

Fiskeridirektoratet

postmottak@fiskeridir.no

Høring om deltagerforskriften 2024

Norges Kystfiskarlag viser til høring om deltagerforskriften 2024 som er sendt på høring etter bestilling fra Nærings- og fiskeridepartementet. Fiskeridirektoratet understreker at ny forskrift vil bli fastsatt i medhold av någjeldende § 21 i deltakerloven og at de forespeilede endringene vedrørende erstatning av dagens konsesjoner og deltakeradganger med felles fiskeritillatelser, ref. Prop. M137 L (2019-2020), først vil iverksettes på et senere tidspunkt.

- **Spørsmål om videreføring av overgangsordning for fartøy uten en enkelt majoritetseier som drev fiske etter torsk, hyse og sei nord for 62°N i åpen gruppe i 2022**

Fra 2023 ble det innført et innskjerpet eierskapskrav for å delta i åpen gruppe i kystfisket etter torsk, hyse og sei nord for 62°N. Innskjerpelsen innebar at fartøy i gruppen skal eies av én fysisk majoritetseier (direkte eller indirekte gjennom foretak). Samtidig ble det innført en overgangsordning for 2023 om at fartøyet likevel kan delta uten én enkeltperson som majoritetseier, dersom fartøyet har samme eierkonstellasjon som det deltok med i åpen gruppe i dette fisket i 2022. Bestemmelsen fremgår av § 13 første ledd bokstav d i deltagerforskriften for 2023.

Fiskeridirektoratet henstiller at overgangsordningen ikke bør videreføres for 2024 ettersom det fort blir en «sovepute» og ber om høringsinstansenes syn på hvorvidt overgangsordningen bør videreføres.

Norges Kystfiskarlag støtter den innførte innskjerpingen i eierskapskravet i åpen gruppe, men mener det må settes en skjæringsdato slik at innstrammingen kun regulerer nye eierskaps sammensetninger og dermed ikke griper inn i allerede etablerte eierkonstellasjoner. Det vises til at en gruppe rederier har tilpasset seg regelverket for deltakelse i åpen gruppe før innstrammingen ved å etablere rederi med flere eiere, hvor ingen eier 50% eller mer i annet fartøy. I tillegg eier flere av minoritetsaksjonærene også majoritetsposter i andre fartøyer som deltar i åpen gruppe eller lukket gruppe. Disse rederiene har følgende gjort investeringer i

fartøykjøp, redskaper og drift i henhold til regelverket før majoritetskravet ble vedtatt. For disse rederiene vil en tilpasning til ordningen, slik Fiskeridirektoratet beskriver det, medføre en endring i eiersammensetningen for å kunne delta videre i det fiskeri de allerede er etablert i. En slik endring i eiersammensetningen vil etter vårt syn medføre urimelige negative konsekvenser for de berørte rederiene. Det vises i denne forbindelse til juridisk vurdering av forslaget ved advokatfirma Simonsen Vogt Wiig. Lovlighetsvurderingen påpeker at inngrepet fremstår tydelig uproporsjonalt ettersom gevinsten av inngrepet (forenklingshensyn) ikke står i samsvar med de betydelige negative konsekvenser som pålegges minoritetseierne som nektes adgang til videre deltagelse i et åpent fiskeri med påfølgende totalt bortfall av inntekt fra fiskeri. Tatt i betraktning det relativt beskjedne antall fartøy som rammes (1,5% av antall fartøy i åpen gruppe) vil vi videre anse at et bortfall av overgangsordningen representerer en uegentlig tilbakevirkning som er i strid med tilbakevirkningsforbudet i Grunnlovens § 97, og et ulovlig inngrep i eiendomsvernet i Den Europeiske Menneskerettskonvensjonens første tilleggsprotokoll artikkel 1 (EMK P1-1).

Lovlighetsvurderingen fremlegges her i sin helhet:

LOVLIGHETEN AV Å INNFØRE KRAV OM ÈN MAJORITETSEIER OVENFOR REDERI MED MINORITETSEIERE SOM ALLEREDE DELTAR I ÅPEN GRUPPE

1. Problemformulering og konklusjon

I høringen for ny deltakerforskrift for 2024 ber direktoratet om høringsinstansenes syn på om gjeldende overgangsordning for 2023 (Overgangsordningen), om at fartøy likevel kan delta uten én enkeltperson som majoritetseier, dersom fartøyet har samme eierkonstellasjon som det deltok med i åpen gruppe i det konvensjonelle fisket etter torsk i 2022 og 2023, bør utvides til også å gjelde i 2024.

Direktoratets innstilling er at Overgangsregelen ikke bør videreføres i 2024 (Inngrepet), noe som i så tilfelle vil innebære at rederi deltar i åpen gruppe i det konvensjonelle fisket etter torsk uten én majoritetseier (Minoritetsrederiene), enten må tilpasse seg regelen ved å endre eiersammensetningen, eller tape sin rett til å delta i åpen gruppe.

Saken gjelder lovligheten av å innføre krav om én majoritetseier for å kunne delta videre i åpen gruppe i det konvensjonelle fiske etter torsk, ovenfor Minoritetsrederiene som allerede deltar i åpen gruppe.

Basert på det faktiske og rettslige grunnlag som fremkommer nedenfor er vår vurdering at det å innføre et krav om én majoritetseier ovenfor Minoritetsrederi som allerede er etablert i åpen gruppe, representerer en uegentlig tilbakevirkning som er i strid med tilbakevirkningsforbudet i Grunnlovens § 97, og et ulovlig inngrep i eiendomsvernet i Den Europeiske Menneskerettskonvensjonens første tilleggsprotokoll artikkel 1 (EMK P1-1). Inngrepet vil av den grunn være ugyldig og ulovlig.

2. Sakens bakgrunn

Etter tidligere deltakerforskrift kunne ikke eier av fartøy som deltok i lukket gruppe, og som eide 50% eller mer i annet fartøy, delta med annet fartøy i åpen gruppe i samme fiskeri. Det var imidlertid fullt tillatt å eie mindre enn 50% i annet fartøy i åpen gruppe, uten at dette påvirket adgangen til å eie 50% eller mer i annet fartøy i lukket eller åpen gruppe.

Rederiene som har henvendt seg til oss (Gruppen) har tilpasset seg regelverket for deltakelse i åpen gruppe ved å etablere rederi med flere eiere, hvor ingen eier 50% eller mer i annet

fartøy. I tillegg eier flere av minoritetsaksjonærene også majoritetsposter i andre fartøyer som deltar i åpen gruppe eller lukket gruppe.

Ved høringen av deltakerforskriften for 2018 foreslo direktoratet krav om en fysisk majoritetseier for å delta i åpen gruppe, uten at forslaget ble vedtatt. Forslaget ble repetert ved høringen av 2019 forskriften samt påfølgende høringer til det i deltakerforskriften for 2023¹ § 13 første ledd bokstav d. første pkt. ble satt som vilkår for adgangen til å delta i åpen gruppe i kystfiske etter torsk ytterligere begrenset (Begrensningen) at:

"èn enkeltperson må direkte eller indirekte gjennom foretak inneha mer enn 50 prosent av eierandelene i fartøyet".

For Minoritetsrederiene ble det vedtatt en overgangsordning (Overgangsordningen) i bestemmelsens annet pkt., med følgende ordlyd:

"Fartøyet kan likevel delta uten èn enkeltperson som majoritetseier dersom fartøyet har samme eierkonstellasjon som det deltok med i åpen gruppe i dette fisket i 2022".

Ved høringen av deltakerforskriften for 2024 gir direktoratet uttrykk for at Overgangsordningen ikke bør videreføres i 2024 med følgende begrunnelse²:

"Spørsmålet blir så om det bør gis lengre tid til å tilpasse seg et innskjerpet eierskapskrav for denne gruppen. Etter Fiskeridirektoratets oppfatning bør en overgangsordning ikke gjelde for lenge. Det blir fort en "sovepute" og vil kunne føles urettferdig for de som har tilpasset seg de nye reglene og endret eiersammensetningen sin i samsvar med hovedregelen".

Ordningsens formål var altså at Minoritetsrederiene skulle gis tid til å tilpasse seg Ordningen, noe som da forutsatte en omfordeling av andelene mellom medeierne, eller at andre fiskere trådte inn i eierskapet.

Direktoratet ber om Høringsinstansene syn på om Overgangsordningen burde videreføres i 2024, og om kravet om èn majoritetseier også burde innføres i åpen gruppe i fiske etter kongekrabbe.

Som vi kommer tilbake til nedenfor så vil en unnlattelse av å videreføre overgangsordningen i 2004 (og senere) få en rekke alvorlige konsekvenser for Gruppens medlemmer som ikke er hensyntatt i direktoratets forslag, noe som var bakgrunnen for Gruppens anmodning om denne lovlighetsvurdering.

3 Lovligheten av å innføre Begrensningen ovenfor Gruppen

3.1 Innledning

Deltakerforskriften er gitt med hjemmel i deltakerlovens § 21, som grovt beskrevet gir departementet adgang til ved forskrift med virkning for inntil ett år av gangen, å fastsette vilkår for adgang til å delta i et bestemt fiske. Fordi forskriften har vært gjentatt fra år til år over tid er det i flere sammenhenger lagt til grunn at ordningen har en mer permanent karakter³ og at slike rettigheter er å betrakte som eksisterende formuesrettigheter.⁴

¹ Forskrift om adgang til å delta i kystfartøygruppens fiske og enkelte andre fiskerier for 2023 av 21. desember 2022 nr. 2438

² 2 Se Fiskeridirektoratets høringsbrev av 18. september 2023 (Høringsbrevet) side 3

³ Se Rt. 2014 side 1025 (Rederiskatt) avsnitt (50).

⁴ Rt. 2013 side 1345 (Vollstad) avsnitt (234).

Å innføre et vilkår om at en enkeltperson direkte eller indirekte må inneha mer enn 50 prosent av eierandelene i fartøyet er uproblematisk ovenfor fiskere som allerede oppfyller vilkåret, eller for fiskere som ønsker å tre inn i åpen gruppe.

Ovenfor rederi som har investert og etablert seg i dette fiskeri før majoritetskravet ble innført er situasjonen annerledes; disse må endre eiersammensetningen i selskapet for å kunne delta videre i det fiskeri de allerede er etablert i. Vi kommer nærmere tilbake til denne del av problemstillingen under punkt. 3.2.2 iii).

Spørsmålet er om en unnløstelse av å videreføre Overgangsordningen utgjør et brudd på tilbakevirkningsforbudet i Grunnlovens § 97 eller eiendomsvernet i EMK P1-1.

3.2 Forbudet mot tilbakevirkende lover i Grunnlovens § 97

3.2.1 Regelen i Grunnlovens § 97

Det følger av Grunnlovens § 97 at;

"Ingen lov må gis tilbakevirkende kraft"

Om hvilken norm som benyttes ved grunnlovsprøven uttalte Høyesterett i Rt-2010-143 (Rederiskatt):

"Spørsmålet om ei lov som knytter verknader til tidlegare hendingar eller grip inn etablerte rettsposisjonar, er i strid med Grunnlova § 97, er avhengig av kor sterkt tilbakeverknadselementet er. Dersom lova direkte knytter tyngjande rettsverknader til eldre hendingar, er lova som hovudregel grunnlovstridig [egentlig tilbakevirkning]. Om lova derimot berre gir reglar om korleis en etablert rettsposisjon skal utøvas for framtida [uegentlig tilbakevirkning], er hovudregelen den motsatte".

Vår sak gjelder endring av vilkårene for videre deltakelse i åpen gruppe i fiske etter torsk med konvensjonelle redskap, for Gruppen/Minoritetseiere som har oppfylt vilkårene for slik deltakelse siden 2022. Vi står da ovenfor såkalt uegentlig tilbakevirkning hvor det kreves at tilbakevirkningen må være "særlig urimelig eller urettferdig" for å konstatere grunnlovstrid.⁵ Staten har med andre ord et forholdvis stort spillerom før en regulering vil kunne ansees å være i strid med grunnloven.

3.2.2 Foreligge en "særlig urimelig eller urettferdig" tilbakevirkning

I den såkalte Borthen-dommen⁶ bygget Høyesterett sin vurdering av om et inngrep er "særlig urimelig eller urettferdig" på en avveining av i) hvilke rettigheter eller posisjoner inngrepet gjaldt, ii) hvilket grunnlag den enkelte eller gruppen har for sine forventninger, iii) om inngrepet var plutselig eller betydelig, og iv) om fordelingen av byrden rammer den enkelte eller gruppen særlig hardt. Vi finner det naturlig å at utgangspunkt i disse momentene også ved vurderingen av denne sak.

i) Hvilke rettigheter eller posisjoner inngrepet gjelder

Inngrepet retter seg mot adgangen til å delta i et fiskeri som er regulert ved årlig regulering. Vi legger til grunn at adgangen til å delta i slikt fiske, er en rettsposisjon som nyter vern etter Grunnloven, på samme måte som strukturkvoter, se Vollstad⁷ (78) og (234).

⁵ Se Rt. 1996 side 1415 (Borten)

⁶ Rt. 2013 side 1345 (Vollstad) avsnitt (131).

⁷ Rt. 2013 side 1345 (Vollstad)

Når Høyesterett i Vollstad deretter gikk inn å vurderte styrken av grunnlovsvernet så ble det vists til at man var innenfor et område hvor staten bør ha atskillig handlefrihet, at endringen i strukturkvotenes varighet kom som en følge av at Stoltenberg II regjeringen ønsket å føre en annen politikk enn Bondevik II regjeringen, og at det i Stortinget hadde vært ulik syn på om strukturkvotene skulle være tids- eller tidsuavgrenset,. Se Vollstad (131) og (132).

Inngrepet i vår sak kommer ikke som følge av politisk uenighet på Stortings- og Regjeringsnivå, men som et ønske fra forvaltningen begrunnet i forenklingshensyn.

ii) Hvilket grunnlag den enkelte eller gruppen har for sine forventninger

Samtlige i Gruppen har etter søknad blitt tildelt ervervstillatelse med deltakelse i åpen gruppe som driftsgrunnlag, og har etter løpende har oppfylt vilkårene for å delta i åpen gruppe det enkelte år.

I motsetning til konsesjoner som tildeles uten tidsavgrensning så gjelder adgangen til å delta i åpen gruppe formelt for kun 1 år av gangen og ikke en tillatelse i rettslig forstand, men en konsekvens av at fartøyeier og fartøyet oppfyller de til enhver tid gjeldende regler for deltakelse i vedkommende fiskeri.

Det foreligger imidlertid en rekke fellestrekk mellom ordningene, som av lovgiver selv er beskrevet på følgende måte:⁸

Det er likevel alle fellestrekk mellom konsesjonar og deltakarrettar som er mest påfallande. Begge gjeld berre for lukka fiskeri, med nokre få unntak for konsesjonar. Det er med andre ord ei avgrensa krets av aktørar i den enkelte fartøygruppa som har nytte av konsesjonar og deltakarrettar. Det er vidare slik at sjølv om deltakarrettar berre gjeld for eitt år om gongen, har ein i praksis frå år til år ført vidare uendra vilkår for å delta, slik at deltakarrettane på mange praktiske måtar har same permanente preg som konsesjonane som ikkje er underlagde tidsavgrensingar. Det har vore relativt brei politisk semje om denne stabiliteten i tildelinga av deltakarrettar, som gjev fartøyeigar føreseielege rammevilkår. Vidare er både konsesjonar og deltakarrettar alltid knytte både til ein fartøyeigar og eit konkret fartøy. Ved eigarskifte fell konsesjonar og deltakarrettar bort. Reglane for tildeling av konsesjon eller deltakarrett når ein sel fartøyet for fortsett drift, når fartøyeigar skiftar ut sitt gamle fartøy, eller når fartøyeigar splittar fiskeløyve, er i all hovudsak samanfallande."

Deltakeradgangenes permanente karakter ledet til at det i bl.a. den såkalte "Polar Lady" saken⁹ ble lagt til grunn at deltakeradganger representerer en formuesrettslig verdi av tidsuavgrenset art, med følgende begrunnelse:

"De ankende parter har vist til motivene til deltakerloven § 21, der departementet har omtalt bakgrunnen for at "slike ordninger alltid skal være begrenset til ett års varighet", jf. Ot.prp.nr.67 (1997-1998) side 52. Etter mitt syn må det imidlertid ved vurderingen av om dette gjør ordningen tidsubegrenset i formuesrettslig forstand, ha betydning at forskriften i praksis gjentas fra år til år. Det er forventningen om kontinuerlig deltakelse med merkeregistrert fartøy, det vil si fartøy som det er gitt ervervstillatelse for etter deltakerlovens § 4, som gjør at deltakeradgangen har fått en

⁸ 8 Se Prop.137 L (2019-2020) Lov om endringar i deltakerloven og havressurslova (endringar i kvotesystemet) pkt. 4.2.2.

⁹ Se Rt. 2014 side 1025 (50) til og med (52)

markedsverdi. Denne verdien er det etter min mening grunnlag for å formuesbeskatte. Skulle deltakeradgangen falle bort vil det etter omstendighetene ikke lengre være grunnlag for en slik beskatning".

At deltakeradganger i praksis betraktes å ha en permanent karakter kommer blant annet frem ved at de i dag er gjenstand for ordinære salg i noe som fremstår som et velfungerende marked, og i forlengelsen av dette verdsettes og hensyntas ved blant annet finansiering og verdsettelse av selskap.

Ovennevnte tilsier at Gruppen både har og har hatt en berettiget grunn til å forvente å kunne delta videre i åpen gruppe uten å måtte tilpasse seg til et krav om kun én majoritetsseier.

iii) Om inngrepet er plutselig eller betydelig

Bortfallet av overgangsordningen foreslås 18 september 2023, og skal etter forslaget gis med virkning fra 1. januar 2024, dvs. etter ca. 3,5 måneder. I motsetningen til I Vollstadsaken, så er det altså ikke en endring som får virkning først etter 25 år. Inngrepet innføres ved dette plutselig i EMK' forstand.

Fra direktoratets side presenteres Inngrepet som en endring som Minoritetsrederiene kan tilpasse seg til. Dette er vi ikke enig i.

Tilpasning til ordningen krever endring av eiersammensetningen i de enkelte rederi, noe som igjen fordrer en omfordeling av egenkapitalen i selskapet, som igjen fordrer at den som er fri til å tre inn på majoritetssiden har den nødvendige kapital. Dette er ikke en selvfølge, jf. de betydelige investeringer kjøp av skip, redskaper og drift representerer. Flere av Minoritetsseierne i Minoritetsrederiene er allerede majoritetsseiere i andre fartøy i åpen gruppe, og vil av den grunn ikke ha adgang til å eie mer enn 50% av 2 fartøy uten å tape adgangen til å delta i åpen gruppe med det ene. Det foreligger derav ikke slik innrettelsesadgang som direktoratet fremhever. Ordningen vil for de fleste Minoritetsrederiene innebære en avvikling av deltakelse i fiske.

Tap av adgang til å delta i åpen gruppe innebærer bortfall av inntektene fra fiske i åpen gruppe, etter at investeringene som var nødvendig for å etablere seg vedkommende fiskeri er tatt. Investeringene er gjort i skip, redskaper og alle andre kostnader som var nødvendig for å etablere seg i vedkommende fiskeri, som både enkeltvis og samlet er av betydelige størrelser. Normalt vil slike situasjoner innebære enten frivillig eller tvungen avvikling, med fare for økonomisk tap av betydelig størrelse.

Vi kan ikke se at direktoratet har vurdert hvilke virkninger inngrepet vil få for Minoritetsrederiene. Dersom dette medfører riktighet så representerer dette også en saksbehandlingsfeil og et brudd på utredningsinstruksens bestemmelser.

Når det gjelder selve proporsjonalitetsvurderingen så viste førstevoterende i Vollstad (131) til at fiskeriforvaltningen er et område med en særdeles aktiv myndighetsutøvelse, med vidtgående virkemiddel som skal ivareta flere samfunnshensyn, hvor staten bør ha atskillig handlefrihet til å regulere innholdet i fiskeflåtens rammevilkår, og at dette har betydning for hva aktører innen fiskerinæringen kan forvente med hensyn til langsiktighet av de tiltak som iverksettes. Spørsmålet i saken var om en innføring av 25 års tidsbegrensning på strukturkvoter som ved selve struktureringen var gjort tidsuavgrenset. Når Høyesterett, med minste mulige flertall i plenum, kom til at det ikke forelå brudd på Grunnloven, så ble dette bl.a. begrunnet i en rekke vektige hensyn, herunder at det hadde vært politisk uenighet om spørsmålet på Stortinget, at ordningen ville få en rekke

uønskede konsekvenser, at endringen ikke ville medføre tap av noe omfang, at det ville være vanskelig å forutse utviklingen, og at endringen skjedde på en skånsom måte og mot "erstatning" ved at de som ble rammet fikk tildelt kvoter i 25 år, mot 20 år for øvrige.

I motsetning til Vollstad så retter ikke inngrepet i vår sak seg mot kvotegrunnlaget, men mot selve adgangen til å delta i et åpent fiskeri som ikke er adgangsregulert. Hvor virkningen av inngrepet er totalt bortfall av inntekt fra fiskeri. Vi står derav ovenfor et grovere og mer inngripende inngrep enn i Vollstad.

Direktoratet begrunner videre inngrepet i at ordningen vil gi klare administrative fordeler "da håndheving og saksbehandling tilknyttet en slik regel vil bli betydelig enklere hvis de mer kompliserte eierstrukturene her unngås", at en unngår situasjonen hvor fiskere i lukket gruppe også eier fartøy i åpen gruppe, at åpen gruppe da kan være en rekrutteringsarena for fiskere som bare driver dette, og at fordeling og forenklingsgevinsten etter direktoratets syn vil være formidable.¹⁰

Gruppen er enig i at Staten har adgang til å endre deltakervilkårene med slik begrunnelse fremover i tid. Å nekte Minoritetsrederiene videre deltakelse av forenklingssyn er klart uproporsjonalt.

Inngrepets betydning og det forhold at en slik endring fort vil bli oppfattet å mangle legitimitet, medfører etter vår vurdering også fare for økt omgåelsesrisiko, ved at Minoritetsrederier tvinges eller fristes til å etablere proformaordninger for å sikre videre deltakelse.

Vi kan heller ikke se at Inngrepet vil kunne medføre noen fordelingsgevinst all den tid Minoritetsrederiene som rammes kun utgjør 40 fartøyet, tilsvarende 1,5% av gruppenes deltakere.

Inngrepet er ved dette både plutselig, betydelig og uproporsjonalt, noe som taler for grunnlovsbrudd.

iv) Om fordelingen av byrder rammer den enkelte eller gruppen særskilt

Ifølge direktoratets oversikt består åpen gruppe i 2023 av 2.044 fartøyer hvorav kun 40 er eiet av minoritetseiere, tilsvarende 1,51% av gruppen, som i dette tilfelle må bære byrden av at Overgangsordningen ikke videreføres av forenklingssyn.

Vår vurdering blir etter dette at en bortfall av Overgangsordningen utgjør et inngrep i strid med tilbakevirkningsforbudet i Grunnlovens § 97.

3.3 Eiendomsvernet i EMK første tilleggsprotokoll artikkel 1.

3.3.1 Regelen i EMK P1-1

Det følger av EMK P1-1 at:

"Enhver fysisk eller juridisk person har rett til å få nyte sin eiendom i fred. Ingen skal bli fratatt sin eiendom unntatt i det offentlige interesse og på de betingelser som er hjemlet ved lov og ved folkerettens alminnelige prinsipper. Bestemmelsene ovenfor skal imidlertid ikke på noen måte svekke en stats rett til å håndheve slike lover som den anser nødvendig for å kontrollere at eiendom blir brukt i samsvar med

¹⁰ Se Fiskeridirektoratets høringsbrev av 19. september 2018 vedrørende deltakerforskriften for 2019 side 8 flg.

allmennhetens interesse eller for å sikre betaling av skatter eller andre avgifter eller bøter".

Det bestemmelsen verner er retten til å "nye sin eiendom i fred". EMD har i sin praksis lagt til grunn at tilbakekall av offentlig tillatelse av betydning for den økonomiske interesse i å utøve en virksomhet kan bli å anse som et slikt inngrep.¹¹ I tillegg til aktuell eiendomsinteresse verner bestemmelsen også en framtidig eiendomsutnyttelse, som i EMDs praksis kalles "legitimate expectation".¹² I rettspraksis er det videre lagt til grunn at "bestemmelsen i tillegg til rettigheter som faller innunder det tradisjonelle eiendomsbegrepet, også omfatter rettsposisjoner der innehaveren må sies å ha hatt en rimelig forventning om at rettsposisjonen vil kunne utnyttes som forutsatt."¹³

Det første spørsmålet er om innføringen av et etterfølgende krav om en majoritetseier for å delta i deltakerregulert fiskeri for aktører som allerede er etablert i vedkommende fiskeri, kan være et inngrep i eiendomsretten slik EMK P1-1 har vært forstått. I Vollstad fant Høyesterett at innføring av tidsbegrensning for strukturkvoter som var tildelt som tidsavgrenset utgjorde et slikt inngrep.¹⁴ EMD har i sin praksis lagt til grunn at tilbakekall av alkoholbevilgning¹⁵, byggetillatelse som ikke lot seg omgjøre¹⁶, og tillatelse fra myndighet til å utøve en bestemt virksomhet¹⁷, har vært betraktet som slikt inngrep, og det legges ut fra dette også til grunn at majoritetskravet som nå søkes innført også er et slikt inngrep.

For at et inngrep i eiendomsretten skal stå seg må det ha et legitimt formål og være proporsjonalt.

Direktoratet begrunner inngrepet i et ønske om forenklet saksbehandling og fordelingsgevinst. Vi anser slike formål som legitime.

Spørsmålet er så om inngrepet kan ansees å være proporsjonalt. Vår vurdering er her at direktoratets ønske om forenklet saksbehandling ikke er tilstrekkelig til å nekte fiskere som allerede har adgang til å delta i åpen gruppe videre deltakelse uten å endre eiersammensetningen. Vi viser her den betydelige konsekvens inngrepet vil få for minoritetsrederiene/Gruppen.

I tillegg til forenklingshensyn viser direktoratet også til at:¹⁸

"Man unngår også situasjonen hvor fiskere som er medeiere i fartøy i lukket gruppe selv kan eie fartøy i åpen gruppe. Ved at fiskere som er deleiere i lukket gruppe "ikke stikker av" med deler av kvotegrunnlaget i åpen gruppe, kan da deltakelse i åpen gruppe lettere kunne være en rekrutteringsarena for fiskere som bare driver med dette".

Som vist til foran så eier minoritetseide rederi kun 1,5% av antall fartøy i åpen gruppe, og stikker derav av med en svært beskjeden del av kvotegrunnlaget i åpen gruppe. Vi kan vanskelig se at det lave antall fartøy inngrepet retter seg mot, sammenholdt med at

¹¹ EMDs dom av 7. juli 1989 [EMD-1984-10873] Tre Traktører Aktiebolag mot Sverige avsnitt 53.

¹² Rt 2013 side 1345 (Vollstad) (143)

¹³ Rt-2008-1747 (Hopen)

¹⁴ Rt-2013-1345 (Vollstad) (145)

¹⁵ Tre traktører AB mot Sverige

¹⁶ Centro Europa 7 S.R.L. og Di Stefano mot Italia

¹⁷ The National & Provincial Building Society mot Storbritannia

¹⁸ Fiskeridirektoratets høringsbrev av 19. september 2019 side 9

etableringsadgangen rent faktisk er åpen, vil kunne påvirke rekrutteringen til fiskere i åpen gruppe, noe som ytterligere taler mot at inngrepet har den nødvendige proporsjonalitet.

For øvrig viser vi til de forhold som drøftes under pkt. 3.3, og som også vil ha relevans ved vurderingen under EMK P1-1. Vår vurdering blir etter dette at et bortfall av Overgangsordningen utgjør et inngrep som er i strid med Eiendomsvernet i EMK første tilleggsprotokoll artikkel 1.

- **Spørsmål om innføring av krav om en majoritetseier i fangst av kongekrabbe åpen gruppe**

På bakgrunn av Fjordfiskeremndas uttalelse der det tas til orde krav om majoritetseierskap også i fisket etter kongekrabbe ønsker Fiskeridirektorat høringsinstansenes syn på om det bør innføres et skjerpet eierskapskrav med krav om én majoritetseier for å kunne delta i fangst av kongekrabbe i åpen gruppe. Det bes også om en vurdering av om det i så fall bør innføres en overgangsordning på 1 år ut 2024. Høringsnotatet dokumenterer en svakt økende tendens til å organisere eierskapet i åpen gruppe kongekrabbe med minoritetseiere. 96,9 % av fartøyene i gruppen har fremdeles én majoritetseier.

Norges Kystfiskarlag støtter en innføring av krav om én majoritetseier for å kunne delta i fangst av kongekrabbe under den forutsetning at det istedenfor å innføres en overgangsordning heller settes en skjæringsdato der eierskapskravet kun gjøres gjeldende for nyetableringer – dette av hensyn til problematikken beskrevet i pkt 1.

- **Spørsmål om å oppheve leieskipperforbudet for kystfisket etter sei med not nord for 62°N**

Etter at det generelle forbudet mot leieskipper ble innført i 2018 er det åpnet opp for at kravet om at fartøyeier selv skal stå om bord under utøvelsen av fisket likevel ikke skal gjelde i enkelte fiskeri. Dette gjelder bl.a. i enkelte fiskerier der et leieskipperforbud ville ha gjort det vanskelig å videreføre tradisjonelle fiskemønstre. Forbudet er opphevet for fisket etter lodde i Barentshavet, fisket etter lange og brosme, fisket etter blåkveite, fisket etter brisling og fisket etter sei sør for 62°N med not/konvensjonelle redskap. Forslaget om oppheving av leieskipperforbudet i fisket etter sei sør for 62°N fremlegges etter anmodning fra Norges Fiskarlag. Forslaget begrunnes med at en slik oppheving ville legge til rette for at fiskere med lang erfaring fra blandingsfiske på Vestlandet, kunne opprettholde sitt tradisjonelle driftsmønster uten å måtte gjøre endringer i eierskapet i fartøyet.

Tall i høringsnotatet (tabell 5) viser at ingen av fartøyene som har drevet kystfiske etter sei med not nord for 62°N i åpen gruppe, har et driftsmønster i kombinasjon med fiske etter lodde eller blåkveite i åpen gruppe. Med henvisning til dette tallmaterialet, samt det generelle intensjonen om at fartøyeiere i åpen gruppe selv skal stå om bord under utøvelsen av fisket, finner ikke Norges Kystfiskarlag grunnlag for å støtte forslaget.

Norges Kystfiskarlag mener for øvrig at forbud om leieskipper bør innføres også i fisket etter blåkveite. Fisket etter blåkveite er et åpent fiskeri hvilket tilsier at leieskipper ikke skal tillates. Et slikt forbud vil videre bidra til å senke fiskepresset og arealkonfliktene i fiskeriet.

- **Spørsmål om det også for andre fiskeri enn i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° N, bør åpnes for at unge fartøyeiere under videreutdanning kan få dispensasjon fra kravet om at eier må stå om bord under utøvelsen av fisket.**

Fiskeridirektoratet ber høringsinstansene vurdere om det også for andre fiskeri enn i fisket i åpen gruppe etter torsk, hyse og sei nord for 62° N, bør åpnes for at unge fartøyeiere under videreutdanning kan få dispensasjon fra kravet om at eier må stå om bord under utøvelsen av fisket. En slik dispensasjonsordning vil i såfall ha som vilkår at «eier har gjennomført skole med studieretning fiske og fangst og skal videreutdanne seg innen fiskerifag, styrmannsskole eller liknende, og har eid og drevet fartøyet i minst 2 år og har vært ført i fiskermanntallet i minst 2 år».

Ifølge høringsnotatet har den gjeldende dispensasjonsordningen i kystfisket etter torsk, hyse og sei nord for 62°N kun har vært benyttet av 3 søkere. Fiskeridirektoratet har ikke registrert at det har vært spørsmål om tilsvarende ordning innenfor andre fiskeri og kan dermed ikke se at det er behov for at dispensasjonsadgangen utvides til andre fiskeri fra 2024.

Norges Kystfiskarlag ser ikke behov for denne dispensasjonsordningen, hverken i kystfisket etter torsk, hyse og sei nord for 62°N, eller i andre fiskerier, og ber om at dispensasjonsordningen fjernes i sin helhet. Norges Kystfiskarlag mener det er et viktig rekrutterings- og utdanningstiltak at unge fartøyeiere ikke frarøves muligheten til å drive fiske mens de tar utdanning. Det vil derfor være et langt viktigere tiltak å sørge for at fiskere som tar utdanning ikke mister retten til å stå i fiskermanntallet, samt retten til å stå på Blad B i fiskermanntallet, under utdanningen. Det forutsettes likevel at det er fartøyeieren som aktivt utøver fisket og dermed står om bord under utøvelsen.

Dersom Fiskeridirektoratet likevel finner grunn til å videreføre dispensasjonsordningen ser ikke Kystfiskarlaget grunn til å geografisk forskjellsbehandle fiskere og mener derfor ordningen bør utvides til samtlige fiskerier. For å unngå misbruk av ordningen, eksempelvis ved at en fisker kjøper fartøy rett før påbegynt utdanning, benytter seg av leieskipper for så å selge fartøyet etter endt utdanning, mener Kystfiskarlaget det må stilles strenge krav til dispensasjonsadgangen, herunder krav til at søker må ha stått i manntallet i minst 5-10 år før det gis adgang til dispensasjonsordningen.

- **Forslag om en endring av to av vilkårene knyttet til bruk av leiefartøy i åpen gruppe.**

Loddefisket i Barentshavet har vært stengt i perioder, senest i årene 2019-2021, men har vært åpent i 2022 og 2023. Siden det etter deltakerforskriften § 53 femte ledd er et krav om deltakelse 2 av de 3 siste år ville ikke fartøy som har deltatt i fisket etter lodde i Barentshavet i 2022 fylle vilkårene for å delta med leiefartøy i 2023. I 2022 var 116 fartøy i kystgruppen påmeldt loddefisket i Barentshavet. Av disse ble kun 22 fartøy trukket ut for deltakelse i fisket. I 2023 var 104 fartøy påmeldt og 20 fartøy trukket ut for deltakelse i fisket.

Fiskeridirektoratet ber om høringsinstansenes uttalelse til om man likevel bør kunne tildeles adgang til å nytte leiefartøy, dersom årsaken til at man ikke fyller vilkåret om deltakelse to av de tre foregående årene er at fisket har vært stengt i mer enn ett av de tre aktuelle årene, eller at fartøyet eller fartøyeier har vært påmeldt, men ikke vunnet fram i forskriftsfestet loddtrekking for aktuelle reguleringsår. De ber også om høringsinstansenes uttalelse til om det alternativt til krav knyttet til tidligere påmelding for bruk av leiefartøy i fisket etter lodde i

Barentshavet i åpen gruppe, i stedet bør kunne tillates bruk av leiefartøy uavhengig av tidligere deltakelse eller påmelding i fisket

Norges Kystfiskarlag mener adgangen til leiefartøy må reguleres konservativt og mener ikke det er nødvendig med leiefartøyordning i disse fiskeriene. Kystfiskarlaget viser til at en adgang slik Fiskeridirektoratet foreslår, der leiefartøy tillates på tross av manglende deltakelse i fisket foregående år, åpner for spekulasjon. I praksis vil man kunne melde på fartøy som ikke er rigget for loddefisket, for så å søke om leiefartøy ved en eventuell tildeling. Enkelte fartøy vil dermed tillates å fiske på flere deltakeradganger. Kystfiskarlaget mener det må kunne forventes at fartøyene som meldes på loddrekningen også er rigget for et slikt fiskeri, samt at fartøyene som påmeldes samsvarer med fartøyene som faktisk deltar.

Med vennlig hilsen

NORGES KYSTFISKARLAG

Hanna Arctander
daglig leder

Brevet er godkjent elektronisk og sendes uten underskrift

Kopi til:

Nærings- og fiskeridepartementet