



Fiskeridirektoratet
Att: Anne Marie Abotnes
Pb. 185 Sentrum
5804 Bergen

Bergen, 30. mars 2017

Vår ref.:

Deres ref.:
17/2453

Saksansvarlig advokat:
Torben Foss

Høringssvar vedr. ny regulering av fisket etter leppefisk i 2017

1 Innledning

Det vises til offentliggjort høringsforslag om regulering av fisket etter leppefisk i 2017, datert 24. februar 2017. Advokatfirmaet PricewaterhouseCoopers AS bistår Sørvest Invest AS (heretter «Selskapet») med høringssvar i forbindelse med forslag om ny regulering av fisket etter leppefisk for 2017. Frist for innsendelse av høringssvar er satt til 31. mars 2017, og høringssvaret er dermed rettidig.

Sørvest Invest AS eies av Kristian Sandtorv og Thor André Midttveit som til sammen eier 4 spesialtilpassede båter for leppefiske. Selskapet sin aktivitet har hovedvekt på fisket etter leppefisk og fremstår som hoveddelen av Selskapets inntektskilde. Selskapet eier 4 båter tilpasset til leppefiske og har en båt i bestilling hos produsent, som skal være klar til sesongen 2017.

Som følge av at det nye forslaget til regulering av leppefisket vil ha særdeles stor påvirkning på den virksomhet som Selskapet har bygget opp de siste årene, ønsker Selskapet å komme med sine innspill til høringsforslaget.

Høringssvaret vil i det følgende fokusere på forslagets punkt 2.3 om deltakelse, men vil også gi innspill til høringsforslaget i sin helhet.

2 Kommentarer til høringsforslaget

2.1 Kvote på fartøynivå

Hovedendringen fra 2016-reguleringen er at det foreslås å fjerne totalkvoten på dette fisket, da det førte til kappfiske, som igjen resulterte i dårligere kvalitet på fisken og et høyt fisketrykk over en kort periode. Som en substitutt foreslås det å regulere fisket gjennom kvote på fartøynivå.

Selskapet er i utgangspunktet positivt innstilt til en slik endring så fremt det ikke medfører øvrige konsekvenser for de selskapene/fiskerne som allerede har innrettet seg i henhold til den tidligere reguleringen. Selskapet er av den oppfatning at forslaget ikke representerer en endelig løsning på de

utfordringer som dette fisket står overfor. Selskapet er av den oppfatning at en lukking av fisket etter leppefisk den mest hensiktsmessige reguleringen, se mer om dette under punkt 3.

2.2 Deltakelse

Som følge av at det foreslås kvote på fartøynivå, foreslår Fiskeridepartementet samtidig følgende:

«Fiskeridirektoratet foreslår at hvis en eier av et fartøy som deltar i fisket etter leppefisk eier 50% eller mer i annet fartøy, kan ikke sistnevnte fartøy delta i fisket etter leppefisk.»

Fiskeridirektoratet skriver i høringsforslaget at begrunnelsen for en slik begrensning er at når det settes kvote på fartøynivå, vil eierne ha insentiv til å anskaffe flere fartøy for på denne måten å øke fangstmulighetene sine. Videre er dette for å unngå at en begrenset ressurs samles på få eiere. Videre begrunnes dette med at en slik deltakelsesbegrensning vil opprettholde lønnsomhet og sysselsetting.

Selskapet er av den oppfatning at en slik begrensning som foreslås av Fiskeridirektoratet side ikke medfører de tilsktede formål som fremmes og samtidig at det ikke er et behov for en slik inngripende regulering. Det kan også sies at det nye reguleringsforslaget står i motstrid til den overordnede reguleringen som er fremmet av Eidesen-utvalget. Dette vil det i det følgende redegjøres for.

2.2.1 Hensynet til biologi

Det fremgår av høringsforslaget at formålet med reguleringen er å sikre bærekraftig uttak slik at leppefisk er tilgjengelig i lang tid fremover.

Havforskningsinstituttet uttalte imidlertid at de «holder fast ved at det ikke er grunnlag for å anbefale reguleringer som fører til en ytterligere økning av beskatningen i 2017, enn anbefalt i 2016».

Høringsforslaget begrunner deltakerbegrensningen med hensynet til leppefiskens bærekraftighet, enda Havforskningsinstituttet klart fremholder at reguleringen som begrenset fisket i 2016, vil være tilsvarende bærekraftig i 2017 såfremt endringen ikke medfører en økning.

Det fremkommer av Høringsforslaget side 4 at den foreslåtte endringen med kvote på fartøynivå vil gå utover 10 % av fartøyene (53 fartøy) i dette fisket. Totalt sett medfører det en reduisering av fisket på 2,6 millioner fisk, som utgjør rett under 12 % av den totale fangst for leppefisk i 2016. Tar man i betraktning at det også i 2017 vil komme en økning i antall fiskere, legges det likevel opp til en reduisering av den totale kvoten som ble tillatt i 2016. Dette må sies å stå i strid med Havforskningsinstituttets anbefaling om å la beskatningen være det samme i 2016 som for 2017.

Ut fra de ovennevnte uttalelser fra Havforskningsinstituttet, tilsier det at en så drastisk endring som forslaget innebærer ikke kan forsvares av hensynet til leppefiskens bærekraftighet.

2.2.2 Hensynet til sysselsetting og lønnsomhet

Det fremgår videre av høringsforslaget at «en begrensning i antall fartøy en eier kan delta i et fiskeri med, vil bidra til å legge til rette for kystflåten ved å opprettholde lønnsomhet og sysselsetting».

På det nevnte punkt mener Selskapet at begrensningen av antall eiere tvert imot vil motvirke lønnsomhet og sysselsetting. Med en begrensning i antall fartøyer som kan delta i fisket vil eiernes

adgang til å ansette ytterligere fiskere være hemmet, som følge av at antallet fartøy begrenses drastisk, dersom høringsforslaget vedtas.

I forlengelsen av manglende evne til å ansette og på den måten sysselsette flere, vil det være sannsynlig at lønnsomheten vil gå ned, og får dermed den motsatte effekt fra de betraktninger høringsforslaget har gjort rede for.

Hensynet til sysselsetting og lønnsomhet kan dermed heller ikke på dette punkt bære begrunnelsen til å innskrenke antall deltakere så drastisk som høringsforslaget foreslår.

2.2.3 Inngripende regulering

Det ble avholdt evalueringsmøte i regi av Fiskeridirektoratet for sesongen 2016 den 12. og 13. desember 2016. Her ble enkelte deltakere av fisket etter leppefisk invitert til å diskutere reguleringen i 2016. Det ble offentliggjort en kort oppsummering av møtet den 9. februar 2017, slik at de øvrige deltakere/potensielle deltakere i fisket kunne få et innblikk i hva som potensielt ville bli foreslått av Fiskeridirektoratet for 2017-sesongen.

Det henvises særskilt til side 3, punkt 2.3 av oppsummeringen fra evalueringsmøtet¹ vedrørende begrensninger i antall fartøy en eier kan delta med, hvor det fremkommer følgende:

«Fiskeridirektoratet presenterte leppefiskstatistikk i møtet, herunder oversikt over antall fartøy per eier. Møtet hadde ingen særskilte innspill under dette punktet.»

Det gis her ingen signaler om at det vil være mulig å forvente en slik regulering for 2017 sesongen. Selskapet er av den oppfatning at når det tidligere ikke har vært gitt signaler om at deltakerbegrensning ville være aktuell å innføre for 2017, fremstår høringsforslaget som svært inngripende. Selskapets fartøyer er spesialtilpasset fisket som starter allerede i juli 2017 og har en rekke personer som er ansatt for å arbeide på angjeldende båter i 2017. Selv om investeringskostnadene ikke kan sies å være like store som for annet type fiske, fremstår likevel investeringene som blir gjort i flere båter, samt kostnader til mannskap, som en stor kostnad for et Selskap som i stor grad driver med leppefiske.

Over 20% av næringen har innrettet seg etter tidligere regulering og eier flere båter enn 1. En rekke av disse aktørene, inkludert Selskapet har inngått omfattende leveringsavtaler med aktører innen oppdrett. En slik begrensning vil potensielt kunne medføre problemer for den enkelte aktør til å oppfylle det behov som disse aktørene har for leppefisk. Formålet med reguleringen er tross alt å ivareta kvalitet på fisken, samt sikre tilstrekkelig mengde leppefisk til oppdrettsaktører uten at det går ut over bestanden. Slik høringsforslaget er formulert medfører det en særdeles inngripen i fiskernes utøvelse av fisket og vil ha påvirkning på fiskernes øvrige avtaleparter samt kvalitet på det produktet som leveres.

Forslagets inngripende karakter blir særlig tydelig når det ses i sammenheng med et av hovedhensynene bak forslaget. Eidesen-utvalget fremhevet i NOU 2016:26 hensynet til kvotesystemets

¹ <http://www.fiskeridir.no/content/download/18120/262042/version/2/file/referat-evaluering%3%B8te-des-2016.pdf>

legitimitet. Det ble pekt på at «for at kvotesystemet skal være legitimt må avveiningene være «transparente og konsistente og **ende opp i forutsigbare rammebetingelser som næringsaktører kan operere under**» og videre at et «kvotesystem med mange motstridende politiske hensyn kan utvikle seg til å bli lite legitimt for næringsaktører og/eller samfunnet over tid». Den overordnede retningslinjen for utvalgets forslag var derfor å utforme et kvotesystem som «utformes slik at det er forutsigbart hvordan et slikt handlingsrom vil benyttes», jf. S. 27-28. (våre uthevelser)

Sett i lys av Eidesens-utvalgets uttalelse fremstår deltakerbegrensningen for Selskapet som en avveining som verken har vært transparent eller konsistent, som er egnet til å medføre lite forutsigbare rammebetingelser for næringsaktørene involvert. Som allerede nevnt er flere av de hensyn som begrunner innskrenkninger i deltakerbegrensningen for leppefiske ikke sterke nok til å begrunne en så drastisk og umiddelbar endring, og det fremstår da som et «kvotesystem med mange motstridende politiske hensyn». Gjennomføringen av den nevnte begrensning vil medføre en så drastisk endring for Selskapet og de øvrige 20% av aktørene som eier flere enn 1 båt som er involvert, at det derfor undergraver legitimiteten til det kvotesystemet.

Videre kan det innvendes at endringsforslagets uforutsigbare og drastiske karakter fordrer en mer dyptgående politisk debatt, da den fremstår som forhastet og ikke tilstrekkelig gjennomtenkt fra Fiskeridirektoratet, basert på de ovennevnte hensyn. Særlig da deltakerbegrensningen skiller seg betydelig fra tidligere års regulering, mener Selskapet at de som næringsaktør blir avskåret fra å forvalte sin næringsvirksomhet på en måte som er forsvarlig og forutberegnelig dersom forslaget vedtas.

Det fremstår for øvrig som dårlig forvaltningsskikk, som i forlengelsen kan være i strid med grunnleggende rettsprinsipper og dermed vil være en rettsstridig regulering. Realiteten her er at direktoratet foreslår - som et av reguleringsalternativene - å foreta en regelendring på et fordelingsmessig grunnlag, og ikke på et grunnlag som kan begrunnes i biologiske forhold.

Grunnloven setter grenser for statens adgang til å gi lover med tilbakevirkende kraft (§97) og foreta konfiskasjon (§105). Utgangspunktet i Norge er at fiske er fritt for de fiskerne som står på Blad A og B i fiskermanntallet. Det finnes generelle regler om grenser for utenlandsk eierskap og om aktivitetskrav, men det finnes ikke generelle regler om hvor mange fiskefartøy som kan samles på en hånd i de enkelte fiskeriene.

Hvis staten velger å innføre slike regler, må den ha en plikt til å se til at de som har innrettet seg etter rettstilstanden slik den var, får anledning til å tilpasse seg og ikke påføres et urimelig tap. Det kan nevnes at når Færøyene i disse dager vurderer å kalle tilbake fiskerettigheter, skjer det på grunnlag av at regjeringen for 10 år siden så og si «sa opp» de daværende kvoterettighetene.

Hvis staten innfører slike regler må den ha en plikt til å ta hensyn til de som har innrettet seg økonomisk etter rettstilstanden slik den var.

3 Forslag til regulering

Selskapet er enig i den oppfatning at en endring i dagens kvotesystem er nødvendig for å legge til rette for et regelverk som i større grad er egnet til å skape et klart rammeverk for næringsaktørene i fisket.

Det nye rammeverket må medføre forutsigbarhet for næringsaktørene involvert, og samtidig ivareta leppefiskens bestand på en bærekraftig måte.

Imidlertid er Selskapet uenig i at en slik drastisk deltakerbegrensning kan forsvares ut fra de ovennevnte hensyn, og er av den oppfatning at hensynene kan ivaretas på en mer balansert måte og etter en mer transparent og grundig avveining av de motstridende interesser.

Selskapet ønsker derfor å fremsette forslag til en deltakerbegrensning som vil være bedre egnet til å ivareta de ovennevnte hensyn, sett opp mot næringsaktørenes interesser i fisket av leppefisk for 2017. Ved å sette en deltakerbegrensning på maksimalt 7 fartøy per eier som driver med fisket av leppefisk vil endringen være mer forutsigbar for næringsaktørene som har innrettet seg med flere fartøy, samt i større grad kunne forsvares ut fra de hensynene som nevnt over. På denne måten blir majoriteten av de fiskerne som har organisert seg med mer eierskap enn en båt ivaretatt, samtidig som at uttaksnivået ikke vil bli større enn i 2016.

Med en totalkvote på fartøynivå med 100 000 enheter vil det ikke medføre en økning av fisket på bestanden av leppefisk, og er således forenelig med Havforskningsinstituttets anbefaling, som sett over. Det nevnte forslag vil i større grad ivareta hensynet til leppefiskens bærekraftighet sammen med næringsaktørenes interesser. Selskapet er videre av den oppfatning at fiskeridirektoratet bør følge fisket tett i 2017 for å sikre at kvoten tilpasses leppefiskens biologiske forhold.

Selskapet er av den oppfatning at den mest hensiktsmessige reguleringen av fiske etter leppefisk bør gjøres etter lukket gruppe. En slik lukking bør basere seg på det historiske fisket for de deltakerne som har deltatt i fisket de tre siste årene, slik som det er gjort i en rekke andre fiskerier i Norge gjennom tidene. Det vil medføre en vesentlig bedre oversikt over det potensielle beskatningstrykket innenfor fisket og samtidig har man muligheten til å dele ut individuelle kvoter til de enkelte aktører etter størrelsesordenen på driften, geografi og størrelsen på avtalene inngått. Selskapet ber myndighetene starte arbeidet med dette snarest mulig, slik at lukking av dette fisket kan settes i gang for 2018 sesongen.

Avslutningsvis ønsker Selskapet å fremheve at dersom Fiskeridirektoratets forslag om begrensning i antall deltakere blir vedtatt, er Selskapet av den oppfatning at det vil være i strid med rammene for den kompetansen den har blitt delegert til å vedta forskrift etter havressurslovens § 11 og § 12, samt deltakerlovens § 21. De rammer av hensyn som disse bestemmelsene setter for kompetanseutøvelsen vil være overskredet ved vedtakelsen av det nevnte forslag og således ikke lovlig.

Med vennlig hilsen
Advokatfirmaet PricewaterhouseCoopers AS



Torben Foss
Advokat
torben.foss@pwc.com
Tlf: +47 95 26 12 99



Max Ekornrud Gudmundsen
Advokatfullmektig
max.gudmundsen@pwc.com
Tlf: +47 90 98 67 05

Saksansvarlig advokat: Torben Foss