



Nærings- og fiskeridepartementet

Postboks 8090 Dep

0032 OSLO

Vår dato
4.12.2019

Vår referanse
2019/00187-32

Vår saksbehandler
Bjørn Kvello/95054720
Jan Birger Jørgensen

Deres referanse
19/5380

**HØRING - FORSLAG OM ENDRINGER I DELTAKERLOVA OG HAVRESSURSOLOVA -
OPPFØLGING AV MELD. ST. (2018-2019) ET KVOTESYSTEM FOR ØKT
VERDISKAPNING**

Arbeidsutvalget i Norges Fiskarlag har i møte 4.12.2019 behandlet ovennevnte sak og fattet følgende vedtak:

«Norges Fiskarlag viser til departementets høringsbrev av 8. oktober 2019.

1. Innledning

Landsmøtet i Norges Fiskarlag har gitt uttalelse til Meld. St. nr. 32 (2018-2019) Et kvotesystem for økt verdiskapning (Kvotemeldingen) i brev av 1.11.2019, jf. vedlegg. Fiskarlaget vil i all hovedsak vise til denne uttalelsen når det gjelder de tiltak som regjeringen har foreslått. I meldingen var det skissert åtte grupper av tiltak. Det gjelder følgende:

1. Forenkling av grunnsystemet, meldingens kapittel. 3.1
2. Økt fleksibilitet i fiske, kapittel. 3.2
3. Langsiktig kapasitetstilpasning, kapittel. 3.3
4. Rammebetingelser for sjarkflåten, kapittel 3.4
5. Rekruttering til fiskerinæringen, kapittel 3.5
6. Pliktsystemet for fartøy med torsketråltillatelse, kapittel 3.6
7. Kvotesystemet i et verdikjedeperspektiv, kapittel 3.7
8. Næringens bidrag, kapittel 3.8

Som det framgår av vår uttalelse til kvotemeldingen er Fiskarlaget positiv til en forenkling av grunnsystemet ved at konsesjoner og deltakeradganger, avløses av en felles fiskeritillatelse, jf. Landsmøtets uttalelse til meldingen i pkt. 23-28. Fiskarlaget er også positiv til kvoteutvekslingsordningen som er foreslått, jf. pkt. 29.

Fiskarlaget er imidlertid sterkt i mot forslaget om at det skal opprettes en statlig kvotebeholdning, jf. pkt. 11-19 i Landsmøtets uttalelse til meldingen. Fiskarlaget er også svært kritisk til forslaget om endring av forutsetningene som gjelder for konvertering av strukturkvoter, jf. pkt. 20-22 i Landsmøtets uttalelse. For øvrig mener Norges Fiskarlag at de foreslåtte lovendringene vil gi departementet videre fullmakter enn det som er nødvendig for å gjennomføre tiltakene i Kvotemeldingen.

Departementet har før meldingen er behandlet i Stortinget sendt utkast til endringer i deltakerloven og havressursloven med bakgrunn i de foreslåtte endringer i kvotesystemet på høring. Fiskarlaget finner det noe underlig og uheldig at lovendringsforslag sendes på høring før Stortinget har ferdigbehandlet

meldingen.

Høringsnotatet inneholder ingen prinsipiell drøfting av forholdet mellom en statlig kvotebeholdning og havressurslovens § 2 som fastsetter at de villlevende marine ressursene ligger til fellesskapet.

Lovforarbeidene til havressursloven § 2, som ikke foreslås endret, understreker blant annet følgende:

«Sjølvs om ressursane ligg til fellesskapet, vil fortienesta frå utnyttinga av ressursane tilfalle fiskarane og kystsamfunna. I tråd med dette vert kvotane fordelte til fartøy som har rett til å delta i dei ulike haustingsverksemdene etter reglane i kapittel 3, jf. også føresegnene i deltakarlova, jf.» Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 178.

Det følger av dette at statens rolle skal være å forvalte og fordele fiskeriressursene til aktive fiskere, for på den måten å fremme grunnlaget for bosetting, kultur og levesett langs kysten. Forslaget om å tilføre kvoter til en statlig kvotebeholdning som skal leies ut mot vederlag innebærer at staten endrer sin rolle fra å forvalte ressursene til å ta eierskap til dem. Om forslaget gjennomføres vil den statlige kvotebeholdningen på sikt kunne bli tilført vesentlige deler av det samlede kvotegrunnlaget, og statens utleierrolle vil bli betydelig.

Norges Fiskarlag mener dette er et forhold som departementet ikke har kommunisert, verken ved fremleggelsen av Kvotemeldingen eller i forbindelse med høringen om lovendringene. I forbindelse med fremleggelsen av kvotemeldingen er det kun opplyst hvilken andel staten mottar ved avkortning i forbindelse med forlengelse av konverterte strukturkvoter. Lovforslaget er etter Fiskarlagets syn derfor i strid med forutsetningen om at fortjenesten av utnyttelsen av fiskeressursene skal tilfalle fiskerne og kystsamfunnene.

2. Generelt til lovendringene

Et spørsmål som er sentralt å ta stilling til er hva som bør reguleres i lov og hva som bør reguleres i forskrift. Etter Fiskarlagets syn bør alle sentrale endringer i kvotesystemet tas inn i loven. Det er ikke tilstrekkelig å ta en inn en kort generell hjemmel som skal omfatte flere av de foreslåtte ordninger. Sentrale endringer bør fastsettes i lov vedtatt av Stortinget. På den annen side bør heller ikke loven bli for detaljert.

3. Merknader til de enkelte lovendringsforslag

§ 12 Fiskeritillatelse

Norges Fiskarlag har ingen innvendinger til at dagens ordning med konsesjoner og deltakeradganger avløses av en felles fiskeritillatelse. Dette medfører at disse to ordningene vil bli behandlet likt.

§ 13 Lukkede fiskerier

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 strukturvoteordninger, 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 fiskeritillatelser 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 rekrutteringstillatelser, samt tidsbegrensede tillatelser i ekstraordinære situasjoner hvor eksisterende kapasitet ikke er tilstrekkelig for å utnytte tilgjengelige kvoter.

§ 14 Erstatningstildeling av fiskeritillatelser i lukkede fiskerier

Departementet skriver at bestemmelsen i hovedsak viderefører gjeldende rett og i liten grad innebærer oppfølging av enkelttiltak i Kvotemeldingen. Det er likevel nødvendig å gjøre noen justeringer i bestemmelsen som følge av at det blir felles fiskeritillatelser til erstatning for konsesjoner og deltakeradganger. Fiskarlaget støtter forslagene til endringer.

§ 15 Kvotefaktorer

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

framtidig. 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 får en fullmakt til å bestemme at den statlige kvotebeholdningen i framtidig 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.

§ 16 Overføring av kvotefaktorer mellom fartøy

Bestemmelsen gir regler om overføring av kvotefaktorer 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.

§ 16a Avgift til strukturfond for fiskeflåten

Bestemmelsen er en oppfølging av forslaget i Kvotemeldingen om å innføre en næringsfinansiert kondemneringsordning for fartøy under 11 (13) meter. Det foreslås imidlertid en vid lovhjemmel for å kreve inn en avgift av fangstverdien til et strukturfond for fiskeflåten, og det vil være opp til departementet i forskrift å fastsette det nærmere opplegget for innkreving av avgift og tildeling av tilskudd fra fondet.

Norges Fiskarlag har gått imot forslaget om etablering av en kondemneringsordning for den minste flåten. Fiskarlaget mener fortsatt at denne flåtegruppen må få en forutsigbar ordning som innebærer former for kvotesammenslåinger til erstatning for dagens samfiskeordning i torskefiskeriene. Ut fra dette anses det ikke hensiktsmessig med en lovhjemmel til å kreve inn en kondemneringsavgift, og denne bør derfor utgå av lovforslaget.

§ 17 Fellesskapets kvotebeholdning

Det foreslås at departementet gis fullmakt til å etablere en fellesskapets kvotebeholdning og fastsette vederlag ved tildeling av kvotefaktorer eller utleie av kvoter. Begge deler kan fastsettes i forskrifter.

Norges Fiskarlag har som kjent i sin uttalelse til Kvotemeldingen gått sterkt i mot opprettelsen av en statlig kvotebeholdning, jf. pkt.11-19 i Landsmøtets uttalelse. På denne bakgrunn kan Fiskarlaget ikke støtte en slik lovbestemmelse.

§ 18 Bortfall og tilbakefall av fiskeritillatelser mv.

Bestemmelsen gjelder bortfall og tilbakekalling av fiskeritillatelser i enkeltsaker, og erstatter gjeldende § 18 i deltakerloven. Første ledd andre punktum slår fast at kvotefaktorer som er knyttet til en fiskeritillatelse som faller bort eller blir tilbakekalt, skal plasseres i den statlige kvotebeholdningen. I kommentarene til forslaget fremholdes det at forslaget er «ein logisk konsekvens av at kvotefaktorar som er tildelte eit fartøy skal vere knytt til eit konkret fiskeriløyve» og at «Føresegna inneber inga endring i kva som er gjeldande praksis.»

Norges Fiskarlag er uenig i at tilbakefall til den statlige kvotebeholdningen vil være en logisk konsekvens, og at regelen ikke endrer gjeldende praksis. Dersom en tillatelse inndras, vil det være fullt mulig å fordele kvotefaktorene på de øvrige fartøyene i gruppen gjennom en justering av faktorene. Det er i praksis dette som skjer i dag. Norges Fiskarlag foreslår derfor på samme måte som for forslaget til ny § 15 tredje ledd at det må lovfestes at utløpte og inndratte kvotefaktorer skal falle tilbake til gruppene.

§ 19 Tilbakekall av alle fiskeritillatelser i et fiskeri mv.

Bestemmelsen viderefører kompetansen til å trekke tilbake samtlige fiskeritillatelser i en fiskerigruppe, og at kompetansen delegeres til departementet. Denne fullmakten har kun blitt benyttet noen få ganger i moderne tid. Det er åpenbart at et slikt tilbakekall har stor betydning for de som berøres. Fiskarlaget er uenig i at fullmakten bør delegeres til departementet. For øvrig mener Norges Fiskarlag at det er problematisk at loven skal tildele departementet fullmakter som kan stride mot overordnet regelverk. Fiskarlaget mener at bestemmelsen med fordel kan utelates, og så får en heller endre loven senere dersom dette skulle bli aktuelt, sml. merknadene til forslaget § 15 tredje ledd.

§ 21 Begrensninger i adgangen til å delta i enkelte fiskerier

Bestemmelsen gjelder departementets hjemmel til å regulere deltakelsen i åpne fiskerier og åpne grupper i fiskerier som er lukket. Norges Fiskarlag har ingen innvendinger til forslaget.

4. Merknader til de enkelte lovendringsforslag - havressursloven

§ 11 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.

§ 12 Kvoter for fartøy

§ 14 Årlig kvoteutveksling

Norges Fiskarlag har ingen innvendinger til departementets forslag til disse forslagene til lovendringer.»

Med hilsen
NORGES FISKARLAG

Otto Gregussen

Bjørn Kvello

Kopi til: Medlemslagene
Landsstyrets medlemmer

Vedlegg: Landsmøtets vedtak