

Fiskeridirektoratet
Reguleringsseksjonen
Postboks 185 – Sentrum
5804 Bergen

Ansvarlig advokat:
Kenneth Mikkelsen

Vår ref.:
69068 501 KMI/KJO

Deres ref.:
15/16554

Tromsø
28. januar 2016

Sværholt fiskarlag – Høringsuttalelse vedrørende innføring av ny modell for kvotetildeling i fangst av kongekrabbe

1 Innledning

Det vises til Fiskeridirektoratets forespørsel om høringsinnspill av 25. januar 2016, som er gjort kjent for Sværholt fiskarlag den 26. januar 2016 via Bivdi sjøsamisk fangst- og fiskeriorgansisasjon.

Høringsrunden ble initiert av Nærings- og fiskeridepartementet 20. januar, og fiskeridirektoratet inviterte aktører i næringen til innspill den 25. januar 2016, med frist på 4 dager.

Sværholt fiskarlag er et av Fiskarlaget nords største lokallag med nærmere 50 aktive medlemmer, med hovedvekt på kyst og fjordfiske fra fartøy under 15 meter. Fiskarlaget er således særlig berørt av den aktuelle reguleringen. Det er dessuten mange unge medlemmer i Sværholt fiskarlag som baserer sitt livsgrunnlag på krabbefangst.

Den 18. desember 2015 ble det vedtatt ny forskrift om regulering av kongekrabbefangst i kvoteregulert område for 2016, og 1. januar 2016 trådte ny kvotemodell for fangst av kongekrabber i kraft jf. forskriften § 4. Kvotetildelingen avhenger av fartøyets omsetning av andre arter i det foregående år (omtales som "aktivitetskrav").

Sværholt fiskarlag mener at kvalifiseringsperioden for å oppnå høyere kvote må forlenges utover forslaget i høringen for at det skal foreligge en reell mulighet for alle krabbefiskere til å kvalifisere til den nye ordningen. I det følgende vil det redegjøres for hvorfor det må innføres en lengre overgangsperiode, og hvor lang denne må være (pkt. 2 og 3). Det er også grunn til å stille spørsmål ved grunnlovsmessigheten ved aktivitetskravet slik det er utformet (pkt. 4) og ved hjemmelsgrunnlaget for aktivitetskravet (pkt. 5).

2 Sværholt fiskarlag sine innspill til høringen

- *Skal kvalifiseringsperioden for høyere kvote forlenges frem til 1. mars 2016, slik at fartøyets landinger av annen fisk enn kongekrabbe i perioden fra og med 1. januar 2015 til og med 29. februar 2016 legges til grunn for fartøyets kvotefaktor for fangst av kongekrabbe i 2016*

Sværholt fiskarlag er positiv til høringsforslaget som forstås som en erkjennelse av at det ikke var en reell mulighet for en rekke fiskere til å kvalifisere seg til et fiske de har hatt som næring i årrekke. Fiskarlaget mener derfor det viktigste nå er at man sørger for at alle fiskere som er påvirket av aktivitetskravet får en reell mulighet til å få fortsette i kongekrabbefisket. Dette hensynet må være styrende, ikke hvorvidt en utvidet kvalifiseringsordning vil medføre en reduksjon av totalkvoten.

Innføringen av aktivitetskravet så langt har vært preget av at lovgivende organer har fokusert på en effektiv gjennomføring av forslagene i stortingsmeldingen, som har gått på bekostning av hensynet til de som utøver næringen, og deres mulighet til å tilpasse seg det nye regelverket. Regelverket kan nå få store konsekvenser for deres økonomi. Dette er et hensyn som lovgiver må ta på alvor.

Reguleringsprosessen har så langt medført vilkårlighet og en favorisering av de aktørene som har de største fartøyene, med mulighet til effektiv fangst av torsk utenfor fjordene.

Høringsforslaget er basert på at kvalifiseringsperioden skal gjelde inn i torskesesongen 2016. Fiskarlaget legger til grunn at årsaken til dette er at man ønsker å gi alle en reell mulighet til å fortsette i næringen. Realiteten er derimot at en utvidelse ut februar måned ikke gir fiskere med de minste fartøyene en reell mulighet til å fortsette i fisket.

For de som driver fjordfiske med et lite fiskefartøy vil det for eksempel ikke være mulig å tilfredsstillende aktivitetskravet før fisken siger inn i fjordene. Disse mindre fartøyene kan av risikohensyn ikke oppsøke torsken på åpent hav utenfor kysten, der torsken er frem til mars måned. Først da siger torsken inn i fjordene i Øst-Finnmark, og de mindre fartøyene kan ta del i fisket for fullt. Selv om intensjonen bak høringen er god hensyntar den ikke de minste fartøyene som først kan starte torskefisket i midten av mars.

For de av Sværholts fiskarlags medlemmer som utelukkende har fanget kongekrabbe er det videre en tidkrevende prosess å klargjøre fartøyene for fangst av hvitfisk. Det må både investeres i utstyr og foretas tilpasninger på fartøyet. For medlemmer som fisker med jukse er det videre tidkrevende å få den nødvendige mengden med hvitfisk som er nødvendig for å kunne ha sitt fortsatte levebrød i næringen.

Sværholt fiskarlag ber også direktoratet innta kaisalg av hvitfisk i beregningsgrunnlaget. Finnmark er et stort fylke og for enkelte aktører er det vanskelig med lokale leveranser. Dette gjelder typisk de mindre fartøyene som driver fjordfiske og som i størst grad er negativt berørt av kongekrabben. Likebehandling tilsier at alt kaisalg skal være omfattet, ikke bare laks, slik tilfellet er i dag. Det er også lange tradisjoner for kaisalg i landsdelen noe som også tilsier at det skal være omfattet og at direktoratet ikke styrer hvordan salget skal skje.

Herunder må det stilles spørsmål ved prosessen så langt. Forutsigbarheten for næringsutøverne har vært fraværende. Næringen kan ikke organisere sin virksomhet på grunnlag av høringsuttalelser og forslag om potensielle fremtidige lovendringer. Lov- og forskriftsendring gjøres ikke gjeldende før det vedtas av stortinget eller regjeringen etter delegering, og da må næringen få tilstrekkelig tid til å tilpasse seg gjeldende rett.

I dette tilfellet har fiskerne hatt kun to uker på seg til å rette seg etter forskriftsendringen for å opprettholde full krabbekvote. Enkelte i næringen har derfor vært på havet hele julen for å få omsatt nok til å få en størst mulig krabbekvote. Det sier seg imidlertid selv at det ikke er mulig for et lite fiskefartøy å omsette fisk for NOK 100 000 på to uker utenfor sesong i slutten av desember. Ved en eventuell endring på bakgrunn av denne høringsrunden vil igjen tiden man får på å rette seg etter ett nytt regelverk være svært kort. Det kan ikke forventes at man skal foreta investeringer mv. basert på høringsuttalelser som kan eller ikke kan materialisere seg i et gjeldende krav.

Aktivitetskravet medfører en betydelig reform av krabbefisket. En slik reform må vedtas i god tid før den kan settes i verk, slik at næringen gis mulighet til å tilpasse sin virksomhet til de nye kravene og får en reell mulighet til å fortsette i næringen. Dette følger også av kravet til forsvarlighet ved myndighetsutøvelse som er inngrepene i livsgrunnlaget til private.

Videre er det i fjordene at kongekrabben utgjør størst skaderisiko for omgivelsene, noe som må tilsi at de som utøver fjordfiske skal ha en reell mulighet til å få full krabbekvote jf. prinsippet som aktivitetskravet er begrunnet i.

I tillegg vil den gjeldende reguleringen utestenge nyetableringer som ikke deltok eller hadde muligheter for å delta i fisket i 2015, fra å delta i krabbefisket. Mange av disse er unge mennesker fra Øst-Finnmark som bor i landsdelen nettopp på grunn av deltakelse i krabbefisket. Aktivitetskravet vil i stor grad fjerne deres livsgrunnlag og være uheldig for bosettingen i Finnmark.

En fristforlengelse vil også gjøre det mulig for en større del av kystbefolkningen å fortsette med kombinasjonsdrift, noe som er svært viktig for å sikre bosetning i områdene. Kombinasjonsdrift er en sentral del av den sjøsamiske kulturen og har lange tradisjoner i Øst-Finnmark.

De overnevnte momenter medfører et behov for en forlenget kvalifiseringsperiode. Det foreslås at kvalifiseringsperioden må vare ut april 2016, dersom ikke iverksettelsen av aktivitetskravet i sin helhet utsettes til neste års kvotetildelinger. Alternativt foreslår det at det settes en særskilt lang kvalifiseringsperiode for mindre fartøy som driver fjordfiske.

Dersom kvalifiseringsperioden ikke forlenges, vil det få store økonomiske konsekvenser for både bedrifter, privatpersoner og familier i Øst-Finnmark som baserer livsgrunnlagene sine på krabbefangst. Disse konsekvensene vil for mange komme ut av det blå, ettersom den nye forskriften knytter tildeling av årets kvote til utøvd fiske i 2015.

- *Bør den perioden som eventuelt utvides inn i 2016 (januar og februar) også inngå i kvalifiseringsgrunnlaget for 2017, altså "telle to ganger" ved at det inngår i kvalifiseringsgrunnlaget for både 2016 og 2017?*

Sværholt fiskerilag mener at utsettelsesperioden skal telle for kvotetildelingen i 2017 på grunn av fiskesesongen begrensede varighet i Øst-Finnmark. Det vises herunder særskilt til de mindre fartøy som driver fjordfiske.

- *Bør en slik særregel bare gjelde fartøy som er innført i merkeregisteret etter at vinter-/vårtorskafisket i 2015 var avsluttet, slik at regelen bare fanger opp de som i 2015 hadde små muligheter til å kvalifiseres seg til høyere kvotefaktor, og hvilken skjæringsdato bør eventuelt fastsettes? Eller bør den gjelde for hele kalenderåret 2015?*

En særregel om forlengelse av kvalifiseringstid bør ikke bare gjelde sent registrerte fartøy. Det vises til innspillene ovenfor. Videre er det problematiske at det ikke har vært en reell mulighet for mange fiskere å tilpasse seg de nye reglene. En slik særregel vil medføre tilfeldige fordeler og tilsvarende ulemper for næringsaktører som alle har forholdt seg til gjeldende regelverk over en årrekke.

- *Dersom fartøyeier var sykmeldt store deler av 2015 (eksempelvis min. 6 måneder), skal da fartøyet kunne søke om å tildeles kvote basert på den gjennomsnittlige omsetningen fra andre fiskerier de tre siste årene (2013, 2014 og 2015)?*

Forslaget om unntak på grunn av sykdom og andre lignende grunner som skisseres i fiskeridirektoratets brev, støttes av Sværholt fiskerilag. Unntaket må imidlertid suppleres med flere faktiske forhold, som

for eksempel graviditet, mamma/pappapermisjoner, politiske verv, organisatoriske verv mv. som har gjort det umulig eller vanskelig å oppfylle aktivitetskravet.

3 Er reguleringen i strid med grunnloven?

Det kan stilles spørsmål ved grunnlovsmessigheten til den nye forskriften på grunn av aktivitetskravets tilbakevirkende kraft.

Det følger av Grunnloven § 97 at

"Ingen lov må gis tilbakevirkende kraft."

Bestemmelsens ordlyd omfatter ikke bare formell lov, men også forskrifter som den foreliggende.

Forbudet i Grl. § 97 skal fremme trygghet og forutberegnelighet for borgerne ved å beskytte mot inngrep i tidligere etablerte rettslige posisjoner.

Reguleringen av 18. desember 2015 som gjelder fra og med 1.1.2016 medfører i praksis at det knyttes rettighetsvirkninger til faktiske begivenheter i hele 2015, som går ut over posisjonene til de som i all hovedsak har drevet krabbefiske i 2015.

Reguleringen innebærer et inngrep i etablerte rettigheter, og endrer mange fiskeres livsgrunnlag til det negative, uten noen form for forutsigbar overgangsordning.

4 Manglende lovhjemmel for aktivitetskravet?

Forskrift 18. desember 2015 om regulering av fangst av kongekrabbe i kvoteregulert område er hjemlet i blant annet deltakerloven § 21. Det følger av § 21 (1) at

"Når hensynet til ressursforvaltningen, avviklingen av fisket eller lønnsomheten i fisket gjør det nødvendig, kan Kongen ved forskrift med virkning for inntil ett år av gangen, fastsette bestemmelser om vilkår for adgangen til å delta i et bestemt fiske. Det kan herunder stilles krav om at fartøyeieren, fartøyets fører eller hovedsmannen er registrert i fiskermanntallet eller krav om tidligere deltakelse i det aktuelle fisket."

Bestemmelsen gir lovgiver anledning til å stille vilkår for deltakelse i et *bestemt* fiske, i vårt tilfelle krabbefisket. I andre punktum fremgår det at det kan stilles vilkår om *tidligere deltakelse i det aktuelle fisket*, altså tidligere deltakelse i krabbefisket.

I forskriften av 18. desember 2015 stilles det krav til forutgående deltakelse i et *annet fiske* enn det som reguleres i forskriften. Dette vilkåret synes ikke å ha hjemmel i deltakerloven § 21, selv om andre punktum ikke er uttømmende.

På grunn av eksemplifiseringen i andre punktum, taler legalitetsprinsippet for at muligheten for å oppstille vilkår om aktivitetskrav i et *annet fiske* enn det som reguleres av forskriften må fremgå klarere av hjemmelsbestemmelsen enn det som er tilfellet.

På bakgrunn av det overnevnte kan det anføres at aktivitetskravet i forskriften § 4 savner hjemmel i lov.

Med vennlig hilsen
Simonsen Vogt Wiig



Kristoffer Johansen
Advokatfullmektig
kjo@svw.no



Geir-Arne Blix Johansen
Advokat
gjo@svw.no