merete Smith
generalsekretær

SAKSBEHANDLER: Hedda Emilie Berntsen
heb@advokatforeningen.no