



Fiskeridirektoratet

Sendes via e-post til postmottak@fiskeridir.no

Deres ref.: 21/2914

Dato: 31. mars 2022

Vår ref.: 316792

Høring - ny forskrift om fiskeritillatelser og kvotefaktorer - oppfølging av Meld.St. nr. 32 (2018-2019) Et kvotesystem for økt verdiskaping.

1 INNLEDNING

Advokatforeningens tillitsvalgte advokater utfører et omfattende frivillig og ulønnet arbeid for å ivareta rettsstaten, rettssikkerheten 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 Fiskeridirektoratets høringsbrev av 12. oktober 2021 med forslag til ny forskrift om fiskeritillatelser og kvotefaktorer. Utsatt høringsfrist er 31. mars 2022.

Høringen er en oppfølging av Meld. St. nr. 32 (2018-2019) Et kvotesystem for økt verdiskaping (Kvotemeldingen), og Advokatforeningen har tidligere gitt sin uttalelse til de lovforslag som Nærings- og fiskeridepartementet i forlengelsen av denne sendte på høring den 8. oktober 2019, se Advokatforeningens høringsbrev av 2. desember 2019¹. Den 5. mars 2021 ble det gjort endringer i

¹ Advokatforeningens høringssvar av 02.12.2019 til Høring forslag til endringer i deltakerlova og havressurslova: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hoyring-forslag-til-endringer-i-deltakarlova-og-havressurslova/id2673014/?uid=fbecd294-9829-4bc1-928e-f734288e5704>

deltakerloven §§ 5 a tredje ledd, 12, 13, 14, 15, 18, 19, 21, 31 første ledd, samtidig som §§ 16 og 17 ble slettet. Videre ble det gjort endringer i havressursloven §§ 11, 12, 14, 49, 51 andre ledd, og 66.

Denne høringen er i hovedsak utarbeidet av Advokatforeningens lovutvalg for fangst, fiskeri og havbruk. Lovutvalget består av Gerd Aaland Fagerli (leder), Tore Fjørtoft, Kenneth Mikkelsen, Erik Staurseth Andersen og Ask Økland, som alle har lang erfaring og god kompetanse innenfor det aktuelle rettsområdet.

3 FORMÅLET MED FORSKRIFTEN

Formålet med forskriften er å samle bestemmelsene som i dag er inntatt i konsesjonsforskriften, deltakerforskriften og strukturforskriftene til hav- og kystflåten i en og samme forskrift. Videre er formålet å forenkle grunnsystemet ved å erstatte spesielle tillatelser og deltakeradganger med en felles fisketillatelse, samt ved å erstatte eksisterende fordelingsnøkler med faste kvotefaktorer. Strukturkvoteordningene skal på sin side videreføres med noe endret innretning.

Advokatforeningen legger i sin vurdering av forslaget til grunn at målsettingen med det nye kvotesystemet er å utvikle et system som er bedre tilpasset fiskerinæringen og samfunnets behov både i dag og i fremtiden, og hvor det spesielt søkes å få til en forenkling og harmonisering av kvotesystemet.

Advokatforeningens merknader til forslaget til ny forskrift om fisketillatelser og kvotefaktorer følger nedenfor.

4 EN SAMLEFORSKRIFT

Advokatforeningen støtter forslaget om at det gis en ny samlet forskrift til erstatning for deltakerforskriften, konsesjonsforskriften og strukturkvoteforskriftene for kystfiskeflåten og havfiskeflåten.

Det kan imidlertid reises spørsmål om det er hensiktsmessig å regulere adgangen til fisket og fiskekvoter i en og samme forskrift fremfor å utarbeide to forskrifter basert på deltakerlovens og havressurslovens tradisjonelle skille mellom adgangsregulering og uttaksregulering. Vi viser i den sammenhengen til punkt 3.2 og 4.1 i Advokatforeningens høringsuttalelse av 2. desember 2019 til forslaget til endring i deltakerloven og havressursloven.

5 SAMMENSLÅING AV FISKETILLATELSER

Advokatforeningen har ingen innvendinger mot at følgende av dagens tillatelser slås sammen til nye, felles tillatelser:

- Torsketrål og seitrål
- Ringnot, pelagisk trål og nordsjøtrål, herunder tilleggstillatelsene kolmuletråltillatelse, nvg-sildtråltillatelse, makrelltråltillatelse og loddetråltillatelse
- Not og garn/snøregruppen i fisket etter makrell

En sammenslåing kan bidra til at regelverket blir mindre finmasket og lettere å forholde seg til. Etter Advokatforeningens syn er det viktig at sammenslåingen gjennomføres på en måte som innebærer at eksisterende rettigheter og posisjoner i størst mulig grad blir videreført. Ingen fartøy bør få lavere kvotetak som følge av sammenslåingen.

I forbindelse med behandlingen av kvotemeldingen vedtok Stortinget at strukturgevinsten for ringnotgruppen og pelagisk trål skal fordeles etter dagens gruppetilhørighet når tidsbegrensingen inntreffer. Dersom ikke alle fartøy i en gruppe behandles likt med hensyn til frigjorte strukturkvotefaktorer, er Advokatforeningen enig med Fiskeridirektoratet i at det ikke er grunnlag for en sammenslåing av gruppene.

Advokatforeningen har ikke vurdert om det vil være hensiktsmessig å slå sammen fiskeritillatelser ut over det Fiskeridirektoratet har foreslått.

6 DRIFTSKRAV VED SALG AV FARTØY FOR FORTSATT DRIFT

Gjeldende konsesjonsforskrift inneholder et driftskrav ved salg av fartøyet for fortsatt drift, dvs. at fartøyet må ha deltatt i fiske på grunnlag av den spesielle tillatelsen i et nærmere angitt tidsrom for at den nye eieren skal kunne tildeles slik tillatelse for fartøyet. I deltakerforskriften kommer driftskravet til uttrykk gjennom et krav om at fartøyet må ha hatt adgang til å delta i vedkommende fiskeri foregående år, se forskriftens § 4 første ledd. Advokatforeningen støtter forslaget om at man ved overgangen til en felles fiskeritillatelse lar et tilsvarende driftskrav gjelde for dagens deltakeradganger (som i dag er hoveddriftsgrunnlaget i kystfiskeflåten). En slik likestilling anses som en naturlig konsekvens av en overgang til en felles fiskeritillatelse.

7 OVERGANG TIL FASTE KVOTEFAKTORER

Advokatforeningen ser klare fordeler ved at det blir innført faste kvotefaktorer. Overgangen til faste kvotefaktorer innebærer at det ikke lenger er gruppeknoten som skal danne grunnlag for tildeling av kvote, men at den nasjonale kvoten skal fordeles via disponibel kvote direkte til det enkelte fartøy. Beregningen av totalt antall kvotefaktorer i de enkelte kvotefaktorgruppene må nødvendigvis bli en ganske teknisk øvelse, og Advokatforeningen har ingen merknader til de metodene Fiskeridirektoratet har benyttet.

I § 65 andre ledd i forslaget til forskrift heter det at kvotefaktoren er knyttet til et bestemt fartøy og en bestemt fiskeritillatelse. Dette er imidlertid bare et utgangspunkt, og ikke en absolutt regel. Vi viser til Prop. 137 L (2019–2020), hvor departementet i punkt 7.5 uttaler bl.a. følgende i relasjon til endringene i deltakerloven § 15:

"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 strukturering 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."

Det sentrale poenget er at kvotefaktorene ikke er uløselig knyttet til et bestemt fartøy eller en bestemt fiskeritillatelse. Det kan derfor være misvisende at forskriften reservasjonsløst slår fast at en kvotefaktor skal ha en slik tilknytning. Den foreslåtte bestemmelsen i forskriften § 65 andre ledd bør derfor enten sløyfes eller nyanseres.

8 EIERKONSENTRASJON I HAVFISKEFLÅTEN

Fiskeridirektoratet har foreslått at grensene for eierkonsentrasjon i havfiskeflåten blir fastsatt som prosentandeler av antall kvotefaktorer for tillatelsesgruppene i det enkelte fiskeri. Advokatforeningen er enig i at dette kan være en hensiktsmessig løsning. Når det konkret gjelder hvilke eierbegrensninger som skal gjelde for hver enkelt type av tillatelse, anses det for å være et politisk spørsmål som Advokatforeningen ikke har foranledning til å mene noe om.

9 STRUKTURKVOTEORDNINGEN

Med hensyn til strukturkvoteordningen er det fra Stortingets side forutsatt at regelverket i hovedsak skal videreføres. Strukturkvotene skal ikke lenger tildeles årlig, men med en tidsavgrensning på 20/25 år.

Fiskeridirektoratet har foreslått at utskiftningsstillatelser skal kunne struktureres. Advokatforeningen mener at høringsnotatet er noe vanskelig å forstå på dette punktet, og har derfor ikke grunnlag for å gi uttrykk for en bestemt oppfatning.

10 KOMMENTARER TIL SELVE FORSKRIFTSUTKASTET

Formålet med utkastet til forskrift som er sendt på høring, er å gjennomføre en forskriftsteknisk oppfølging av tiltakene i Kvotemeldingen, samt en oppfølging av de endringer som er gjort i deltakerlovens bestemmelser.

Advokatforeningen finner at forskriftsutkastet har forbedringspotensialer på flere områder.

10.1 Omfang

Advokatforeningen mener at utkastet til forskrift (som er på 33 sider og består av 91 bestemmelser) er blitt unødvendig omfattende, og da av flere årsaker:

For det første skyldes omfanget at enkeltbestemmelser er blitt unødig omfattende i sin utforming, jf. bl.a. § 6.

Videre skyldes omfanget at samme regel gjentas i flere bestemmelser i stedet for å innta denne i en fellesbestemmelse. Som eksempel viser her til reglene om konsentrasjon av eierskap som er regulert i

fire ulike bestemmelser (§§ 14, 15, 18 og 31), reglene om salg og flytting av driftsgrunnlag som er regulert i §§ 19 og 22, samt regelen om at deltakelse i konkrete fiskeri krever tillatelse, som er gjentatt i 26 ulike bestemmelser (§§ 12, 16, 17, 21, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46 og 47).

Overordnet så fremstår det som direktoratet i sitt arbeide har overført bestemmelsene i de fire forskriftene som skal erstattes til det nye forskriftsutkastet, uten den systematisering som her er nødvendig for at man skal oppnå full effekt av den påtenkte forenkling av regelverket.

Advokatforeningen anbefaler at direktoratet foretar en ny gjennomgang og systematisering av forskriftsutkastet.

10.2 Begreper og definisjoner

I forskriftsutkastet er en rekke av bestemmelsene i nåværende forskrifter videreført. Systematisk har dette medført en rotete situasjon ved at begrepsbruken er blandet og inkonsekvent. Som eksempel vises at man i § 2 definerer "eier" av fartøy på ulike måter, men deretter bruker andre begreper på "eier" i selve forskriften (fartøyeier, selger osv.).

Etter Advokatforeningens syn er definisjonen av «eier» i forskriftens § 2 bokstav a siste punktum utformet på en svært uheldig måte, dels fordi den fører til at juridiske personer ikke kan ansees som eiere av fiskefartøy, noe som er et avvik fra deltakerlovens prinsipp om at tillatelsen tildeles til en bestemt person til anvendelse på et bestemt fartøy, og dels fordi den i realiteten åpner for at flere på samme tidspunkt kan ansees som eier av et og samme fartøy.

Advokatforeningen finner videre følgende formulering uklar: *"Der det unntaksvis følger naturlig av sammenhengen skal en likevel med "eier" forstå fysisk eller juridisk person som direkte eier fartøyet"*. Når fysiske eller juridiske person direkte eier fartøyet, så er disse å anse som eier. I hvilke tilfeller dette unntaksvis skal følge av sammenhengen, blir uklart

Også definisjonen av "strukturvotefaktor" som en tidsbegrenset kvotefaktor som oppstår på grunnlag av et fartøy trekkes ut av fiske, fremstår som uklar og upresis da bestemmelsen etter sin ordlyd ikke krever at det søkes om og innvilges tillatelse til strukturering; se gjeldende forskrift om strukturvotefaktor for havfiskeflåten § 5.

Advokatforeningen finner at utkastet til forskrift bare delvis oppfyller målsetningen om å forenkle samt harmonisere dagens regelverk, og anbefaler derfor at det gjennomføres en ny gjennomgang av forskriftsutkastet hvor man konsentrerer seg om å gjøre utkastet mer presist, mindre omfattende og mer tilgjengelig.

Vennlig hilsen



Jon Wessel-Aas
leder



Merete Smith
generalsekretær

Saksbehandler: Hedda Emilie Berntsen
heb@advokatforeningen.no