

Høyringsnotat av 8. oktober 2019

**Forslag til endringer i deltakarlova og
havressurslova – oppfølging av Meld. St. 32
(2018-2019) *Et kvotesystem for økt verdiskaping***

Høyringsfrist 3. desember 2019

Innhald

1	Innleiing.....	4
1.1	Oppsummering av innhaldet i høyringsnotatet.....	4
1.2	Lita ordliste nynorsk – bokmål.....	5
2	Gjeldande rett.....	5
2.1	Innleiing.....	5
2.2	Deltakarlova.....	5
2.2.1	Ervervsløyve.....	6
2.2.2	Konsesjonar, deltakarrettar og andre deltakaravgrensingar.....	6
2.2.3	Nytildeling og erstatningstildeling.....	8
2.3	Havressurslova.....	9
2.3.1	Kvotar.....	10
2.3.2	Strukturkvoteordningar.....	11
2.3.3	Retten til ressursane.....	11
2.4	Kvotefaktorar – bindeleddet mellom deltakarlova og havressurslova.....	12
3	Behov for lovendingar.....	13
3.1	Oppfølging av kvotemeldinga.....	13
3.2	Tiltak som medfører lovending.....	13
3.2.1	Forenkling i grunnsystemet.....	14
3.2.2	Auka fleksibilitet i fisket.....	14
3.2.3	Langsiktig tilpassing av fangstkapasitet.....	15
3.2.4	Rammevilkår for sjarkflåten.....	15
3.2.5	Bidrag frå næringa.....	16
3.2.6	Øvrige lovendingar.....	16
3.3	Tiltak som ikkje medfører lovending.....	16
4	Nokre generelle problemstillingar.....	16
4.1	Overordna omsyn bak forslaga til tiltak i kvotemeldinga.....	16
4.2	Lov eller forskrift?.....	17
4.3	Vedtakskompetanse.....	18
5	Administrative og økonomiske konsekvensar, konsekvensar for det samiske folket.....	19
6	Merknader til forslaga til lovendingar.....	19
6.1	Deltakarlova § 12 - fiskeriløyve.....	19
6.2	Deltakarlova § 13 – lukka fiskeri.....	21
6.3	Deltakarlova § 14 – erstatningstildeling av fiskeriløyve i lukka fiskeri.....	24

6.4	Deltakarlova § 15 - kvotefaktorar	26
6.5	Deltakarlova § 16 – overføring av kvotefaktorar mellom fartøy	29
6.6	Deltakarlova § 16 a – avgift til strukturfond for fiskeflåten.....	32
6.7	Deltakarlova § 17 – kvotelageret til fellesskapet.....	32
6.8	Deltakarlova § 18 – bortfall og tilbakekalling av fiskeriløyve mv.....	34
6.9	Deltakarlova § 19 – tilbakekalling av alle fiskeriløyve i eit fiskeri.....	35
6.10	Deltakarlova § 21 – avgrensingar i retten til å ta del i enkelte fiskeri	36
6.11	Deltakarlova § 31 – straff.....	37
6.12	Havressurslova § 11 – nasjonal kvote, disponibel kvote, restkvote mv.	38
6.13	Havressurslova § 12 – kvotar for fartøy.....	39
6.14	Havressurslova § 14 – årleg kvoteutveksling	41
7	Forslag til lovendringar	43
7.1	Forslag til endringar i deltakarlova	43
7.2	Forslag til endringar i havressurslova	48

1 Innleiing

1.1 Oppsummering av innhaldet i høyringsnotatet

Dette høyringsnotatet inneheld forslag til lovendringar som Nærings- og fiskeridepartementet vurderer som formålstenlege for å følgje opp tiltaka som det er gjort framlegg om i Meld. St. 32 (2018-2019) *Et kvotesystem for økt vediskaping* (kvotemeldinga), fremja av regjeringa 21. juni 2019. Etter høyringsrunden tek regjeringa sikte på å fremje ein lovproposisjon som skal kunne handsamast i Stortinget parallelt med kvotemeldinga.

Hovudsaka i kvotemeldinga er å foreslå endringar i kvotesystemet. Med kvotesystemet siktar vi her til reglane om kven som har høve til å delta i fiske (reglane om ervervsløyve, spesielle løyve og årlege deltakarreguleringar), kor mykje dei har rett til å fiske (reglane om årlege kvotar), og dei såkalla strukturkvoteordningane. Desse reglane er forankra i to sentrale fiskerilover, høvesvis deltakarlova kapittel II, III og IV om ervervsløyve, spesielle løyve og årlege deltakarreguleringar og havressurslova kapittel III om kvotar og fangstmengd.

Endringsforslaga i dette høyringsnotatet gjeld to av dei nemnde kapitla i deltakarlova, høvesvis kapittel III om spesielle løyve (konsesjonar) og kapittel IV om andre avgrensingar i kven som kan delta i fiske, forutan det nemnde kapittel 3 i havressurslova om kvotar og fangstmengd. Vi foreslår relativt omfattande endringar i lovføresegnene i alle desse tre lovkapitla.

Dette inneber vidare at vi ikkje foreslår endringar i deltakarlova kap. 2 om ervervsløyve som mellom anna regulerer dei grunnleggjande krava til eigarskap i fiskefartøy, høvesvis nasjonalitetskravet i deltakarlova § 5 og det såkalla aktivitetskravet i deltakarlova § 6. Vi foreslår heller ikkje endringar i lovføresegner om avgrensingar i fiskeriaktiviteten til utlendingar eller i føresegner om verkeområde, kontroll, sanksjonar og straff utover nødvendige tekniske oppdateringar av referansar og liknande.

I tillegg til fleire lovendringar krev tiltaka i kvotemeldinga at ein gjer endringar i forskrifter fastsette i medhald av deltakarlova eller havressurslova. Departementet vil kome tilbake med eit eige høyringsnotat om nødvendige forskriftsendringar etter at Stortinget har handsama forslaga til lovendringar.

Lovforslaga i dette høyringsnotatet er ei teknisk oppfølging av tiltaka som er foreslegne i kvotemeldinga. Kvotemeldinga drøfter og grunnjev alle dei aktuelle tiltaka. Hovudsaka i dette høyringsnotatet vil derfor vere korleis utforme mest mogleg eigna lovføresegner som over tid vil gi staten høve til å utvikle det nye kvotesystemet. Tradisjonelle lovmerknader til dei nye lovføresegnene vil derfor ta relativt stor plass i høyringsnotatet, jf. særleg kapittel 6 nedanfor.

1.2 Lita ordliste nynorsk - bokmål

ervertsløyve - ervertstillatelse

fiskeriløyve – fiskeritillatelse

spesiell løyve (konsesjon) – spesiell tillatelse (konsesjon)

deltakarrett – deltakeradgang

årlege deltakaravgrensingar – årlige adgangsavgrensingar

kvotelageret til fellesskapet – fellesskapets kvotebeholdning

deltakargruppe – adgangsgruppe

2 Gjeldande rett

2.1 Innleiing

Dei tre sentrale fiskerilovene er deltakarlova, havressurslova og fiskesalslagslova.

Deltakarlova, *lov 26. mars 1999 nr 15 om retten til å delta i fiske og fangst*, regulerer kven som kan delta i ervertsmessig fiske og fangst. Havressurslova, *lov 6. juni 2008 nr 37 om forvaltning av villlevande marine ressursar*, regulerer kor mykje ein kan hauste og korleis, dvs. om utøvinga og gjennomføringa av haustinga. Fiskesalslagslova, *lov 21. juni 2013 nr. 75 om førstehandsomsetning av villlevande marine ressursar*, regulerer som namnet på lova indikerer, omsetning i første hand av villlevande marine ressursar.

Kvotestystemet i vid forstand, som kvotemeldinga gjeld, er regulert i og i medhald av deltakarlova og havressurslova. Vi vil derfor i det følgjande gå gjennom desse reglane.

2.2 Deltakarlova

Deltakarlova vart vedteken 26. mars 1999 og erstattar tidlegare lover som har regulert deltakinga i fiske og fangst, mellom anna *lov 16. juni 1972 nr. 57 om regulering av deltagelsen i fiske*, jf. Ot.prp. nr. 67 (1998-99) *Om lov om retten til å delta i fiske og fangst*.

Formålet til lova er dels å tilpasse fangstkapasiteten i fiskeflåten til ressursgrunnlaget for å sikre ei rasjonell og berekraftig utnytting av dei marine ressursane, dels å auke lønnsmda og verdiskapinga i næringa og gjennom dette tryggje busettinga i kystdistrikta, og dels å leggje til rette for at haustinga av dei marine ressursane framleis skal kome kystfolket til gode.

Stortinget har vedteke fleire endringar i deltakarlova. Mellom dei sentrale endringslovene finn vi:

- Lov 17. desember 2004 nr. 88, jf. Ot.prp. nr. 70 (2003-2004) *Om lov om endring i lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) m.v.*
- Lov 21. september 2012 nr. 66, jf. Prop. 70 L (2011-2012) *Endringer i deltakerloven, havressurslova og finnmarksloven (kystfiskeutvalget)*
- Lov 31. mai 2013 nr. 24, jf. Prop. 59 L (2012-2013) *Endringer i deltakerloven, fiskeriforbudsloven mv.*
- Lov 19. juni 2015 nr. 78, jf. Prop. 88 L (2014-2015) *Endringer i deltakerloven (tildeling av spesiell tillatelse og adgang til å delta i fiske)*

2.2.1 Ervervsløyve

Deltakarlova stiller krav om ervervsløyve for alle som vil drive ervervsmessig fiske og fangst med fartøy, jf. deltakarlova § 4. Ein tildeler ervervsløyve til eigaren av fartøyet, for eitt konkret fartøy, jf. deltakarlova § 4 andre ledd. Det inneber at berre denne eigaren kan drive fartøyet, for si rekning og risiko, innanfor ramma av og i kraft av dette løyvet. Det inneber vidare at dersom fartøyeigar vil skifte ut sitt fartøy og halde fram med fisket med eit anna fartøy, må vedkomande søke styremaktene om ervevsløyve for det nye fartøyet. Ervervsløyvet fell bort dersom eigaren tapar eigedomsretten til fartøyet, jf. deltakarlova § 10.

Deltakarlova stiller fleire vilkår for tildeling av ervervsløyve. To sentrale vilkår er nasjonalitetskravet og aktivitetskravet, jf. deltakarlova §§ 5 og 6. Nasjonalitetskravet inneber at fartøyeigar må vere norsk statsborgar eller likestilt, og bidrar til at inntektene frå fiske og fangst kjem norske statsborgarar til gode. Som likestilt med norsk statsborgar vert rekna utlending busett i Noreg, men berre dersom fartøyet er under 15 meter. Dersom eit selskap eig fartøyet, må selskapet vere ått med minst 60 prosent av norske statsborgarar, og det gjeld eigne krav til mellom anna styresamansetninga.

Aktivitetskravet inneber at aktive fiskarar som hovudregel må eige fartøyet. Kravet bidrar til at inntektene frå fiske og fangst kjem aktive fiskarar til gode, og ikkje passive kapitalinteressar. Som aktiv fiskar reknar vi person som har drive ervervsmessig fiske eller fangst på eller med norsk fartøy i minst tre av dei siste fem åra og framleis er knytt til fiske- og fangststyrket. Dersom eit selskap eig fartøyet, må det vere ått med meir enn 50 % av aktive fiskarar. Lova opnar for unntak frå aktivitetskravet i nokre høve, mellom anna kan departementet i særlege høve, når næringsmessige og regionale omsyn tilseier det, gjere unntak ved enkeltvedtak.

Styremaktene skal kalle tilbake ervervsløyvet dersom eigaren ikkje lenger oppfyller nasjonalitetskravet eller aktivitetskravet, jf. deltakarlova § 11 første ledd.

Dette høyringsnotatet legg ikkje opp til endringar i lovføresegnene om ervervsløyve.

2.2.2 Konesjonar, deltakarrettar og andre deltakaravgrensingar

I tillegg til at all ervervsmessig fiske og fangst med fartøy er underlagt krav om ervervsløyve, gjeld i dei langt fleste kommersielt viktige fiskeria eit eige krav om konesjon eller andre

deltakaravgrensingar for å kunne delta. Slike deltakaravgrensingar bidrar til å motverke overkapasitet i dei aktuelle fiskeria, og bidrar til meir føreseielege rammevilkår for aktørane.

Konsesjonsordningane er i første rekke gjort gjeldande for dei ulike fiskeria i havfiskeflåten, jf. deltakarlova § 12. Konsesjonen fungerer i stor grad på same vis som ervervsløyve ved at han vert tildelt til ein eigar for eitt konkret fartøy, jf. deltakarlova § 15, og ein må derfor tildele ny konsesjon når fartøyet skiftar eigar, når eigaren skiftar fartøy eller konsesjon skiftar fartøy, jf. deltakarlova § 17. Vidare fell konsesjonen bort dersom ervervsløyvet for fartøyet fell bort eller vert kalla tilbake, til dømes dersom eigaren tapar eigedomsretten til fartøyet, jf. deltakarlova § 18, jf. § 10. Vi har i dag 19 ulike konsesjonsordningar fastsette i *forskrift 13. oktober 2006 nr. 1157 om spesielle tillatelse til å drive enkelte former for fiske og fangst* (konsesjonsforskrifta), i medhald av deltakarlova § 12.

I kystfiskeflåten har det utvikla seg ei anna form for deltakaravgrensingar, såkalla årlege deltakaravgrensingar som departementet fastset i ei årleg deltakarforskrift med heimel i deltakarlova § 21. Deltakarforskrifta inneheld deltakaravgrensingar for totalt 14 kystfiskeri og for den konvensjonelle havfiskeflåten, og dei fleste av desse fiskeria er delte opp i ei lukka og ei open gruppe. Lukka gruppe skil seg frå open gruppe dels ved at deltaking i lukka gruppe som regel gjev rett til å fiske ein monaleg større kvote, og dels ved at deltakinga er avgrensa til fartøy som hadde rett til å delta i gruppa føregåande år. For deltaking i lukka gruppe er det dessutan som regel eit krav om at fartøyeigar står på blad B i fiskarmanntalet, som er reservert for heiltidsfiskarar. Rett til å delta i lukka gruppe omtalar ein gjerne som deltakarrett. For deltaking i begge grupper stiller ein gjerne krav om at fartøyet er registrert i fartøyregisteret, har lasteromvolum som er mindre enn 500 kbm, og er eigna og utrusta og har mannskap for det aktuelle fisket, og at fartøyeigar og hovudmann står i fiskarmanntalet.

Det er såleis enkelte prinsipielle skilnader mellom å deltakarregulere eit fiskeri med konsesjonar og å regulere det med deltakarrettar i ei lukka gruppe. Konsesjonar tildeler ein utan tidsavgrensingar, medan ein deltakarrett berre gjeld for eitt år om gangen. Vidare er ikkje ein deltakarrett eit løyve i rettsleg forstand, men berre eit uttrykk for at fartøyeigar og fartøyet fyller dei til einkvar tid gjeldande vilkåra for å delta i lukka gruppe i dei aktuelle fiskeria. Vilråa for å delta kan endrast frå eit år til det neste, i samband med fastsetjinga av deltakarforskrifta for neste år, eller ved ei forskriftsendring i løpet av året. Deltakarretten fell automatisk bort dersom fartøyeigar eller fartøy ikkje lenger fyller vilråa i forskrifta for å delta i lukka gruppe, medan ein konsesjon ikkje fell bort, men må kallast tilbake med mindre ein gjer endringar i eigarskapet, jf. deltakarlova §§ 18 og 19.

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 gangen, har ein i praksis frå år til år ført vidare uendra vilråa for å delta, slik at deltakarrettane har nesten 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.

Dette høyringsnitatet legg opp til ei rekke endringar i lovføresegnene om konsesjon og deltakaravgrensingar mellom anna som følgje av at kvotemeldinga foreslår å slå saman konsesjonar og deltakarrettar til eit felles fiskeriløyve, jf. mellom anna forslag til nye §§ 12 og 21 i deltakarlova.

2.2.3 Nytildeling og erstatningstildeling

Ein skil gjerne mellom to typar tildeling av konsesjonar og deltakarrettar i lukka fiskeri, høvesvis nytildeling og erstatningstildeling. Hovudskilnaden er at ved nytildeling kjem ikke konsesjonen eller deltakarretten til erstatning for ein tilsvarande konsesjon eller deltakarrett, noko som inneber at talet på konsesjonar aukar, medan ved erstatningstildeling skjer tildeling som følgje av at ein annan konsesjon eller deltakarrett vert oppgjeven, til dømes ved utskifting av fartøy eller sal av fartøy for fortsett drift.

Det er ei klar politisk målsetting å sikre stabilitet i dei lukka fiskeria, enten dei er regulerte med konsesjonar eller deltakarrettar. Dette inneber at styremaktene normalt vil vere varsame både med å gjere endringar i inndelinga av konsesjonsgruppene, og med å auke talet på konsesjonar eller deltakarrettar i den enkelte gruppa. Dette er nødvendig for å oppretthalde lønnsemd, og ein sentral føresetnad for at strukturkvoteordningane skal kunne fungere slik dei gjer i dag. Regelverket er med andre ord meir restriktivt når det gjeld nytildeling enn når det gjeld erstatningstildeling av konsesjonar og deltakarrettar.

2.2.3.1 Særleg om nytildeling

Styremaktene har likevel relativt omfattande høve til å tildele nye konsesjonar og deltakarrettar dersom dei skulle ønske det, enten ved å auke talet på konsesjonar eller deltakarrettar i ei eksisterande gruppe, eller ved å gjere endringar i gruppeinndelinga. Dette er regulert i deltakarlova § 16 når det gjeld konsesjonar. Ei tilsvarande føresegn finst ikkje for deltakarrettar, noko som i praksis inneber at handlingsrommet for styremaktene er større her, jf. dessutan at deltakarrettane i motsetning til konsesjonar gjeld for eitt år om gongen.

Deltakarlova § 16 opnar såleis for at departementet kan auke talet på konsesjonar i ei konsesjonsgruppe ved å tildele nye konsesjonar. Med mindre særlege grunnar tilseier noko anna, skal ein gjennomføre ei offentleg utlysning av slike nye konsesjonar, og berre om departementet ved ei vurdering ut frå formålet til lova finn at ein bør auke talet på konsesjonar i ei gruppe. Deltakarlova inneheld ikkje tilsvarande avgrensingar på når styremaktene kan tildele nye deltakarrettar i dei fiskeria dette er aktuelt.

Deltakarlova gjev dessutan fiskeristyremaktene stort handlingsrom til å gjere endringar i eksisterande konsesjonsgrupper og i eksisterande lukka fartøygrupper i kystfiskeria.

Det følgjer av deltakarlova § 19 at kongen kan kalle tilbake alle konsesjonar i ei gruppe, eller han kan avgrense gruppa til å gjelde eit snevrare geografisk område eller til eit mindre omfang av typar fiske eller fangst enn konsesjonane omfattar. Vidare følgjer det av §§ 12 og 14 at kongen kan opprette nye konsesjonsgrupper og utvide dei eksisterande. Det er heller ingen avgrensingar i kompetansen for departementet til ved årsskiftet å oppheve, endre eller opprette lukka fartøygrupper i kystfiskeria ut over det som følgjer av deltakarlova § 21.

Likevel har både konsesjonsgruppene og dei lukka kystfartøygruppene i fleire år vore kjenneteikna av stabilitet. Alle dei kommersielt viktigaste fiskeria er i dag lukka og regulerte enten med konsesjonar eller deltakarrettar, og behovet for å opprette nye grupper synest avgrensa. Talet på konsesjonar og deltakarrettar i dei enkelte fiskeria har gjennomgåande lege fast etter lukkinga, eller talet har vorte redusert etter at ein har opna for bruk av strukturordningar. Stabilitet i talet på deltakarar i dei lukka fiskeria vil ofte vere nødvendig for å oppretthalde lønnsemd, og er dessutan ein sentral føresetnad for at strukturkvoteordningane skal kunne fungere slik dei gjer i dag.

Dette høyringsnotatet legg opp til fleire tekniske endringar i lovføresegnene om nytildeling, mellom anna å lovfeste enkelte føresegner om lukking av fiskeri, jf. forslag til ny § 13 i deltakarlova.

2.2.3.2 Særleg om erstatningstildeling

Ein fartøyeigar kan søke om erstatningstildeling av konsesjon eller deltakarrett i tre høve: ved kjøp av fartøyet for fortsett drift, ved utskifting av fartøyet, og ved såkalla splitting av driftsgrunnlag. Splitting av driftsgrunnlag inneber at ein konsesjon eller deltakarrett vert overført mellom to fartøy i medhald av eige løyve til splitting frå forvaltninga. I slike tilfelle kjem konsesjonen eller deltakarretten til erstatning for ein tilsvarende konsesjon eller deltakarrett som vert oppgjeven i samband med kjøpet, utskiftinga eller splittinga. Det skjer med andre ord ikkje ein auke i talet på konsesjonar eller deltakarrettar i den aktuelle fartøygruppa. Slike erstatningstildelingar er regulert i deltakarlova § 17 for konsesjonane sin del og i den årlege deltakarforskrifta med heimel i deltakarlova § 21 tredje ledd for deltakarrettane sin del.

Dette høyringsnotatet legg opp til mindre tekniske endringar i lovføresegna om erstatningstildeling, jf. forslag til ny § 14 i deltakarlova.

2.3 Havressurslova

Havressurslova vart vedteken 6. juni 2008 og erstattar lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv., jf. Ot.prp. nr. 67 (1998-99) *Om lov om forvaltning av villlevande marine ressursar*.

Formålet til lova er å sikre ei berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av dei viltlevande marine ressursane og det tilhøyrande genetiske materialet. Lova inneheld mellom anna føresegnar om kvotar og om utøving av fiske. Det er føresegnene om kvotar som har størst interesse i samband med oppfølginga av kvotemeldinga. I tillegg er det generelle prinsippet om at dei viltlevande marine ressursane ligg til fellesskapet i Noreg forankra i havressurslova § 2, gjerne omtala som retten til ressursane.

Havressurslova har ikkje vore gjenstand for like mange stor endringar som deltakarlova. Mellom dei større endringane nemner vi følgjande:

- Lov 21. september 2012 nr. 66, jf. Prop. 70 L (2011-2012) *Endringar i deltakerloven, havressurslova og finnmarksloven (kystfiskeutvalget)*
- Lov 31. mai 2013 nr. 24, jf. Prop. 59 L (2012-2013) *Endringer i deltakerloven, fiskeriforbudsloven mv.*
- Lov 16. juni 2017 nr. 73, jf. Prop. 119 L (2016-2017) *Endringar i havressurslova m.m. (regulering av turistfiskenkøringa m.m.)*

2.3.1 Kvotar

Sjølv om eit fartøy i medhald av deltakarlova er tildelt ervervsøyve og konsesjon eller har deltakarrett i eit fiskeri, gjev ikkje dette rett til å fiske meir enn det som følgjer av dei til einkvar tid gjeldande kvotereguleringar i medhald av havressurslova, jf. til dømes deltakarlova §§ 4 tredje ledd og 15 andre ledd for høvesvis ervervsøyve og konsesjonar og deltakerforskrifta § 3 for deltakarrettar.

Kvotar vert tildelte årleg til fartøy i medhald av dei årlege reguleringsforskriftene med heimel i havressurslova kap. 3. For ei haustingsverksemd vert det gjerne fastsett ein nasjonal kvote som igjen mellom anna vert fordelt på ulike fartøygrupper, jf. havressurslova § 11. Ein fordeler deretter gruppeknoten på fartøya i den enkelte gruppe, jf. havressurslova § 12.

Dersom det dreier seg om eit lukka fiskeri, vil storleiken på den årlege kvoten som vert fordelt til eit fartøy, avhenge av kva for fordelingsnøklar som ein nyttar i den aktuelle haustingsverksemda. Desse fordelingsnøklane går ofte under namnet kvotefaktorar og vert omtala nedanfor i nettopp kapittel 2.4 om kvotefaktorar.

Dette høyringsnotatet legg opp til endringar i lovføresegnene om kvotefastsetting i havressurslova §§ 11 og 12 mellom anna for å følgje opp forslaget til tiltak i kvotemeldinga i kapittel 3.2.1 om at det enkelte fartøyet sin del av disponibel kvote kjem fram av kvotefaktorar tildelte til fartøy med relevant fiskeriløyve (faste kvotefaktorar)

2.3.2 Strukturkvoteordningar

Eit fartøy kan i utgangspunktet berre fiske ein kvote av kvart fiskeslag i løpet av kvoteåret. Om ein ønsker større driftsgrunnlag for fartøyet, er det nærliggjande å nytte strukturkvoteordningane. Strukturkvoteordningane for høvesvis havfiskeflåten og kystfiskeflåten er regulerte i *forskrift 4. mars 2005 nr. 193 om strukturkvoteordning mv. for havfiskeflåten* (strukturforskrifta for havfiskeflåten) og *forskrift 7. november 2003 nr. 1309 om spesielle kvoteordningar for kystfiskeflåten* (strukturforskrifta for kystfiskeflåten). Begge forskriftene er fastsette med heimel i havressurslova § 14.

Strukturkvoteordningane tener to hovudformål: Dei legg til rette for auka lønnsemd i reiarlaga ved at ein kan tildele fartøya større kvotegrundlag å fiske på, og dei motverkar overkapasitet i fangstleddet ved at ein tek fartøy ut av fiske. Hovedvilkåret for bruk av strukturkvoteordningane er at ein tek eit fartøy ut av fiske, og at ein gjev opp konsesjonar eller deltakarrettar som det uttekne fartøyet var tildelt. Strukturkvote kan ein berre tildele for eitt år om gongen for eit konkret fiskeslag, og det er ein føresetnad at fartøyet er tildelt konsesjon eller har deltakarrett i det aktuelle fiskeriet, jf. strukturforskrifta for havfiskeflåten § 5 og strukturforskrifta for kystfiskeflåten § 7. Dersom konsesjonen eller deltakarretten fell bort eller vert kalla tilbake, fell strukturkvoten automatisk bort. Det gjeld dessutan tidsavgrensingar på kor lenge strukturkvotene kan verte retildelte, høvesvis 20 og 25 år etter når dei vart tildelte første gongen.

Dette høyringsnotatet legg opp til tekniske endringar i lovheimelen for strukturkvoteordningane, jf. forslag til ny deltakarlov § 16.

2.3.3 Retten til ressursane

Havressurslova § 2 slår fast at dei viltlevande marine ressursane ligg til fellesskapet i Noreg. Føresegna lovfestar eit grunnleggjande prinsipp om retten til desse ressursane. Føresegna er knytt til rolla til staten som forvaltar og ansvaret til staten for at ressursane og dei marine økosystema er i balanse og produserer eit haustingsverdig overskot. Føresegna gjeld i og for seg heller ikkje det enkelte individet eller det enkelte eksemplaret av eit fiskeslag, men dei ressursane som til ei kvar tid er å finne i område underlagt norsk fiskerijurisdiksjon. Føresegna etablerer såleis ikkje statleg eigedomsrett til ressursane i juridisk forstand, men uttrykker fellesskapet sin rett til ressursane i motsetning til ein privateigd ressurs.

Føresegna er med andre ord ikkje til hinder for at staten kan regulere både uttaket frå og deltakinga i fisket på ein måte som avgrensar retten til fiske for nokre meir enn for andre, i medhald av dei relevante føresegnene i deltakarlova og havressurslova. Problemstillinga er mellom anna omtala slik i forarbeidene til havressurslova, jf. Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) kapittel 4.3.4:

"I Innst. O. nr. 38 (1998– 99) til deltakarlova vart dette utdjupa i kapittel 2.3, der det vert sagt følgjande:

Komiteen vil påpeke at fiskeressursene tilhører det norske folk, i fellesskap. Det er derfor i utgangspunktet ingen enkeltpersoner eller enkeltselskaper som kan gis evigvarende eksklusive rettigheter til vederlagsfritt å høste av (og tjene på) disse ressursene, mens andre stenges ute fra å delta i fisket. Komiteen erkjenner samtidig behovet for å begrense ressursuttaket av hensyn til en langsiktig og bærekraftig utnytting av ressursene i havet. Komiteen mener derfor at deltakerloven er viktig i for hold til å regulere deltakelsen i fisket og derved den samlede kapasitet i fiskeflåten.

Det går her fram at lovgjevar ikkje har sett noko motsetjing mellom avgrensing i deltakinga i fisket, og det at ressursane er ein nasjonal fellesressurs. Det kan mellom anna difor ikkje hevdast at den økonomiske verdien som vert skapt gjennom slike avgrensingar i deltakinga, og det at denne verdien vert utløyst gjennom transaksjonar mellom private partar, har endra det rettslege innhaldet i dei løyva som er gjevne eller fiskebåteigarane sin rettslege status og situasjon. Høvet til å kalle tilbake konsesjonar eller gjere andre endringar i konsesjonsgruppene i medhald av deltakarlova, står til dømes ved lag."

Dette høyringsnotatet legg ikkje opp til endringar i havressurslova § 2 om retten til ressursane.

2.4 Kvotefaktorar – bindeleddet mellom deltakarlova og havressurslova

For å kunne fastsetje årleg kvote til enkeltfartøy må forvaltninga ta omsyn til fordelingsnøklar, til dømes for å fordele gruppeknoten til fartøya i gruppa. Desse fordelingsnøkklane er forma på ulike vis og går under ulike namn avhengig av kva for fartøygruppe dei gjeld. Stikkord kan vere heimslengd, basistonn, konsesjonskapasitet, fartøylengd og kvotefaktorar. Av praktiske grunnar vel vi å omtale fordelingsnøkklane som kvotefaktorar i det følgjande.

Kvotefaktorane er i dag ikkje omtala verken i deltakarlova eller havressurslova, men har nær samanheng med begge lovene fordi dei ofte vil vere fastsette i løyve gjevne i medhald av deltakarlova, og fordi dei tener som nøklar til å fordele kvotar mellom fartøy i medhald av havressurslova.

Kvotefaktorane vil gjerne vere knytte som vilkår direkte til den enkelte konsesjonen som fartøyet er tildelt, eller til den enkelte deltakarretten som fartøyet har, og dei vil som regel følgje med dersom konsesjonen eller deltakarretten er gjenstand for erstatningstildeling. Ved bruk av strukturkvoteordninga vil fartøyeigar måtte oppgje kvotefaktorar samtidig som ho oppgjev konsesjonar eller deltakarrettar. Dei oppgjevne kvotefaktorane vil verte erstatta av nye kvotefaktorar som vert knytte til nytildelte strukturkvotar etter eventuell avkorting. Slike kvotefaktorar vert gjerne omtala som strukturkvotefaktorar, og dei har ikkje same binding til konsesjonen eller deltakarretten som andre kvotefaktorar, gjerne omtala som grunnkvotefaktorar, mellom anna fordi regelverket opnar for at strukturkvotefaktorar kan overførast mellom fartøy utan at konsesjonen eller deltakarretten følgjer med, under føresetnad av at forvaltninga gjev nødvendig løyve (splitting).

Kvotefaktorane vil ha same formelle tidsavgrensingar som konsesjonen, deltakarretten eller strukturkvoten som dei måtte vere tilknytte, med mindre noko anna er fastsett. I dette ligg det at kvotefaktorar knytte til konsesjonar normalt ikkje vil vere underlagde tidsavgrensingar, medan kvotefaktorar knytte til deltakarrettar og strukturkvotar formelt berre vil gjelde for eitt år om gongen, men med høve til fornying. Strukturkvotefaktorar vil kunne fornyast årleg innanfor tidsavgrensinga på 20 eller 25 år som gjeld for den aktuelle årlege strukturkvoten.

Dette høyringsnotatet legg opp til å innføre nye føresegner i deltakarlova om tildeling og overføring av kvotefaktorar, jf. deltakarlova §§ 15 og 16, forutan nye føresegner i havressurslova om kvotefaktorane si rolle ved tildeling av kvotar, jf. havressurslova §§ 11 og 12. Føresegnene har som formål å bidra til rettsavklaring ved å lovfeste grunnleggjande element ved kvotesystemet. Dei er dessutan ei oppfølging av forslaget i kvotemeldinga kapittel 3.1.4 om å innføre faste kvotefaktorar, dvs. at det enkelte fartøyet sin del av disponibel kvote skal gå fram av kvotefaktorar som er tildelte fartøy.

3 Behov for lovendingar

3.1 Oppfølging av kvotemeldinga

Formålet med dette høyringsnotatet er å foreslå formålstenlege lovendingar for å følgje opp tiltaka som regjeringa foreslår i kvotemeldinga. Vi vil i kapittel 3.2 gå gjennom dei ulike tiltaka som vi foreslår å forankre i ei ny eller endra lovføresegn, og i kapittel 3.3 gje ei kort oversikt over dei øvrige tiltaka, som ikkje treng medføre lovending. Fleire av tiltaka i kapittel 3.3 vil likevel krevje forskriftsendringar. Dette vil vi kome tilbake til etter at lovendingane eventuelt er vedtekne i Stortinget.

Dei foreslegne endringane i deltakarlova kapittel 3 og 4 og havressurslova kapittel 3 vil vere omfattande. Departementet vurderer det derfor som formålstenleg å redigere, oppdatere, forbetre og forenkla dei enkelte lovføresegnene i desse kapitla der det fell naturleg, når ein likevel skal gjere større endringar. I dette ligg det dessutan eit ønske om å klargjere regelverket og vurdere om føresegner som i dag finst i forskrifter bør flyttast til lov om omvendt.

3.2 Tiltak som medfører lovending

I kapittel 3 i kvotemeldinga har regjeringa sortert dei ulike forslaga til tiltak i åtte underkapittel. Departementet vurderer det slik at det er formålstenleg å følgje opp tiltaka i fem av dei åtte underkapitla med forslag til lovendingar. Dette gjeld kapittel 3.1 om forenkling av grunnsystemet, kapittel 3.2 om auka fleksibilitet i fisket, kapittel 3.3 om langsiktig tilpassing av fangstkapasitet, kapittel 3.4 om rammevilkår for sjarkflåten og kapittel 3.8 om bidrag frå næringa.

3.2.1 Forenkling i grunnsystemet

I kapittel 3.1 i kvotemeldinga foreslår regjeringa følgjande tiltak:

- Årlege deltakarrettar og spesielle løyve vert erstatta av eit felles fiskeriløyve
- Det enkelte fartøyet sin del av disponibel kvote kjem fram av kvotefaktorar tildelte til fartøy med relevant fiskeriløyve.
- Dynamiske kvotefordelingsmekanismar vert erstatta av ei fast fordeling.

Departementet vil foreslå lovendringar for å følgje opp tiltaka i kulepunkt 1 og 2.

Forslaget i kulepunkt 1 om å erstatte årlege deltakarrettar og løyve med eit felles fiskeriløyve inneber at ein må gjere om på heile kapittel 3 i deltakarlova. Vi foreslår at kapitlet skal gjelde fiskeriløyve i staden for spesiell løyve som i dag. Reglane om fiskeriløyve vil særleg gå fram av dei tre første lovføresegnene i kapitlet, §§ 12-14. Vi foreslår vidare endringar i § 21 som i dag er heimel for den årlege deltakarforskrifta der dei årlege deltakarrettane i lukka gruppe er forankra. Forslaget går ut på at § 21 berre skal vere heimel for reglar om deltaking i open gruppe.

Forslaget i kulepunkt 2 om å la tildelte kvotefaktorar vere avgjerande for kor stor del av disponibel kvote fartøya kan fiske, kan ein gjennomføre utan endringar i lova, jf. at kvotefaktorar og andre kvotefordelingsnøklar i dag ikkje er direkte omtala i lova.

Departementet vurderer det likevel slik at kvotefaktorane vil ha ein så sentral plass i det nye kvotesystemet at det er naturleg å gje dei ei eksplisitt forankring i lovføresegnene i det nye kapittel 3 i deltakarlova om fiskeriløyve, jf. særleg forslag til ny § 15, forutan i havressurslova §§ 11 og 12 som i dag regulerer fordeling av nasjonal kvote på høvesvis gruppenivå og fartøynivå.

Departementet viser til forslag til endringar i deltakarlova §§ 12-15 og § 21 og havressurslova §§ 11 og 12.

3.2.2 Auka fleksibilitet i fisket

I kapittel 3.2 i kvotemeldinga foreslår regjeringa følgjande tiltak:

- Ein etablerer ei ordning for kvoteutveksling for ut- og innleige av kvotar innanfor eit kvoteår.
- Ein avgrensar kvoteutvekslingsordninga til ut- og innleige av maksimalt høvesvis 20 og 50 prosent av verdien av kvotane som fartøyet er tildelt.
- Ein etablerer ein sjølvfinansierande marknadsplass for å sikre effektiv, transparent og fleksibel kvoteutveksling.

Departementet vil foreslå lovendringar for å følge opp forslaget om å etablere ei kvoteutvekslingsordning. Det er nødvendig med ein eigen lovheimel for at forvaltninga skal kunne lage forskrift med nødvendige avgrensingar som mellom anna er omtala i denne meldinga. Ein legg opp til å fastsetje dei nærare føresegnene om kvoteutvekslingsordninga, mellom anna dei som er nemnde i det andre kulepunktet ovanfor, i forskrift forankra i den nye lovheimelen.

Departementet viser til forslag til endringar i havressurslova § 14.

3.2.3 Langsiktig tilpassing av fangstkapasitet

I kapittel 3.3 i kvotemeldinga foreslår regjeringa følgjande tiltak:

- Ein fører vidare gjeldande strukturkvoteordning med endra innretning.
- Ein førar vidare tidsavgrensinga i strukturkvoteordninga, nivået på kvotetaka, fartøygruppene om lag som i dag, men strukturkvoteordninga vil vere utan geografiske eller gruppespesifikke avkortningar til omfordeling i gruppa, utan krav om kondemnering og med fleksibilitet til å dele opp kvotepakker.
- Ein avkortar kvotefaktorane med 10 prosent ved bruk av strukturkvoteordninga. Strukturgevinsten frå avkortinga vert tilordna kvotelageret til fellesskapet. Bruk av strukturgevinsten skal virke nøytralt på kvotefordelinga, dvs. at utleige berre vil skje innanfor same gruppe.
- Fartøyeigar får høve til å søke om konvertering av strukturkvotar til kvotefaktorar som varer 15 år utovar no gjeldande tidsavgrensing.
- Ved konvertering fordeler ein delar av strukturgevinsten innanfor fartøygruppa.
- Konvertering vil vere frivillig for den enkelte.

Departementet vil foreslå fleire lovendringar for å følgje opp tiltaka i kapittel 3.3 i kvotemeldinga. Gjeldande strukturkvoteordningar er forankra i forskrifter fastsette med heimel i havressurslova § 14 om spesielle kvoteordningar. Departementet foreslår at lovheimelen for strukturkvoteordningane vert flytta til deltakarlova kapittel 3 der ein foreslår å ta inn dei nye føresegnene om kvotefaktorar. Det er etter vår meining meir naturleg å sjå på strukturkvoteordningane som eit sett med reglar om kvotefaktorar som høyrer heime i deltakarlova kapittel 3 om fiskeriløyve og kvotefaktorar enn eit sett med reglar om kvotar som høyrer heime i havressurslova kapittel 3 om fangstmengd og kvotar.

Departmentet viser til forslag til endringar i deltakarlova §§ 15 og 16.

3.2.4 Rammevilkår for sjarkflåten

I kapittel 3.4 i kvotemeldinga foreslår regjeringa følgjande tiltak:

- Ein erstattar gruppeinndelinga etter heimelslengd med gruppeinndeling etter faktisk lengd.
- Ein avviklar samfiskeordninga i torskefiskeria ved overgangen til nytt kvotesystem.
- Ein innfører ei næringsfinansiert kondemneringsordning for fartøy under 11 (13) meter.

Departementet vil foreslå lovendringar for å følgje opp tiltaket i kulepunkt 3 om å innføre ein næringsfinansiert kondemneringsordning for fartøy under 11 (13) meter. Tiltaka i kulepunkta 1 og 2 kan derimot gjennomførast utan lovendring, men krev forskriftsendringar.

Departementet viser til forslag til endringar i deltakarlova § 16 a.

3.2.5 Bidrag frå næringa

I kapittel 3.8 i kvotemeldinga foreslår regjeringa følgjande tiltak:

- Staten leiger årleg ut kvotar frå eit kvotelager for å skaffe inntekter til staten.
- Utleige av kvotar frå kvotelageret skjer innanfor fartøygruppene.
- Ein flyttar 20 prosent av strukturgevinsten frå frivillig konvertering av allereie tildelte strukturkvotar til kvotelageret.
- Avkortning ved framtidig strukturering vert tilordna kvotelageret.

Departementet vil foreslå lovendingar for å følgje opp tiltaka i kapittel 3.8. Ein foreslår å forankre kvotelageret til fellesskapet i kapittel 3 i deltakarlova i tilknytning til dei nye lovføresegnene om kvotefaktorar då ein legg opp til at kvotelageret i rettsleg forstand vil vere eit lager av kvotefaktorar, ikkje eit lager av kvotar. Føresegna vil gje heimel for staten til å utnytte kvotefaktorane i kvotelageret, og til å ta vederlag frå dei som får høve til å nytte desse.

Departementet viser til forslag til endringar i deltakarlova § 17.

3.2.6 Øvrige lovendingar

Det vil vere nødvendig å gjere endringar i fleire andre lovførsegner som følgje av hovudendingane som er nemnde i pkt. 3.2.1-3.2.5 ovanfor. Mellom anna vil vi foreslå enkelte tekniske endringar i dei to lovføresegnene om bortfall og tilbakekalling av spesielle løyve i deltakarlova §§ 18 og 19 fordi føresegnene heretter kjem til å gjelde fiskeriløyve og kvotefaktorar i staden for spesielle løyve. Vidare vil vi foreslå ei oppdatering av straffeføresegna i deltakarlova fordi ho viser til nokre av lovføresegnene vi foreslår endringar i.

3.3 Tiltak som ikkje medfører lovending

Vi legg ikkje opp til lovendingar for å følgje opp alle tiltaka i kvotemeldinga. Mellom tiltaka som ikkje krev lovending finn vi forslaget om erstatte dynamiske kvotefordelingsmekanismar med fast fordeling, forslaget om å erstatte gruppeinndeling etter heimelslengd med gruppeinndeling etter faktisk lengd, dei fleste forslaga om sjarkflåten og rekruttering bortsett frå forslaget om næringsfinansiert kondemneringsordning. Endringane i pliktsystemet kan vi også følgje opp utan lovending. Det vil med andre ord vere tilstrekkelig med endringar i forskrift for å følgje opp desse tiltaka.

4 Nokre generelle problemstillingar

4.1 Overordna omsyn bak forslaga til tiltak i kvotemeldinga

Det går fram av innleiinga til kapittel 3 i kvotemeldinga (s. 17) at dei foreslegne tiltaka skal balansere ei rekke ulike og dels motstridande omsyn:

- Samfunnsøkonomisk effektiv utnytting av fiskeriressursane
- Eit kvotesystem som næringa, kystsamfunna og samfunnet for øvrig oppfattar som legitimt.
- Føreseielege rammevilkår for næringsaktørane
- Eit robust juridisk rammeverk som gjev tilstrekkeleg handlingsrom for styremaktene
- Betre utnytting av eksisterande fangstkapasitet
- Eit enklare og meir transparent kvotesystem
- Eit kvotesystem som gjev insentiv til varleg fangst, og som reduserer verditap og matsvinn

Balanseringa av desse ulike omsyna vil i utgangspunktet skje gjennom dei ulike vurderingane som er gjort i stortingsmeldinga og i mindre grad ha verknad for korleis vi forsøker å utforme dei ulike lovføresegnene i dette høyringsnotatet. Likevel vil enkelte av omsyna kunne ha innverknad på utforminga av lovføresegnene. Dette gjeld særleg omsynet i fjerde kulepunkt, om å lage eit robust juridisk rammeverk som gjev tilstrekkeleg handlingsrom for styremaktene. I tillegg vil unntaksvis tredje og sjette kulepunkt kunne spele ei rolle i regelverksutforminga, høvesvis omsynet til føreseielege rammevilkår for næringa og omsynet til eit enklare og meir transparent kvotesystem.

Ingen av tiltaka som regjeringa foreslår i kvotemeldinga vil vere til hinder for at staten på eit seinare tidspunkt innfører nye tiltak, eller erstattar dei foreslegne ordningane, for å auke bidraget frå næringa til staten, på vegne av det fellesskapet som havressurslova § 2 viser til: *"Dei villlevande marine ressursane ligg til fellesskapet i Noreg."*

4.2 Lov eller forskrift?

Oppfølginga av kvotemeldinga føreset fleire endringar i lovgjevinga, dels fordi lovføresegnene i no gjeldande kvotesystem må endrast og oppdaterast, og dels fordi nye ordningar treng heimel i lov, til dømes på grunn av legalitetsprinsippet.

Eit anna spørsmål som dukker opp er i kor stor grad dei nye reglane bør gå fram direkte av lova, eller om det er tilstrekkeleg at dei går fram av forskrift? Dette spørsmålet har minst to sider: Bør lova innehalde materielle reglar om til dømes plikter og rettar for enkeltaktørane, eller er det tilstrekkeleg at lova inneheld heimlar for forvaltninga til å fastsetje føresegner i forskrifter? Det kan vidare vere spørsmål om kor omfattande og rik på detaljar lovteksten bør vere. Til dømes kan ein spørje om det er tilstrekkeleg med ein kort generell heimel som omfattar fleire av ordningane som vert foreslegne i kvotemeldinga, eller om kvar enkelt ordning bør vere eksplisitt omtala i lova.

Desse problemstillingane dreier seg meir om rettspolitikk enn juss, og dei er av naturlege grunnar ikkje drøfta nærare i kvotemeldinga.

Eit argument for å gjere lovføresegnene omfattande er at ein større del av fiskeriregelverket bør fastsetjast i lov vedteken av Stortinget, med dei krava til forarbeid som det inneber, i staden for i forskrifter fastsette av forvaltninga. Dette argumentet vert likevel svekt i ei sak som denne fordi alle dei konkrete tiltaka i kvotemeldinga har vore gjenstand for alminneleg høyring med påfølgjande grundig drøfting før saka vart lagd fram for Stortinget. Sjølv om fiskeripolitikken i ikkje lita utstrekning er regelstyrt, er det heller ikkje uvanleg at ein legg fram meldingar til Stortinget om sentrale fiskeripolitiske emne som ikkje krev lovending, nettopp for å sikre at saka får den politiske merksemda ho fortener.

Når det gjeld fiskeriregelverket er det dessutan eit poeng at det har eit ganske teknisk preg og med ein detaljeringsgrad som det ikkje utan vidare er formålstenleg at Stortinget vurderer. Det er den overordna politikken som lovverket bør omtale, som vi i hovudsak legg opp til at Stortinget vurderer i samband med kvotemeldinga. Erfaringsmessig kan det vere behov for raske endringar i regelverket som følgje av utviklinga i det enkelte fisket i løpet av året, eller som følgje biologiske endringar i havet. Dette behovet for dynamikk er det enklast å tilfredsstillere dersom dei fleste materielle reglane om fiskeria står i forskrift.

Mot dette kan ein likevel hevde at omtala av sentrale element i fiskeriregelverket i lovverket er temmeleg sparsam. Dette dreiar seg mellom anna om deltakaravgrensningane i kystfiskeflåten, strukturkvoteordningane og ikkje minst systemet med kvotefaktorar. Sjølv om til dømes mange av strukturkvoteordningane har brei forankring i ulike stortingsmeldingar der også juridiske problemstillingar kan vere drøfta, manglar det ei lovføresegn som gjev ein god indikasjon på ordningane sin sentrale plass i fiskeriregelverket. Vi ser det derfor som fordelaktig at stortingsmeldingar kan følgjast opp med lovproposisjonar som i større grad gjer det tydelegare for både Stortinget og ålmenta kva for konsekvensar forslaga til ny fiskeripolitikk vil ha for regelverket.

I dette høyringsnotatet legg vi opp til å ta inn i lova nokre fleire føresegner om enkelte av dei sentrale ordningane i løyve- og kvotesystemet. Dette vil særleg gjelde kvotefaktorane som får ein ganske brei omtale i lovteksten. I tillegg vil nye ordningar som kvotelageret til fellesskapet, kvoteutvekslingsordninga og strukturfondet for ei næringsfinansiert kondemneringsordning verte omtala i eigne lovføresegner. Samtidig legg vi opp til at både dei endra og dei nye lovføresegnene i stor grad skal vere lovheimlar for forskrifter som skal fastsetjast av departementet slik at vi kan oppretthalde det dynamiske elementet i fiskeriregelverket innanfor føringane som Stortinget gjev.

4.3 Vedtakskompetanse

Deltakarlova og havressurslova har i dag ei rekke føresegner som gjev enten kongen eller departementet kompetanse til å fastsetje forskrifter. Mange av føresegnene i deltakarlova kapittel III og IV legg denne kompetansen til kongen, men ikkje alle. Havressurslova kapittel III legg gjennomgåande kompetansen til departementet. I praksis har kongen delegert vidare sin kompetanse til å fastsetje forskrifter etter deltakarlova kapittel III og IV til departementet,

men ikkje kompetansen til å kalle tilbake alle konsesjonane i ei konsesjonsgruppe i medhald av deltakarlova § 19. Denne kompetansen ligg framleis hos kongen.

Departementet foreslår å endre lovføresegnene i deltakarlova kapittel III og IV og havressurslova kapittel III slik at dei gjennomgåande legg kompetansen til å fastsetje forskrifter og til å kalle tilbake fiskeriløyve, til departementet. Dette vil langt på veg bringe lova i samsvar med den faktiske situasjonen i dag, nemleg at det er departementet som har kompetansen til å fastsetje forskrifter. Dette vil vidare ikkje vere til hinder for at kongen likevel kan fastsetje forskrifter i medhald av nemnde lovkapittel dersom omstenda skulle tilseie det, på same måte som kongen i dag fastset strukturforskrifta for havfiskeflåten og strukturforskrifta for kystfiskeflåten, sjølv om havressurslova § 14 legg forskriftskompetansen direkte til departementet.

5 Administrative og økonomiske konsekvensar, konsekvensar for det samiske folket

Kvotemeldinga kapittel 7 gjev ein grundig gjennomgang av dei ulike konsekvensane av alle forslaga til tiltak. I utgangspunktet gjev ikkje forslaga til lovføresegner i dette høyringsnotatet nokon grunn til ytterlegare vurderingar av konsekvensane, verken administrative og økonomiske konsekvensar, eller konsekvensar for det samiske folket.

Departementet vil likevel påpeike at vi har forsøkt å utarbeide dei nye lovføresegnene slik at dei i større grad reflekterer kva for rettsreglar og ordningar i kvotesystemet som er sentrale for aktørane. Vi vil i denne samanhengen særleg trekkje fram dei mange nye lovføresegnene om kvotefaktorar som bør kunne bidra til å avklare kva for rettsleg rolle desse faktorane har. Vi viser i denne samanhengen særleg til deltakarlova §§ 15 og 16 og havressurslova §§ 11 andre ledd og 12 ledd som alle direkte omtalar den rettslege funksjonen til kvotefaktorane. Saman med fleire andre føresegner bidrar desse til eit meir oversiktleg og tilgjengeleg regelverk som saman med fleire andre faktorar bør kunne bidra til ei meir føreseieleg fiskerilovgjeving.

6 Merknader til forslaga til lovendringar

6.1 Deltakarlova § 12 - fiskeriløyve

Denne føresegna regulerer den nye ordninga med felles fiskeriløyve og følgjer opp tiltaket i kvotemeldinga kapittel 3.1.4 om å erstatte årlege deltakarrettar og spesielle løyve (konsesjonar) med eit slikt felles fiskeriløyve. Føresegna kjem i staden for føresegnene i gjeldande deltakarlov §§ 12-15 om spesielle løyve og føresegnene i gjeldande deltakarlov § 21 om årlege deltakaravgrensingar i den utstrekning dei er relevante for deltakarrettar (deltaking i lukka fiskeri).

Første ledd gjev departementet kompetanse til å fastsetje forskrift som stiller krav om fiskeriløyve for å delta i enkeltfiskeri. Lovteksten gjev såleis ikkje føringar på kva for fiskeri som skal vere underlagde krav om ervervsløyve, i motsetning til gjeldande deltakarlov § 12 der utgangspunktet er at det berre skal gjelde eit krav om konsesjon for havfiskefartøy. Første ledd legg såleis til rette for at både fiskeria som i dag er konsesjonsregulerte (i hovudsak havfiskeri), og fiskeria som i dag er lukka og underlagt årlege deltakaravgrensingar (i hovudsak kystfiskeri), kan verte regulerte med fiskeriløyve i tråd med det som kvotemeldinga legg opp til. På same viset som kravet om konsesjon i dag kan gjerast gjeldande for opne fiskeri, i tillegg til lukka fiskeri, vil det kunne stillast krav om fiskeriløyve i fiskeri som er opne. Til dømes gjeld det i dag krav om konsesjon for å delta i fangst av snøkrabbe og i fangst av raudåte utanfor dybdekoten på 1000 meter, sjølv om desse fiskeria i dag ikkje er regulerte med lukka gruppe.

Når kravet om konsesjon i utgangspunktet ikkje lenger vil vere knytt til om fartøyet er havfiskefartøy, vil det heller ikkje vere nødvendig å føre vidare føresegna i deltakarlova § 12 andre ledd om at kongen kan gje nærare føresegner i forskrift om kva som er å rekne som havfiskefartøy og fastsetje krav om spesiell løyve for å nytte andre fartøy enn havfiskefartøy til ervervsmessig fiske og fangst.

Det følgjer vidare av første ledd andre og tredje punktum at departementet kan fastsetje ein nærare definisjon av dei enkelte fiskeria som skal vere underlagde eit slikt krav om fiskeriløyve. Som døme på kva for definisjonskriterium departementet kan bruke, nemner føresegna art, område, reiskap og fartøystorleik, men denne lista er ikkje uttømmande. Desse definisjonskriteria er alle mykje nytta i dag for å definere rekkevidda til dei ulike konsesjonsgruppene og dei ulike lukka fiskeria som er regulerte med årlege deltakarrettar. Eit døme kan vere fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord med konvensjonelle reiskapar for fartøy med lasteromsvolum under 500 kbm som er regulert med deltakarretter i lukka gruppe og der alle dei nemnde kriteria er med i definisjonen.

På denne måten legg vi opp til at ein kan føre vidare dei deltakargruppene som finst i dag, dersom ein skulle ønske det. Det vil likevel kunne vere naturleg å slå saman deltakargrupper dersom ein slår saman strukturgrupper som er samanfallande med deltakargruppene, jf. at regjeringa i kapittel 3.3.1 i kvotemeldinga foreslår å slå saman strukturgruppene for torsketrålarar og seitrålarar, og strukturgruppene for ringnotfartøy, pelagiske trålarar og nordsjøtrålarar.

Andre og tredje ledd inneber ei vidareføring av føresegner om konsesjonar som i dag finst i deltakarlova §§ 12 første ledd andre og tredje punktum og tredje ledd, 13 og 15. Desse lovføresegnene vil heretter gjelde for alle fiskeriløyve. Det nye er dermed at føresegnene vil gjelde for dei lukka fiskeria som i dag er regulerte med deltakarrettar i tillegg til dei konsesjonsregulerte fiskeria, fordi begge vil verte regulerte med fiskeriløyve i nytt system. Dette har i praksis liten verknad fordi tilsvarende reglar for deltakarregulerte fiskerier allereie i

dag enten følgjer av den årlege deltakarforskrifta, eller indirekte fordi tilsvarande reglar gjeld for ervervsøyve som i alle tilfelle er eit felles krav for alle fiskefartøy.

6.2 Deltakarlova § 13 – lukka fiskeri

Denne føresegna inneheld reglar om såkalla lukka fiskeri.

Med omgrepet lukka fiskeri siktar vi her til at ein har avgrensa talet på deltakande fartøy i eit fiskeri, gjerne ved at ein stiller krav om ei eller anna form for fiskeriløyve for å delta, og at ein i utgangspunktet ikkje opnar for nytildeling av slike løyve. Slik lukking er i dag gjennomført i dei sentrale kommersielle fiskeria våre.

Omgrepet lukka fiskeri er såleis noko anna enn at eit fiskeri er stengt for fiske, dvs. at ingen kan delta i fiske. Lukking er heller ikkje til hinder for at ein kan ha ei open gruppe i fiskeriet der det ikkje er eit tak på talet på deltakande fartøy. Størstedelen av kvotegrunnlaget vil typisk fordelast på fartøya i lukka gruppe, slik at det har ein klar verdi å vere mellom desse. Omgrepet ope fiskeri kan såleis avhengig av samanhengen vere ei motsetning til enten lukka fiskeri eller stengt fiskeri.

Departementet vurderer at *kapasitetsavgrensing* kan vere eit alternativt omgrep til *lukking* i fiskeriregelverket, men har likevel kome til at lukking og lukka fiskeri er så innarbeidd at vi foretrekkjer å nytte det i lova.

Lukking av fiskeri er eit heilt grunnleggjande element i norsk fiskeriforvaltning, og er gjennomført i dei sentrale fiskeria, mellom anna av omsyn til lønnsemnda for den enkelte aktøren innanfor berekraftige rammer. I og med at lukking av fiskeri har stor potensiell økonomisk verknad for enkeltaktørane, framstår det som ein naturleg del av rettsutviklinga at eit slikt verkemiddel vert omtala eksplisitt i lova. Ein viser for øvrig til at ein både i forarbeida til deltakarlova og forarbeida til havressurslova har omtala behovet for lukking og høvet til prinsippet om at dei viltlevande marine ressursane ligg til fellesskapet, jf. omtala av retten til ressursane ovanfor i kapittel 2.3.3.

Formålet med føresegna er ikkje primært å gjere endringar i gjeldande rett, men lovfeste overordna prinsipp for lukking av fiskeri slik at lova betre speglar dei grunnleggjande rettsreglane om deltaking i fiske. Vi viser likevel til omtalen nedanfor av dei ulike ledda i føresegna om nokre mindre materielle endringar.

Føresegna er ikkje ein direkte oppfølging av nokre av enkelttiltaka i kvotemeldinga, men må likevel kunne sjåast i samheng med at ein opprettar eit system med faste kvotefaktorar som vert forankra i deltakarlova § 15, og at ein slår saman konsesjonar og deltakarrettar til ein felles type fiskeriløyve forankra i deltakarlova § 12. Systemet med faste kvotefaktorar vil berre vere direkte relevant for lukka fiskeri, og det nye felles fiskeriløyvet vil i hovudsak gjelde for lukka fiskeri. Begge desse endringane vert forankra i nye føresegner i deltakarlova og inneber derfor

at ein i lova bør ta inn eit klarare skilje mellom lukka fiskeri og opne fiskeri. Vi vurderer det derfor som formålstenleg med ei eiga lovføresegn om lukka fiskeri som vil kome i tillegg til deltakarlova § 21 som berre vil gjelde opne fiskeri.

Føresegna fastset uttrykkeleg i første ledd at departementet har kompetanse til å fastsetje at eit fiskeri er lukka. Denne kompetansen for forvaltninga følgjer i dag implisitt av lovheimlane i deltakarlova kapittel III og IV.

Føresegna gjev vidare reglar i andre til fjerde ledd om korleis gå fram når det unntaksvis er aktuelt å auke talet på deltakarar i eit fiskeri som allereie er lukka, og om korleis gå fram for å lukke eit fiskeri som er opne eller i ferd med å opnast etter å ha vore stengt. Føresegna inneber ei vidareføring av deltakarlova § 16 om korleis auke talet på deltakarar i konsesjonsregulerte fiskeri, medan føresegnene om korleis lukke eit fiskeri ikkje tidlegare er lovfesta.

Første ledd første punktum slår fast at departementet kan fastsetje at eit fiskeri skal vere lukka. Dette inneber ei vidareføring av departementet sin kompetanse til å innføre konsesjonsregulering eller anna deltakarregulering i enkeltfiskeri. Dette følgjer av at departementet i dag er delegert kompetanse til å endre konsesjonsforskrifta, og til å fastsetje årlege deltakarforskrifter i medhald av deltakarlova § 21.

Første ledd andre punktum presiserer at ved overgangen frå eit system med konsesjonar og deltakarrettar til eit nytt system med felles fiskeriløyve, kan departementet fastsetje at ein vidarefører gjeldande lukka deltakargrupper. Dette vil vere den naturlege tilnærminga i og med at kvotemeldinga ikkje legg opp til noko anna med unntak for gruppene for torsketrålarar og seitrålarar, og gruppene for ringnotfartøy, pelagiske trålarar og nordsjøtrålarar, jf. omtale ovanfor i merknadene til § 12.

Ved overgangen til nytt system vil det vidare kunne vere formålstenleg at ein definerer fiskeriet innanfor rammene av gjeldande lukka gruppe. Til dømes kan ein definere fisket etter sei med not nord for 62 gradar nord for fartøy med lasteromsvolum mindre enn 500 kbm (seinot nord) som eit fiskeri avgrensa til berre å gjelde fartøy med største lengde på eller over 13 meter. I utgangspunktet vil open gruppe då ikkje vere omfatta av fiskeridefinisjonen fordi berre fartøy med en største lengde under 13 meter kan delta i open gruppe i dette fisket. Uansett bør ein i slike tilfelle regulere open gruppe utan krav om fiskeriløyve og med heimel i § 21. Ei regulering av open gruppe med krav om fiskeriløyve etter § 12 vil vere mest formålstenleg for fiskeri utan parallell lukka gruppe (kvalfangst, snøkrabbe osv.).

Ein vil måtte ta høgd for at forvaltninga kan trengje noka tid til å tildele relevante fartøy fiskeriløyve til erstatning for deltakarrettar og konsesjonar ved overgangen til nytt system. Ein tek sikte på å løyse dette gjennom eigne føresegner til slutt i endringslova om når dei ulike delane av endringslova trer i kraft, og tilsvarande føresegner i forskrifter om når dei ulike delane av forskriftene skal tre i kraft.

Det vil vere mogleg å føre vidare alle dei ulike vilkåra som gjeld for dei ulike deltakargruppene vi har i dag, som vilkår for tildeling av relevant fiskeriløyve i den aktuelle gruppa. Vi vil såleis kunne føre vidare vilkåra som gjeld særskild for fiskeria som er regulerte med årlege deltakarrettar i medhald av § 21, som vilkår for tildeling av fiskeriløyve i berre desse fiskeria. Eit døme på eit slik vilkår er kravet om registrering i på blad B i fiskarmanntalet for fartøyeigar og høvedsmann for å kunne delta i lukka gruppe i dei ulike kystfiskeria.

Ein konsekvens av å innføre felles fiskeriløyve er at desse særskilde vilkåra for årlege deltakarrettar vil endrast frå å vere ein føresetnad for å ha rett til å delta i fisket (utan at ein treng eit særskilt løyve) til å verte vilkår for tildeling av løyve utan særskild tidsavgrensing. Dette vil mellom anna innebere at om fartøyeigar melder seg ut av fiskarmanntalet etter at nye reglar er på plass, så vil ikkje fartøyet automatisk misse fiskeriløyvet slik det vil misse deltakarretten i dag, men framleis vere tildelt fiskeriløyve inntil ei eventuell forvaltningssak om tilbakekalling av fiskeriløyve har resultert i endeleg vedtak. Dette vil gje fartøyeigar høve til å halde fram med fisket for ei tid etter at vilkåret ikkje lenger er oppfylt og eventuelt rette opp i mangelen før endeleg vedtak om tilbakekalling ligg føre, slik at han ikkje treng å ta ein pause frå fisket.

Andre ledd regulerer når ein skal kunne nytildele fiskeriløyve i eit fiskeri som allereie er lukka. Føregna fører vidare gjeldande § 16 i deltakarlova som gjeld for konsesjonsregulerte fiskeri. Nytt er det at føresegna i tillegg vil gjelde for lukka fiskeri som i dag er regulerte med årlege deltakaravgrensingar i medhald av § 21 i deltakarlova, fordi desse fiskeria i det nye systemet vil vere regulerte med fiskeriløyve i medhald av deltakarlova kapittel 3.

Andre ledd rettar seg mot den situasjonen at det er aktuelt å auke det totale talet på fiskeriløyve i eit fiskeri, dvs. nytildeling i eigentleg forstand. Når det er aktuelt å tildele eit fiskeriløyve til erstatning for eit anna fiskeriløyve, dvs. utan at det totale talet på fiskeriløyve i fiskeriet aukar, gjeld ikkje § 13 andre ledd, men føresegna om erstatningstildeling i deltakarlova § 14.

Det følgjer av *andre ledd første punktum* at kompetansen til å avgjere om ein skal opne for nytildeling i eit fiskeri ligg til departementet. Ei avgjerd om å opne for nytildeling skal etter andre ledd berre kunne skje "*etter en vurdering ut fra lovens formål*" som det heiter i lovutkastet. Meininga med denne lovformuleringa er å føre vidare innhaldet i deltakarlova § 16, og inneber ei reell materiell avgrensing på når departementet kan nytildele. Det vil avhenge av ei konkret vurdering når departementet har høve til å opne for nytildeling etter ei vurdering ut frå formålet til lova, på same vis som etter gjeldande deltakarlov. I fiskeri som har gjennomgått ei jamnleg strukturering ved bruk av strukturkvoteordningar, for å tilpasse talet på fartøy i gruppa til ressursgrunlaget, vil det normalt vere lite aktuelt med nytildeling av fiskeriløyve etter denne føresegna.

Andre ledd andre punktum fører vidare gjeldande § 16 andre ledd som inneber at slik nytildeling berre kan skje etter offentleg utlysing med mindre særlege grunnar tilseier noko

anna. Føregna legg ikkje føringar på korleis ei utlysing skal skje. Til dømes vil auksjon vere ei tenkjeleg framgangsmåte.

Andre ledd tredje punktum stadfestar at lukking av eit fiskeri ikkje er til hinder for at departementet kan opprette ei open gruppe i same fiskeri i medhald av deltakarlova § 21. Dette inneber i og for seg ei vidareføring av gjeldande system. Deltakarlova §§ 12 og 13 inneber såleis at ein opnar for at eit lukka fiskeri med krav om fiskeriløyve kan supplerast både med ei open gruppe utan krav om fiskeriløyve, jf. § 21 og § 13 andre ledd andre punktum, og ei open gruppe med krav om fiskeriløyve, jf. § 12. Det er mogleg å avgrense lukka gruppe til å gjelde ein viss fartøystorleik, særskilde reiskapar osv. ved å definere fiskeriet slik etter § 12. Det er med andre ord ikkje nødvendig å lage ein eigen definisjon av kva for fiske "lukka gruppe" omfattar (fartøystorleik, område osv.) fordi dette følgjer direkte av definisjonen av fiskeri i medhald av § 12.

Tredje ledd omtalar korleis gjennomføre lukking av eit fiskeri med tidlegare open deltaking. Føresegna gjev inga uttømmende regulering av korleis lukking skal skje, men slår fast at det i slike tilfelle kan leggjast vekt på om fartøyet har fangsta eit visst kvantum i det aktuelle fiskeriet i ein nærare fastsett tidsperiode. Dette har vore eit avgjerande omsyn ved tidlegare lukkingar, men er i og for seg ikkje rettsleg til hinder for at departementet i framtida kan gjennomføre lukkingar på anna vis, til dømes ved utlysing. Tredje ledd siste punktum presierer at fiskeriløyve som måtte vere tildelte i eit ope fiskeri før lukkinga vert gjennomført, fell bort når ein gjennomfører nytildeling i det lukka fiskeriet. Dette er naturlegvis ikkje til hinder for at ein vidarefører ei eiga open gruppe etter lukkinga, slik som har vore vanleg særleg i kystfiskeflåten. Tredje ledd inneber ikkje nokre materielle endringar i gjeldande rett.

Fjerde ledd slår fast at dersom ein opnar eit fiskeri som tidlegare har vore stengt, og ein regulerer det nye fiskeriet med ei lukka deltakargruppe, så skal ein gjennomføre ei utlysing med mindre særlege grunnar tilseier noko anna. Når fisket tidlegare har vore stengt, gjev det lita meining å leggje vekt på tidlegare fiske, og utlysing framstår som det naturlege alternativet. På same måte som ved auke i talet på fiskeriløyve etter andre ledd, legg fjerde ledd opp til at ein kan unnlate utlysing i særlege tilfelle. Det må avhenge av ei konkret vurdering frå departementet om ein står overfor eit særleg tilfelle i den enkelte saka.

6.3 Deltakarlova § 14 – erstatningstildeling av fiskeriløyve i lukka fiskeri

Denne føresegna regulerer erstatningstildeling av fiskeriløyve i lukka fiskeri og erstattar føresegnene i deltakarlova § 17 om tildeling av spesiell løyve til erstatning for tilsvarande spesiell løyve (erstatningstildeling) og § 21 tredje ledd som gjev heimel til å fastsetje tilsvarande forskriftsføresegner om deltakarrettar. Systemet med erstatningstildeling av fiskeriløyve vart lovfesta ved lov 19. juni 2015 nr. 78, jf. Prop. 88 L (2014-2015) *Endringer i deltakerloven (tildeling av spesiell tillatelse og adgang til å delta i fiske)*.

Føresegna fører i hovudsak vidare gjeldande rett og inneber i liten grad ei oppfølging av enkelttiltak i kvotemeldinga. Kvotemeldinga gjev ikkje systemet med erstatningstildeling noko nærare omtale og legg i og for seg ikkje opp til endringar i dette. Det er likevel nødvendig å gjere nokre justeringar i føresegna, mellom anna som følgje av at ein innfører ei ordning med felles fiskeriløyve i staden for konsesjonar og deltakarrettar, og som følgje av at ordninga med kvotefaktorar vert forankra direkte i lova.

Første ledd gjev departementet heimel til å fastsetje forskrift som opnar for erstatningstildeling av fiskeriløyve. Føresegna har berre praktisk verknad i fiskeri der talet på fartøy er avgrensa, dvs. lukka fiskeri, og ho er derfor ikkje gjort gjeldande i opne fiskeri, sjølv om dei er regulerte med fiskeriløyve. Det inneber ei formell endring at erstatningstildeling no føreset at departementet fastset ei forskrift, medan det etter no gjeldande § 17 følgjer direkte av lova at departementet kan erstatningstildele konsesjon.

Erstatningstildeling kan etter første ledd bokstavane a-c skje i dei same tre tilfella som etter gjeldande §§ 17 og 21: høvesvis utskifting av fartøy, overtaking av fartøy for fortsett drift og overføring av fiskeriløyve. På dette punktet inneber såleis lovforslaget inga materiell endring.

Departementet foreslår likevel ei språkleg endring ved at ein tek inn i lovteksten kortnamn på dei tre tilfella nemnde i bokstavane a-c for å bidra til klarare omgrepsbruk. I bokstavane a og b nyttar vi kortnamn som er vanlege å nytte allereie i dag, høvesvis utskifting av fartøy og overtaking av fartøy for fortsett drift. I bokstav c foreslår vi eit omgrep som er mindre nytta av forvaltninga i dag. Bokstav c gjeld erstatningstildeling som følgje av at fartøyeigar eller eigar av anna fartøy gjev opp tilsvarende fiskeriløyve frå anna fartøy. Slik erstatningstildeling har ein gjerne omtala som splitting av konsesjonar eller deltakarrettar etter at det vart lovregulert frå 2015, jf. Prop. 88 L (2014-2015) *Endringer i deltakerloven (tildeling av spesiell tillatelse og adgang til å delta i fiske)*. Departementet foreslår at ein i staden nyttar "overføring av fiskeriløyve" som kortnamn i lova, men samtidig presiserer at omgrepet "overføring" ikkje er til hinder for at det etter lova alltid vil vere eit krav om at forvaltninga gjer eit enkeltvedtak før "overføringa" kan skje.

Andre ledd erstattar andre og tredje ledd i gjeldande § 17 om høvesvis tilsagn om erstatningstildeling for fartøyeigar har erverva erstatningsfartøyet (utskiftingsløyve) og heimel til å fastsetje nærare føresegner i forskrift, mellom anna om avgrensingar i høvet til erstatningstildeling. Andre ledd inneber i seg sjølv ingen materielle endringar i regelverket, og departementet vil framleis ha fridom til å fastsetje dei nærare reglane om erstatningstildeling i forskrift. Mellom anna vil departementet stå fritt til å føre vidare dei særskilde forboda mot erstatningstildeling ved overtaking av fartøy for fortsett drift og overføring av fiskeriløyve mellom fartøy i dei lukka fiskeria for kongekrabbe og rognkjeks. Departementet vil dessutan med heimel i andre ledd kunne fastsetje forskriftsføresegner som følgjer opp det eine tiltaket i kapittel 3.4.4 i kvotemeldinga, om at gruppeinndelinga etter heimelslengd i kystfiskeflåten vert erstatta av gruppeinndeling etter faktisk lengd.

Tredje ledd omtalar kva som skjer med tildelte kvotefaktorar ved erstatningstildeling av fiskeriløyve som omfattar ei eller fleire kvotefaktorgrupper etter § 15 første ledd. Føresegna er ny i lova og er ei følgje av forslaget i kvotemeldinga om å innføre faste kvotefaktorar, og av at ordninga med kvotefaktorar som følgje av dette vert eksplisitt forankra i deltakarlova, jf. særleg deltakarlova § 15. Det prinsipielle utgangspunktet etter tredje ledd er at ein ved erstatningstildeling av fiskeriløyve skal fastsetje tilsvarende vedtak om erstatningstildeling av kvotefaktorane som er knytte til fiskeriløyvet, jf. § 15 fjerde ledd andre punktum. Føresegna inneber i realiteten ei vidareføring av gjeldande rett

6.4 Deltakarlova § 15 - kvotefaktorar

Denne føresegna gjev reglar om systemet med kvotefaktorar. I tillegg gjev § 16 som er omtala nedanfor, føresegner om overføring av kvotefaktorar mellom fartøy. Kvotefaktorar er tidlegare ikkje regulerte i lova, men omtala sporadisk i forskrifter fastsette i medhald av havressurslova. Lovføresegna er derfor ny og bør kunne bidra til at regelverket på området vert meir avklart og tilgjengeleg.

Kvotefaktorane spelar ei grunnleggjande rolle i kvotesystemet ved at dei dannar grunnlag for årleg fordeling av kvotar mellom fartøy i dei mest sentrale fiskeria. Kvotefaktorane er knytte til konsesjonar eller deltakarrettar, eller til strukturkvotar dersom konsesjonen eller deltakarretten dei opprinneleg var tilknytte er oppgjeven som følgje av bruk av strukturkvoteordninga. I og med at kvotefaktorane såleis er eit bindeledd mellom deltakarlova og havressurslova, mellom fiskeriløyve og kvotar, legg departementet opp til at dei vert omtala i begge lovene. Føresegnene om tildeling av kvotefaktorar til fartøy, om kvotetak, og om overføring og nytildeling av kvotefaktorar høyrer naturleg heime i dei nye føresegnene i deltakarlova §§ 15 og 16, medan føresegner om korleis fastsetje årlege kvotar med grunnlag i tildelte kvotefaktorar naturleg inngår i kvoteføresegnene i havressurslova §§ 11 og 12.

Desse føresegnene i deltakarlova og havressurslova sett i samanheng utgjer ei oppfølging av forslaget til tiltak i kvotemeldinga kapittel 3.1 om at det enkelte fartøyet sin del av disponibel kvote kjem fram av kvotefaktorar tildelte til fartøy med relevant fiskeriløyve (faste kvotefaktorar). Dette tiltaket inneber ei forenkling av kvotesystemet ved at fastsetjinga av årleg fartøykvote berre vil avhenge av storleiken på kvotefaktorane tildelte til fartøyet og storleiken på årleg disponibel kvote. Ein treng såleis ikkje lenger ta omsyn til gruppekvotar, heimslengd, basistonn eller konsesjonskapasitet ved fastsetjing av fartøykvote i lukka gruppe i kvotefaktorregulerte haustingsverksemdar.

Føresegna i deltakarlova § 15 vil dessutan tene som lovheimel for forslaget til tiltak i kapittel 3.3.4 og 3.8.2 om å opne for konvertering av strukturkvotar og overføring av delar av avkortinga ved konvertering til kvotelageret til fellesskapet. Kvotemeldinga legg opp til at høvet til slik konvertering berre vil gjelde ved overgangen til nytt system, og ho vil i praksis kunne forankrast i § 15 tredje ledd.

Første ledd slår fast det grunnleggjande, at departementet har heimel til å fastsetje i forskrift kva for haustingsverksemdar som skal vere regulerte med kvotefaktorar, og at kvotefaktorane skal danne grunnlag for tildeling av kvote til fartøy i medhald av havressurslova § 12. Føresegna gjev dessutan departementet høve til å definere nærare rekkevidda av den enkelte kvotefaktorgruppa.

Når det gjeld definisjonen av den enkelte kvotefaktorgruppa, legg kvotemeldinga ikkje opp til endringar i eksisterande grupper, som dermed kan først vidare i nytt system under namnet "kvotefaktorgrupper" i medhald av første ledd. Dette inneber til dømes at reguleringsgruppa torsk nord for 62 grader nord vil kunne definerast som ei kvotefaktorgruppe, og reguleringsgruppa sei i Nordsjøen og Skagerrak som ei anna kvotefaktorgruppe. Ei enkelt kvotefaktorgruppe vil i praksis gjerne definerast til å gjelde berre eit fiskeslag og vere avgrensa til eit nærare definert område.

Ein kan merke seg at rekkevidda til kvotefaktorgrupper definerte i medhald av § 15 første ledd, ofte vil kunne avvike frå rekkevidda til fiskeri (deltakargrupper) definerte i medhald av § 12 første ledd. Til dømes vil fiskeria ofte omfatte fleire fiskeslag, til dømes fiske etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord med konvensjonelle reiskap. Kvotefaktorgruppene vil derimot ofte ikkje vere avgrensa til fartøytypar, som til dømes kystfiskefartøy, slik som enkeltfiskeri etter § 12 gjerne vil vere dersom vi fører vidare gjeldande deltakargrupper.

Føresegna opnar for at forvaltninga ved eit seinere høve kan endre definisjonen av den enkelte kvotefaktorgruppa dersom ein finn det formålstenleg, i medhald av første ledd andre punktum.

Andre ledd pålegg departementet å fastetje det totale talet på kvotefaktorar i den enkelte kvotefaktorgruppa. Fastsetjing av eit totalt tal på kvotefaktorar vil vere ein nødvendig føresetnad for det nye systemet med faste kvotefaktorar der tildeling av kvote til fartøy etter havressurslova skal baserast på kor stor del av det totale talet på kvotefaktorar det enkelte fartøyet er tildelt.

Andre ledd andre punktum regulerer når det totale talet på kvotefaktorar i ei kvotefaktorgruppe kan aukast. Det klare utgangspunktet må vere at det skal mykje til før det er aktuelt å auke det totalte talet på kvotefaktorar. Det naturlege vil vere at same rettslege materielle avgrensing bør gjelde for når departementet kan auke det totale talet på kvotefaktorar, som for når departementet kan nytildele fiskeriløyve i lukka fiskeri etter § 13 andre ledd, dvs. at nytildeling berre kan skje "*etter en vurdering ut fra deltakerlovens formål*". Dette er ei vidareføring av prinsippet i gjeldande deltakerlov § 16 og inneber i praksis at det skal mykje til å auke talet på kvotefaktorar, jf. omtale av § 13 andre ledd ovanfor.

Lovføresegna presiserer dessutan at endringar i det totale talet på kvotefaktorar pr. gruppe berre kan endrast ved kvoteårsskifte. Det er praktiske grunnar til dette, mellom anna behovet for ei formålstenleg gjennomføring av kvoteutvekslingsordninga i medhald av havressurslova § 14.

Nytildeling av kvotefaktorar vil kunne skje i samband med nytildeling av fiskeriløyve etter § 13 andre ledd, men det treng ikkje vere slik. Ei nytildeling av fiskeriløyve i eit fiskeri med kvotefaktorregulering vil uansett vanskeleg kunne skje utan at ein samtidig lyser ut kvotefaktorar som kan knytast til dei nye fiskeriløyva. Nytildeling av kvotefaktorar vil dessutan kunne skje utan at ein samtidig aukar talet på fiskeriløyve. Ein legg opp til at kvotefaktorane i slike høve overførast til kvotelageret til fellesskapet, og at dei kan lysast ut derfrå i medhald av § 17 andre ledd. Dette er presisert i tredje ledd andre punktum.

Tredje ledd slår fast at departementet kan fastsetje ei tidsavgrensing for alle eller nokre av kvotefaktorane i ei kvotefaktorgruppe.

Slike tidsavgrensingar kan både fastsetjast i samband med nytildeling av kvotefaktorar, og for kvotefaktorar som allereie er tildelte første gongen utan tidsavgrensing. Ved eventuell fastsetjing av forskrift om tidsavgrensing for kvotefaktorar som allereie er tildelte første gongen utan tidsavgrensing, vil det kunne vere naturleg å gjere ei konkret vurdering av om aktørane har ei forventning som er verna gjennom avgrensingane i lovgjevingskompetansen i Grunnlova § 97 og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) P 1-1, og dersom ein skulle finne at dei har ei slik forventning, ei vurdering av om den nye tidsavgrensinga vil vere i strid med dette vernet.

Føresegna vil vere lovheimel for fastetjing av forskrifter som fører vidare eller justerer tidsavgrensingane som finst i strukturkvoteordningane i dag. Det følgjer av kapittel 3.4.4 i kvotemeldinga at tidsavgrensingane på 20 eller 25 år i utgangspunktet skal vidareførast, men med høve for fartøyeigar til å søke om forlengt tidsavgrensing ved overgangen til nytt system, gjerne omtala som konvertering av strukturkvotar til kvotefaktorar med tidsavgrensing 15 år lengre fram i tid. I dette ligg det at kvotefaktorane som har sitt opphav i strukturkvotefaktorar i utgangspunktet vil måtte førast vidare i nytt system med tidsavgrensing i medhald av forskrifter fastsette i medhald av tredje ledd, med unntak av kvotefaktorar som vert avkorta ved konvertering til kvotefaktorar med lengre tidsavgrensing. Den delen av kvotefaktorane som vert avkorta vil i utgangspunktet ikkje lenger ha noka tidsavgrensing, men delvis verte fordelt på fartøya i den aktuelle gruppa, og delvis verte overført til kvotelageret, jf. fjerde strekpunkt i kapittel 3.3.4 og første strekpunkt i kapittel 3.8.2 i kvotemeldinga.

I tillegg til nemnde tidsavgrensingar på 20 og 25 år, er fleire av kvotefaktorane i dag underlagde ei årleg tidsavgrensing fordi dei er direkte knytte til strukturkvotar eller deltakarrettar som berre gjeld for eitt år om gongen. I nytt system vil i utgangspunktet alle desse kvotefaktorane vere knytte til fiskeriløyve utan tidsavgrensing, og det vil derfor ikkje lenger vere naturleg å føre vidare systemet med årleg fornying. Det vil gje ein monaleg positiv verknad at dei årlege tidsavgrensingane som berre gjeld nokre av kvotefaktorane vert avskaffa, og at alle kvotefaktorane med dette vert meir harmoniserte.

Det framgår vidare av *tredje ledd andre punktum* at kvotefaktorane ved utløpet av tidsavgrensinga vert tilordna kvotelageret til fellesskapet eller fordelte direkte mellom fartøy med relevant fiskeriløyve etter særskild avgjerd frå departementet. På dette viset unngår ein at utløpet av tidsavgrensinga påverkar det totale talet på kvotefaktorar. Føresegna legg i seg sjølv ingen føringar på korleis forvaltninga skal fordele strukturgevinsten ved utløpet av tidsavgrensinga.

Fjerde ledd presiserer at kvotefaktorar kan tildelast fartøy med fiskeriløyve i lukka fiskeri som omfattar den aktuelle kvotefaktorgruppa. I dette ligg det mellom anna at kvotefaktorar ikkje kan tildelast fartøy som ikkje er tildelt fiskeriløyve som omfattar den aktuelle kvotefaktorgruppa. Kvotefaktorar vil likevel kunne vere knytte til førehandstilsegn etter § 14 andre ledd (utskiftingsløyve) eller til kvotelageret til fellesskapet. Fjerde ledd gjer det vidare tydeleg at kvotefaktorane rettsleg sett ikkje vil vere ein del av fiskeriløyvet som sådan, men tildelte gjennom eigne enkeltvedtak. Dette er likevel ikkje til hinder for at ein kvotefaktor alltid skal vere knytt til eit konkret fiskeriløyve dersom han er tildelt eit fartøy.

Femte ledd gjev departementet kompetanse til å gje nærare reglar om tildeling av kvotefaktorar. Føresegna gjev såleis departementet høve til å vidareføre gjeldande føresegner om kvotefaktorar som er fastsette i forskrift, mellom anna føresegner om kvotetak, slik som kvotemeldinga legg opp til. Føresegna legg dessutan til rette for innføring av den nye gruppeinndelinga i kystfiskeflåten basert på faktisk lengd, ved at ho opnar for å knyte den enkelte kvotefaktoren til ei nærare definert gruppe.

6.5 Deltakarlova § 16 – overføring av kvotefaktorar mellom fartøy

Denne føresegna gjev reglar om overføring av kvotefaktorar mellom fartøy og vil gjelde både ved bruk av strukturkvoteordninga og utan bruk av strukturkvoteordninga. Overføring av kvotefaktorar utan bruk av strukturkvoteordninga er gjerne omtala som splitting av kvotefaktorar i gjeldande regelverk. Dersom overføring av kvotefaktorar mellom fartøy skjer i samband med erstatningstildeling av fiskeriløyve, er det deltakarlova § 14 siste ledd som regulerer overføringa. Fordeling av avkorta kvotefaktorar på andre fartøy i gruppa i samband med konvertering av strukturkvotar ved overgangen til nytt system, er det deltakarlova § 15 som gjev heimel til å regulere.

Føresegna erstattar føresegnene i havressurslova § 14 om spesielle kvoteordningar som i dag er heimel både for strukturkvoteordningane for høvesvis havfiskeflåten og kystfiskeflåten og for ordningane for splitting av strukturkvotar i desse to flåtegruppene. Dei nærare føresegnene om desse ordningane er fastsette i forskrifter i medhald av havressurslova § 14.

Føresegna legg opp til at strukturkvoteordningane og splittingsordningane som gjeld i dag kan forast vidare i nytt system i forskrifter fastsette i medhald av ny § 16. Nytt er det likevel at det er kvotefaktorane som er hovudfokus i lovteksten, og ikkje kvoteordningane som sådan, noko

som legg til rette for ei meir presis framstilling av det rettslege innhaldet i desse ordningane, som reelt sett gjeld overføring av kvotefaktorar (fordelingsnøklar), ikkje kvotar.

Føresegna legg vidare til rette for at fleire av forslaga i kapittel 3.3 i kvotemeldinga om enkelte justeringar i strukturkvoteordningane, mellom anna avkortingssatsen og overføring av strukturgevinst til kvotelageret, kan fastsetjast i medhald av den nye lovheimelen.

Føresegna legg også til rette for at ein i forskrifter kan gje fartøyeigar fleksibilitet til å dele opp kvotepakker, til dømes ved at ein ved overføring av kvotefaktorar ved strukturering eller splitting kan tildele kvotefaktorar frå ulike kvotefaktorgrupper til ulike fartøy, sjølv om dei i utgangspunktet var knytte til eit og same fiskeriløyve. Slik oppdeling vil til dømes kunne gjerast gjeldande for kvotefaktorar med tidsavgrensing (strukturkvotefaktorar) og vil til dømes kunne innebere at kvotefaktorane med tidsavgrensing for torsk nord for 62 gradar nord vert overførte til eit fartøy, og kvotefaktorane med tidsavgrensing for hyse og sei nord for 62 gradar nord til eit anna fartøy, sjølv om dei før overføringa var knytte til same fiskeriløyve. Ei slik tilnærming vil vere i samsvar med kva som er praksis i dag i dette tilfellet.

Føresegna skil seg frå § 15 ved at sistnemnde gjeld systemet med kvotefaktorar meir generelt, medan § 16 gjeld spesielt for overføring av kvotefaktorar mellom fartøy. Overføring etter § 16 føreset likevel at vilkåra for tildeling fastsette i medhald av § 15 er oppfylte. I dette ligg det mellom anna at bruk av strukturkvoteordningane eller splittingsordningane føreset eit enkeltvedtak frå forvaltninga etter søknad i medhald av § 15 siste ledd, på same måte som i gjeldande system. Strukturkvoteordningane og splittingsordningane skil seg såleis frå kvoteutveksling (kvoteleige) mellom fartøy etter havressurslova § 14 som ikkje føreset enkeltvedtak frå forvaltninga, og som gjeld overføring av kvotar, ikkje kvotefaktorar.

Første ledd gjeld overføring av kvotefaktorar mellom fartøy ved bruk av strukturkvoteordningar og gjev saman med § 15 siste ledd lovheimel for å fastsetje forskrifter om strukturkvoteordningane i nytt system.

Det er ein føresetnad for overføring etter første ledd første punktum at "*et fartøy ... tas ut av fisket permanent eller for en periode*". Omgrepet "*fisket*" inneber at det er tilstrekkeleg at forskrifta krev at fartøyet tas ut av det aktuelle fisket som overføringa av kvotefaktorar gjeld og utelukkar såleis ikkje at fartøyet kan fortsetje med anna fiske. Formuleringa er ikkje til hinder for at forvaltninga i forskrift fastset strengare krav for strukturering, til dømes at fartøyet vert teke ut av alt fiske.

Første ledd andre punktum nemner tre døme på vilkår som forskrifta kan fastsetje for å tillate strukturering, men er ikkje ei uttømmende oversikt over vilkår forskrifta kan stille. Strukturering vil i tillegg måtte skje innanfor de rammene som følgjer av § 15 og forskriftsføresegner fastsette i medhald av denne, til dømes kvotetak i medhald av § 15 siste ledd. Dei tre vilkåra er alle del av gjeldande strukturkvoteordningar, og kvotemeldinga legg ikkje opp til at dei skal avskaffast.

Det første dømet på vilkår i lovteksten er at fiskeriløyve og kvotefaktorar som er tildelte til fartøyet som ein tek ut av fisket, skal oppgjevast. Eit slikt vilkår kan omfatte alle fiskeriløyve og kvotefaktorar som er tildelte fartøyet uavhengig av om dei er gjenstand for strukturering som er hovudregelen i gjeldande system, eller dei kan omfatte berre nokre av fiskeriløyva og kvotefaktorane tildelte til fartøy, til dømes berre dei som vert gjenstand for strukturering. Det andre dømet i lovteksten på vilkår som departementet kan fastsetje i forskrift er at kvotefaktorane som vert overførte ved strukturering skal avkortast, jf. kvotemeldinga kap. 3.3.4 tredje strekpunkt der det går fram at ved framtidig strukturering skal alle kvotefaktora avkortast med 10 prosent. Det tredje dømet på vilkår som departementet kan fastsetje i forskrift er at det skal gjelde ei tidsavgrensing på kvotefaktorane etter overføring i samband med strukturering. Det følgjer av kvotemeldinga kap. 3.3.4 andre strekpunkt at ein skal vidareføre tidsavgrensingane i strukturkvoteordningane, noko som inneber at det skal fastsetjast ei tidsavgrensing på 20 år på kvotefaktorar utan tidlegare tidsavgrensing som vert overførte ved bruk av strukturkvoteordninga, men ikkje på den delen som vert avkorta.

Første ledd tredje punktum slår fast at kvotefaktorane som vert avkorta ved framtidig overføring av kvotefaktorar i samband med strukturering skal til kvotelageret, i tråd med kvotemeldinga kapittel 3.3.4 tredje strekpunkt.

Andre ledd slår kort fast at departementet kan fastsetje nærare føresegner om når ein kan gjere unntak frå kravet i første ledd første punktum om at eit fartøy må takast ut av fisket permanent eller for ein periode. Denne føresegna vil tene som lovheimel for føresegner om overføring av kvotefaktorar i tilfelle som vi i dag nemner som splitting av strukturkvotar eller splitting av strukturkvotefaktorar, det vil seie det same som overføring av kvotefaktorar utan bruk av strukturkvoteordninga. Føresegna gjeld heller ikkje overføring av kvotefaktorar i samband med overføring av relevant fiskeriløyve. I slike tilfelle vil overføringa vere regulert i og i medhald av deltakarlova § 14 siste ledd.

Splitting av strukturkvotar og strukturkvotefaktorar mellom fartøy utan at det samtidig skjer ei overføring av relevant konsesjon eller deltakarrett er i dag forankra i strukturforskrifta for havfiskeflåten § 7 b og strukturforskrifta for kystfiskeflåten § 11 b. Denne særskilde ordninga opnar berre for splitting av strukturkvotar og strukturkvotefaktorar, og ikkje for tilsvarande splitting av grunnkvotar og grunnkvotefaktorar som i gjeldande system berre kan splittast saman med relevant konsesjon eller deltakarrett fordi grunnkvotane ikkje kan skiljast frå desse utan ved bruk av strukturkvoteordninga. Splittinga skjer i dag utan avkorting, men må skje innanfor gjeldande kvotetak.

Føresenga i andre ledd legg til rette for at splittingsordninga kan vidareførast på same vilkår. Dette er i tråd med kvotemeldinga som ikkje legg opp til større endringar i splittingsordninga og heller ikkje omtalar ho nærare. I dette ligg det mellom anna at føresegna framleis vil kunne gjelde berre for det som i dag vert kalla strukturkvotar og strukturkvotefaktorar, og som i realiteten dreier seg om kvotefaktorar som opprinneleg er tildelte ved bruk av

strukturkvoteordninga, og som i ny ordning derfor vil verte omtala som kvotefaktorar med tidsavgrensing, jf. §§ 15 tredje ledd og 16 første ledd. Føresegna legg dessutan til rette for at ein kan gjere ei teknisk justering i splittingsordninga slik at ho tek høgd for forslaget til tiltak i første strekpunkt i kvotemeldinga kap. 3.4.4 om å erstatte gruppeinndeling etter heimslengd med gruppeinndeling etter faktisk lengd.

6.6 Deltakarlova § 16 a – avgift til strukturfond for fiskeflåten

Føresegna gjev departementet heimel til å fastsetje forskrift om avgift til strukturfond for fiskeflåten.

Føresegna er ny og er ei oppfølging av forslaget til tiltak i kvotemeldinga kapittel 3.4.4 om å innføre ei næringsfinansiert kondemneringsordning for fartøy under 11 (13) meter. Føresegna er nødvendig for å kunne innkrevje avgift frå næringa for å finansiere ordninga, og ho er formulert omtrent på same viset som den no oppheva lovføresegna i saltvassfiskelova § 8 b om ei avgift av fangstverdien til eit strukturfond for kapasitetstilpassing i fiskeflåten.

Føresegna gjev departementet heimel til å fastsetje i forskrift at det skal vere ei avgift på fangstverdien til eit strukturfond i fiskeflåten. Føresegna gjev vidare departementet høve til å gje nærare føresegner om avgifta, forutan at skuldig avgift er tvangsgrunnlag for utlegg, at det er Stortinget som fastset avgiftsatsen, og at utgifter til administrasjon av fondet kan dekkjast frå fondet.

Føresegna slår fast at avgifta må leggjast på fangstverdien, noko som legg til rette for at fiskesalslaga kan administrere avgifta. Innanfor denne ramma i lova vil det vere opp til departementet å fastsetje i forskrift det nærare opplegget for innkreving av avgift og tildeling av tilskot frå fondet, mellom anna at avgifta berre skal gjelde for den minste fartøygruppa, og at det er eit vilkår for tilskot at fartøy oppgjev fiskeriløyve og kvotefaktorar.

Framtidig bruk av ei slik ordning vil frigjere ein strukturgevinst i form av kvotefaktorar som det vil vere opp til departementet å fordele innanfor rammer som Stortinget gjev. Kvotemeldinga legg opp til at dei skal fordelast på gjenverande fartøy i gruppa.

6.7 Deltakarlova § 17 – kvotelageret til fellesskapet

Denne føresegna gjev reglar om kvotelageret til fellesskapet og korleis staten kan nytte kvotefaktorar som er tilordna kvotelageret, og om vederlag til staten ved tildeling av kvotefaktorar eller utleie av kvotar frå kvotelageret. Reglar om kva som skal til for at kvotefaktorar kjem inn til kvotelageret er forankra i andre lovføresegner. Vi viser i denne samanhengen til §§ 15 tredje ledd, 16 første ledd og 18 første ledd.

Føresegna i § 17 er heilt ny og erstattar ingen føresegner i gjeldande regelverk. Ho er ei oppfølging av forslaget til tiltak i kvotemeldinga kapittel 3.8 om å opprette eit kvotelager og åpne for utleie av kvotar frå kvotelageret som vil generere eit proveny til staten.

Kvotemeldinga drøfter fleire sider ved utleige av kvotelageret som er relevante for lovarbeidet. Det går til dømes fram av kapittel 3.3.3 at regjeringa meiner at kvotefaktorane som plasserast i kvotelageret, skal bli verande i kvotelageret slik at staten kan disponere kvotefaktorane for fellesskapet. Det går vidare fram av kapittel 3.8.2 at ingen av tiltaka som regjeringa foreslår i kvotemeldinga vil vere til hinder for at staten på eit seinere tidspunkt innfører nye tiltak, eller erstattar dei foreslegne ordningane, for å auke bidraget frå næringa til staten. Meldinga viser til at det er staten som disponerer kvotelageret for det fellesskapet som det er vist til i havressurslova § 2.

Første ledd slår fast at departementet kan fastsetje forskrift om etablering av eit kvotelager for fellesskapet og gje føresegner om korleis bruke kvotefaktorar som høyrer til kvotelageret.

Føresegna legg ikkje konkrete føringar på bruken av kvotefaktorane i kvotelageret. Dette er det meir naturleg at departementet gjev nærare føresegner om i forskrifta.

Føresegna legg såleis til rette for at departementet i forskrift kan fastsetje at kvotefaktorane kan leigast ut som årlege kvotar i tråd med forslaget i kvotemeldinga kapittel 3.8.2, og at gruppebindinga på kvotefaktorane ikkje endrast av at kvotefaktorane ligg i kvotelageret, slik at ressursfordelinga mellom fartøygruppene kan liggje fast. Føresegna legg vidare til rette for at utleige av kvotar frå kvotelageret skal skje frå ein sjølvfinansierande marknadsplass som i tillegg vil kunne vere arena for ut- og innleige av kvotar i medhald av kvoteutvekslingsordninga forankra i havressurslova § 14.

Føresegna er ikkje til hinder for at kvotelageret kan danne grunnlag for tildeling av kvotefaktorar i staden for kvotar, på kort eller lang sikt, med eller utan tidsavgrensning. Ved utløpet av eventuell tidsavgrensning som måtte vere knytt til kvotefaktorar tildelte til fartøy frå kvotelageret, kan forskrifta fastsetje at faktorane skal tilbake til kvotelageret, noko som er uttrykkeleg presisert i andre ledd siste punktum, og som er i tråd med målsettinga i kvotemeldinga kapittel 3.3.3 om at kvotefaktorane skal bli verande i kvotelageret slik at staten kan disponere dei.

Føresegna er ikkje til hinder for at utleige av kvotar eller tildeling av kvotefaktorar frå kvotelageret kan skje ved utlysing, til dømes gjennom bruk av auksjon.

Andre ledd slår fast at departementet kan fastsetje forskrift med føresegner om vederlag ved tildeling av kvotefaktorar eller utleige av kvotar frå kvotelageret.

Føresegna gjev ikkje nærare føringar på når det skal krevjast vederlag, storleiken på vederlaget, korleis vederlaget skal fastsetjast og korleis det skal krevjast inn. Dette vil det vere opp til departementet å fastsetje i forskrifta innanfor dei rammene Stortinget måtte setje, og etter at høyring er gjennomført dersom det er nødvendig. I dette ligg det mellom anna at departementet kan krevje inn vederlag ved bruk av auksjon.

Føresegna gjev ikkje føringar på kva vederlaget kan nyttast til. Dette inneber til dømes at vederlaget kan nyttast til å finansiere administrasjonen av den sjølvfinansierande marknadsplassen som er omtala i siste strekpunkt i kapittel 3.2.3 i kvotemeldinga.

6.8 Deltakarlova § 18 – bortfall og tilbakekalling av fiskeriløyve mv.

Denne føresegna gjeld bortfall og tilbakekalling av fiskeriløyve i enkeltsaker. Ho erstattar gjeldande § 18 i deltakarlova som gjeld bortfall og tilbakekalling av konsesjonar i enkeltsaker.

Føresegna fører i hovudsak vidare gjeldande § 18, men det er gjort enkelte tekniske justeringar i første ledd som følgje av forslaget i kvotemeldinga om å erstatte konsesjonar og deltakarrettar med fiskeriløyve, og som følgje av forslaget om å omtale systemet med kvotefaktorar i lova.

Første ledd første punktum slår fast at eit fiskeriløyve fell bort dersom ervervsøyvet for fartøyet fell bort eller vert kalla tilbake. Dette følgjer naturleg av at ein ikkje kan tildele fiskeriløyve utan at ervervsøyve ligg føre, jf. § 12 tredje ledd andre punktum. Det er deltakarlova §§ 10 og 11 som regulerer når ervervsøyve fell bort og når ervervsøyve skal eller kan kallast tilbake. Departementet foreslår ingen endringar i §§ 10 og 11 i dette høyringsnotatet.

Føresegna inneber ei endring i høve til gjeldande § 18 ved at ho gjeld for fiskeriløyve i staden for konsesjonar og såleis i praksis vil få verknad for fiskeriløyve med opphav i deltakarrettar i lukka gruppe i no gjeldande system. I praksis medfører likevel ikkje dette noka reell endring i gjeldande rett då det følgjer av deltakarforskrifta som er fastsett i medhald av § 21 at fartøy berre kan ha deltakarrett i lukka gruppe så lengde dei er registrerte i merkeregisteret. Registrering i merkeregisteret føreset at fartøyet er tildelt ervervsøyve.

Første ledd andre punktum slår fast at kvotefaktorar som er knytte til fiskeriløyvet som fell bort eller vert kalla tilbake, skal plasserast i kvotelageret til fellesskapet. Føresegna er ny i lova og ei følgje av at systemet med kvotefaktorar vert omtala i den nye lova. Ho er ein logisk konsekvens av at kvotefaktorar som er tildelte eit fartøy skal vere knytt til eit konkret fiskeriløyve som er tildelt same fartøy, jf. § 15 fjerde ledd. Føresegna inneber inga endring i kva som er gjeldande praksis.

Andre ledd slår fast at reglane som gjeld for bortfall og tilbakekalling i enkeltsaker gjeld tilsvarande for fiskeriløyve. Føresegna inneber ei endring i høve til gjeldande rett ved at ho gjeld for fiskeriløyve uavhengig av om dei har sitt opphav i konsesjonar eller deltakarrettar, medan ho i gjeldande system berre har hatt direkte verknad for konsesjonar. Føresegna inneber at det i enkeltsaker kan vere aktuelt å kalle tilbake fiskeriløyve utan at tilsvarande skjer for ervervsøyve tildelt same fartøy.

6.9 Deltakarlova § 19 – tilbakekalling av alle fiskeriløyve i eit fiskeri

Denne føresegna gjeld tilbakekalling av ei heil gruppe fiskeriløyve, det vil seie alle fiskeriløyve i eit fiskeri. Ho er ei vidareføring av gjeldande § 19 om tilbakekalling og avgrensing av ei heil gruppe konsesjonar i eit fiskeri.

Føresegna fører i hovudsak vidare gjeldande § 19, men det er gjort enkelte tekniske justeringar i første ledd som følgje av forslaget i kvotemeldinga om å erstatte konsesjonar og deltakarrettar med fiskeriløyve, og som følgje av forslaget i dette høyringsnotatet om å omtale systemet med kvotefaktorar i lova. I tillegg foreslår departementet å delegere kompetansen til å gjere vedtak etter føresegna frå kongen til departementet i tråd med at det er lagt opp til at departementet skal ha vedtakskompetansen etter alle føresegnene i lova.

Første ledd slår fast at departementet kan kalle tilbake alle fiskeriløyve i eitt eller fleire fiskeri. Føresegna gjeld i dag berre for konsesjonar, noko som medfører at ny føresegn får eit vidare verkeområde ved at ho gjeld tilbakekalling av alle fiskeriløyve både i fiskeri som tidlegare var regulerte med konsesjonar, og fiskeri som tidlegare var regulerte med deltakarrettar. Ut over dette er det ingen materielle endringar i føresegna.

Føresegna gjev etter sin ordlyd departementet ein vid kompetanse til å kalle tilbake alle fiskeriløyve i eitt eller fleire fiskeri og kan såleis potensielt ha som verknad for reiarlaga at fartøyet deira misser heile eller store delar av driftsgrunnlaget. I praksis har føresegna berre vore nytta til nødvendige tekniske justeringar i konsesjonssystemet som ikkje har medført nemneverdige endringar i driftsgrunnlaget for fartøya. Føresegna vil kunne verte meir aktuell dersom årlege deltakarrettar vert erstatta med felles fiskeriløyve slik at forvaltninga ikkje lenger vil ha høve til å la vere å føre vidare deltakargruppene ved den årlege forskriftsfastsetjinga i medhald av deltakarlova § 21.

Ved ei eventuell tilbakekalling som svekker driftsgrunnlaget som reiarlaga har investert i, og som er forankra i ei forskriftsendring, vil det kunne vere naturleg å gjere ei konkret vurdering av om aktørane har ei forventning som er verna i Grunnlova § 97 eller Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) P 1-1, og dessutan, dersom ein skulle finne at dei har ei slik forventning, ei vurdering av om ei slik tilbakekalling vil vere i strid med dette vernet.

Andre ledd slår fast at departementet kan avgrense alle fiskeriløyve i eit fiskeri ved å endre definisjonen av fiskeriet i medhald av § 12 første ledd, til dømes til eit snevrare geografisk område eller til eit mindre omfang av typar fiske og fangst. Føresegna er ei vidareføring av gjeldande føresegn i § 19 første ledd andre punktum. I og med at fiskeriløyve i nytt system vil vere knytte til eit konkret fiskeri som vil kunne vere definert i medhald av § 12, vil det vere naturleg at ei avgrensing av alle fiskeriløyve i eit fiskeri skjer gjennom ei endring av den fastsette fiskeridefinisjonen. Det er derfor naturleg at den nye føresegna viser til heimelen for å definere fiskeri i § 12.

Tredje ledd er ei ny føresegn som regulerer kva som skjer med kvotefaktorane ved tilbakekalling av alle fiskeriløyve i eit fiskeri og ved avgrensing av alle fiskeriløyve i eit fiskeri. Føresegna gjev departementet kompetanse til å avgjere om relevante kvotefaktorar skal bortfalle og avgrensast. Dette vil måtte avhenge av ei konkret vurdering der departementet mellom anna kan ta omsyn til at ei kvotefaktorgruppe etter § 15 gjerne har eit anna sakleg verkeområde enn eit fiskeri som er regulert med fiskeriløyve etter § 12.

6.10 Deltakarlova § 21 – avgrensingar i retten til å ta del i enkelte fiskeri

Føresegna gjev departementet heimel til å regulere deltakinga i opne fiskeri og i open gruppe i fiskeri som er lukka.

Føresegna er i og for seg ei vidareføring av gjeldande § 21 i deltakarlova, men med fleire endringar, mellom anna fordi føresegna berre vil gjelde deltaking i opne fiskeri og open gruppe, og ikkje lenger årlege deltakarrettar i lukka gruppe som i dag. Dette er ei følgje av forslaget i kvotemeldinga om å innføre nye felles fiskeriløyve til erstatning for konsesjonar og deltakarrettar. Fiskeriløyve som erstattar årlege deltakarrettar i lukka gruppe vil vere regulerte i § 13 om lukking av fiskeri. I praksis inneber dette at føresegnene i no gjeldande første ledd siste punktum om avgrensingar i talet på fartøy og i tredje ledd om erstatningstildeling ikkje lenger vil finnast i § 21, men i §§ 13 og 14 om høvesvis lukka fiskeri og erstatningstildeling.

Kvotemeldinga legg opp til fleire endringar i opne grupper i kapittel 3.5 om rekruttering til fiskerinæringa, og ho drøfter kva som bør vere formålet med open gruppe. Dei foreslegne tiltaka gjeld likevel i liten grad reglane om kven som skal kunne delta i open gruppe og krev i og for seg ikkje at ein gjer endringar i lovheimelen i § 21.

Første ledd gjev departementet kompetanse til å fastsetje i forskrift føresegner om vilkår for å delta i fiskeri hvor det ikkje er krav om fiskeriløyve etter § 12, og vilkår for å delta utan fiskeriløyve i open gruppe i fiskeri med krav om fiskeriløyve. Føresegna gjev dessutan fleire døme på krav som kan stillast i forskrift, på same måte som i gjeldande lov.

Første ledd inneheld fleire endringar frå gjeldande første ledd, utover det som følgjer av at lukka fiskeri ikkje lenger er omfatta av § 21.

For det første gjeld det ikkje lenger ei avgrensing om at forvaltninga berre kan fastsetje forskrift for *eitt år om gongen*. Denne endringa er ei følgje av at forskrifter om lukka gruppe ikkje lenger vil ha ei slik tidsavgrensing fordi dei vil inngå i forskrifter med fiskeriløyve. Departementet vurderer det som naturleg at lovheimelen for deltaking i open gruppe ikkje vil vere til hinder for ei mogleg framtidig harmonisering mellom dei ulike forskriftene om deltaking i fiskeria i kystfiskeflåten, og lova bør derfor ikkje stille ei absolutt tidsavgrensing på forskrifter om deltaking i open gruppe. Dette er naturlegvis ikkje til hinder for at departementet likevel kan fortsetje med å fastsetje forskrifter om deltaking i open gruppe for eit år om gongen slik som vi gjer i dag, eller gjennomføre endringar i forskrifta i løpet av

kvoteåret etter alminneleg høyring dersom omstenda skulle tilseie det. Opphevinga av tidsavgrensinga i lova treng såleis ikkje medføre endringar i rammevilkåra for den enkelte aktøren.

For det andre inneheld ikkje føresegna lenger ei avgrensing om at forvaltninga berre kan fastsetje forskrift om deltaking i open gruppe eller opne fiskeri dersom omsynet til ressursforvaltninga, avviklinga av fisket eller lønnsenda i fisket gjer det *nødvendig*. Dette kravet om at tiltaket skal vere nødvendig har vore forstått som at tiltaket må vere formålstenleg for å oppnå ei eller fleire av målsettingane som er nemnde i lova. Departementet meiner derfor at omgrepet "nødvendig" kan vere misvisande og foreslår å fjerne det frå lova for å få ein meir treffande heimel. Dette vil dessutan bidra til harmonisering av lovføresegnene om deltaking i opne grupper i kystfiskeria i § 21 og lovføresegnene om fiskeriløyve for deltaking i lukka grupper i kystfiskeria i §§ 12 og 13.

For det tredje gjev første ledd kompetanse direkte til departementet til å fastsetje forskrifter, noko som inneber ei endring i høve til gjeldande lovføresegn som gjev kompetanse til Kongen. Endringa har avgrensa praktisk verdi då kongen uansett gjennom eit eige vedtak har delegert forskriftskompetansen etter gjeldande lovføresegn til departementet.

Andre ledd inneheld ytterlegare døme på kva for vilkår forskrifta kan fastsetje og inneber hovudsakleg mindre språklege endringar i høve til gjeldande føresegn.

Tredje ledd inneber ei vidareføring av nogjeldande fjerde ledd, jf. at nogjeldande tredje ledd gjeld erstatningstildeling i lukka gruppe og derfor er flytta til § 14. Føresegna vart vedteken av Stortinget ved lov 21. september 2012 nr. 66 og gjev personar busette i eit særskilt område ein rett til å delta i open gruppe. Ho er ei oppfølging av det såkalla kystfiskeutvalet, jf. Prop. 70 L (2011-2012) *Endringar i deltakerloven, havressurslova og finnmarksloven*.

Kvotemeldinga legg ikkje opp til endringar i denne føresegna. I dette høyringsnotatet legg vi berre opp til ei teknisk justering i referansen i tredje ledd første punktum som følgje av at lukka gruppe vert regulert i deltakarlova kapittel III i staden for kapittel IV.

6.11 Deltakarlova § 31 – straff

Forslaget til endringar i deltakarlova § 31 inneber ei oppdatering av referansane til kva for føresegner i lova som er underlagde trugsmål om straff. I praksis inneber dette at ein foreslår å oppheve referansen til deltakarlova § 15 fordi dei aktuelle føresegnene som skal vere underlagde straffetrussel vert flytta frå § 15 til § 12 som det allereie referert til i straffeføresegna. Dei aktuelle føresegnene som vert flytta går ut på at fiskeriløyvet (tidlegare det spesielle løyvet) ikkje gjev rett til å nytte anna fartøy enn det fartøyet som er tildelt det aktuelle løyvet, forutan at andre enn den fysiske eller juridiske personen som har løyvet for fartøyet (eigaren av fartøyet) ikkje utan eige løyve kan drive fiske eller fangst med fartøyet.

6.12 Havressurslova § 11 – nasjonal kvote, disponibel kvote, restkvote mv.

Føresegna regulerer fastsetjing av nasjonal kvote, disponibel kvote, restkvote og andre kvotar som ikkje er fordelte til enkeltfartøy.

Dette høyringsnotatet legg opp til fleire endringar i føresegna, mellom anna som følgje av forslaget til tiltak i kvotemeldinga kapittel 3.2.1 om å opne for at det enkelte fartøyet sin del av disponibel kvote skal gå fram av kvotefaktorar som er tildelte til fartøyet. Andre endringar i føresegna har som grunngjeving eit ønske om å forenkla og korte ned føresegna.

Første ledd slår mellom anna fast at departementet kan fastsetje nasjonal kvote som utgjer eit største tillate uttak for villlevande marine ressursar, at nasjonal kvote skal fastsetjast for konkrete tidsrom, og at nasjonal kvote utgjer ei øvre grense for den totale mengda kvotar som kan tildelast etter §§ 11 og 13. Den manglande referansen til § 12 inneber at føresegna ikkje er til hinder for overregulering, dvs. fastsetjing av kvotar for enkeltfartøy som i sum overstig disponibel kvote etter andre ledd, og dermed indirekte at den totale mengda kvotar overstig nasjonal kvote. Føresegna inneber i så måte ei vidareføring av gjeldande rett og ingen materielle endringar, berre ei forenkla omformulering av siste setning.

Andre ledd gjeld særskild for kvotefastsetjing i kvotefaktorgrupper oppretta i medhald av deltakerlova § 15, høvesvis fastsetjing av disponibel kvote etter andre ledd første punktum og restkvote etter andre ledd andre punktum.

Det følgjer av *andre ledd første punktum* at departementet *skal* fastsetje ein disponibel kvote som skal utgjere ein del av nasjonal kvote. Denne føresegna regulerer saman med deltakarlova § 15 femte ledd og havressurslova § 12 det nye høvet mellom kvotefaktorar, disponibel kvote og kvotar tildelte enkeltfartøy. Føresegna er såleis ei av fleire som følgjer opp forslaget i kvotemeldinga kapittel 3.1.4 om innføring av faste kvotefaktorar, noko som mellom anna inneber at ein ikkje treng gå vegen om gruppekvotar for å fastsetje årleg kvote for fartøyet.

Føresegna talar derfor ikkje lenger om gruppekvotar, berre disponibel kvote og kvotefaktorar. Dette er likevel ikkje til hinder for at forvaltninga framleis kan velje å gå vegen om gruppekvotar ved fastsetjinga av kvotar til fartøy i haustingsverksemdar som ikkje er kvotefaktorregulerte, men i haustingsverksemdar med kvotefaktorregulering må fordelinga skje ved bruk av disponibel kvote og kvotefaktorar, jf. omgrepet "skal" i andre ledd første punktum.

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 avsetjingar. 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 at aktørar har ei slik forventning, vil ein kunne vurdere kva

forventninga inneber, men staten vil uansett måtte ha stor fridom til å fastsetje kor stor del av nasjonal kvote den disponible kvoten skal utgjere.

Andre ledd andre punktum gjev nærare føresegner om restkvoten. Med restkvote siktar vi her til den delen av nasjonal kvote som ikkje er disponibel kvote i eit kvotefaktorregulert fiskeri. Føresegna gjev ei kort liste med døme på kva restkvoten kan nyttast til, men lista er ikkje uttømmende. To døme på kva som vil måtte inngå i restkvoten er avsetjing til open gruppe og avsetjing til sports- og rekreasjonsfiske då fiske i desse gruppene ikkje kan basere seg på kvotefaktorar. Vidare vil avsetjing til ekstrakvoteordningar inngå i restkvoten. Det følgjer av kvotemeldinga kapittel 3.7.6 at kvoteavsetjingar til rekrutteringsformål skal hentast frå ekstrakvoteordningar, og at inntil fem prosent av torskekvoteane vil kunne avsetjast til ekstrakvoteordningar for særleg å kunne nyttast til å redusere sesongvariasjonar og auke tilgangen til ferskt råstoff for fiskeindustrien. Verken lova eller kvotemeldinga gjev eit tak på kor stor del av nasjonal kvote som restkvoten kan utgjere.

Tredje ledd og fjerde ledd fører vidare føresegner om at ein del av nasjonal kvote kan setjast av til distriktskvote, og at forvaltninga kan fastsetje at ein del av nasjonal kvote skal leverast til ein særskild bruk eller i ein særskild tilstand. Departementet legg opp til å føre desse føresegnene vidare med nokre språklege justeringar mellom anna som følgje av at ein ikkje vil gå vegen om gruppekvoten ved fordeling av nasjonal kvote til fartøy i kvotefaktorregulerte fiskeri.

Ein foreslår å oppheve no gjeldande femte ledd som overflødig. Føresegna opnar i dag for at departementet kan fastsetje mellom anna fangstavgrensingar for fartøy som høyrer til i ei fartøygruppe som samla for ei rimeleg fangstordning. Dette er ikkje til hinder for at departementet framleis kan fastsetje fangstavgrensingar for slike fartøy, i og med at føresegna uansett har vore overflødig.

Femte ledd inneber ei vidareføring av no gjeldande sjette ledd. Føresegna gjeld fastsetjing av kvotar for det særskilde området som er omtala i deltakarlova § 21 siste ledd. Ho er ei oppfølging av det såkalla kystfiskeutvalet, jf. Prop. 70 L (2011-2012) *Endringar i deltakerloven, havressurslova og finnmarksloven*. Kvotemeldinga legg ikkje opp til endringar i føresegna, og departementet foreslår derfor ingen endringar utover å rette opp ein feil i referansen til deltakarlova § 21 siste ledd.

6.13 Havressurslova § 12 – kvotar for fartøy

Føresegna regulerer fastsetjing av kvotar for enkeltfartøy.

Føresegna inneheld fleire endringar, hovudsakeleg som følgje av forslaget i kvotemeldinga om innføring av faste kvotefaktorar. Forslaget er forankra i tre nye lovføresegner som ein må sjå på i samanheng: deltakarlova § 15 og havressurslova § 11 andre ledd forutan § 12 andre ledd.

Første ledd gjev heimel til å fastsetje kvotar for enkeltfartøy i kvantum, individ, haustingsdøgn eller andre innsatsfaktorar. Føresegna opnar vidare for at kvotane kan fastsetjast for visse tidsrom eller per tur og for ein bestand eller samla for fleire bestandar. Føresegna er ei uendra vidareføring av no gjeldande første ledd.

Føresegna er ikkje til hinder for at ein kan fordele kvotar mellom fartøy etter andre kriterium, til dømes etter alder. Vi viser i denne samanhengen til forslaget til tiltak i kvotemeldinga kapittel 3.5.4 om at fartøy i open gruppe som er eigde av fiskarar under 30 år skal få eit kvotetillegg frå gruppekvoten til open gruppe som inngår i restkvoten i medhald av § 11 andre ledd andre punktum.

Andre ledd er ny og regulerer fastsetjing av kvote for fartøy i kvotefaktorgrupper oppretta i medhald av deltakarlova § 15.

Føresegna knyter saman med deltakarlova § 15 og havressurslova § 11 eit avgjerande band mellom kvotar og kvotefaktorar.

Andre ledd første punktum slår fast at for i kvotefaktorgrupper oppretta i medhald av deltakarlova § 15 *skal* kvoten til fartøyet minst utgjere ein del av disponibel kvote som svarer til den delen av det totale talet på kvotefaktorar som kvotefaktorane til fartøyet utgjjer.

Føresegna nyttar omgrepet "*skal*". Dette inneber at departementet må fordele disponibel kvote etter kor mange kvotefaktorar det enkelte fartøyet er tildelt. Føresegna er med andre ord ein del av den rettslege kjernen i forslaget i kvotemeldinga om faste kvotefaktorar, nemleg at det er dei tildelte kvotefaktorane som skal danne grunnlag for årleg tildeling av kvotar. Departementet er såleis avskore frå å fordele ein mindre del av disponibel kvote til det enkelte fartøyet enn kvotefaktorane det er tildelt tilseier.

Formålet med å nytte omgrepet "*skal*" er å gje reiarlaga som eig fartøy som er tildelte kvotefaktorar større visse med omsyn til kor stor del av disponibel kvote dei vil verte tildelte. Vissa vert likevel moderert av det faktum at § 11 andre ledd ikkje gjev noka avgrensing på kor stor del av nasjonal kvote disponibel kvote skal utgjere, jf. omtale av denne føresegna ovanfor.

Føresegna er derimot etter sin ordlyd ikkje til hinder for at departementet kan fastsetje kvotar for fartøya som i sum er større enn disponibel kvote. Dette følgjer av ordlyden der det heiter at fartøykvoten "*minst*" skal utgjere ein del av disponibel kvote som svarer til den delen dei relevante kvotefaktorane som er tildelte til fartøyet, utgjjer av det totale talet på kvotefaktorar i gruppa. Til dømes inneber dette at departementet framleis kan nytte overregulering, dvs. fastsetje kvotar for enkeltfartøy som medfører at den totale mengda kvotar overstig nasjonal kvote. Det kan også vere aktuelt å fastsetje høgre kvote dersom enkelte kvotefaktorar ikkje vert fiska på i løpet av kvoteåret, enten det har si årsak i at kvotefaktorane ligg heile året i kvotelageret, eller i at det viser seg at alle fartøya ikkje fiskar opp tildelt kvote. Vidare er føresegna ikkje til hinder for tildeling av kvotar til forskning, overvaking, undervisning og

praktiske reiskapsforsøk etter § 13, tildeling av ekstrakvotar frå ekstrakvoteavsetjinga etter § 11 andre ledd eller ekstrakvotar frå kvotelageret etter deltakarloven § 17 andre ledd.

Andre ledd andre punktum presiserer at føresegna i andre ledd første punktum ikkje er til hinder for utveksling av kvotar, sjølv om slik utveksling i og for seg kan medføre at fartøyet ender opp med mindre kvote enn tildelte kvotefaktorar tilseier.

Tredje og fjerde ledd erstattar noverande andre og tredje ledd og inneber ingen materielle endringar, berre forenkling av eit par referansar til andre føresegner.

6.14 Havressurslova § 14 – årleg kvoteutveksling

Føresegna gjev departementet heimel til å fastsetje forskrift om utveksling av årleg kvote.

Føresegna er ny og ei oppfølging av forslaga til tiltak i kvotemeldinga kapittel 3.2.3 om å etablere ei ordning for kvoteutveksling for ut- og innleige av kvotar innanfor eit kvoteår og dessutan etablere ein sjølvfinansierande marknadsplass for å sikre effektiv, transparent og fleksibel kvoteutveksling. Føresegna bidrar også til å leggje til rette for ei oppfølging av forslaget til tiltak i siste strekpunkt i kapittel 3.8.2 i kvotemeldinga om at kvotefaktorar i kvotelageret kan danne grunnlag for årleg utleige av kvotar frå den sjølvfinansierande marknadsplassen for kvoteutveksling, sjølv om dette tiltaket vil ha sin lovheimel i deltakarlova § 17.

Første ledd første punktum slår fast at departementet kan fastsetje forskrift om utveksling av årleg kvote mellom fartøy med ervervsøyve etter deltakarlova kapittel 2. Føresegna gjev ingen tidsavgrensingar på kor lenge forskrifta kan vare, men ho kan berre gjelde utveksling av årleg kvote, noko som i praksis inneber at utvekslingsordninga berre kan gjelde for haustingsverksemdar som er reguerte med årlege kvotar, og at sjølve utvekslinga ikkje kan ha verknad for meir enn eitt år.

Føresegna inneber at utvekslingsordninga berre kan gjelde mellom fartøy med ervervsøyve. Kravet om at utvekslinga må vere "*mellom fartøy*" inneber at føresegna ikkje kan vere heimel for å tillate innleige av kvotar frå til dømes eit generelt utskiftingsøyve eller frå kvotelageret. Kravet vil likevel ikkje vere i vegen for at ein eventuell marknadsplass for kvoteutveksling oppretta i medhald av denne føresegna kan nyttast til å administrere leige av kvotar til fartøy med heimel i andre lovføresegn, til dømes innleige av kvotar med grunnlag i kvotefaktorar frå kvotelageret, jf. deltakarlova § 17.

Formuleringa mellom fartøy "*med ervervsøyve*" inneber at departementet i forskrifta kan opne for at kvotar kan utvekslast sjølv om dei gjeld haustingsverksemdar som ikkje er kvotefaktorregulerte i medhald av deltakarlova § 15, og sjølv om dei gjeld haustingsverksemdar som ikkje er underlagde krav om fiskeriløyve etter deltakarlova § 12. Lovheimelen er gjord så vid mellom anna fordi kvotemeldinga i kapittel 3.2.1 legg opp til at det

vil vere opp til ei vurdering i forvaltninga kva for haustingsverksemdar som kvoteutvekslingsordninga bør gjelde for. Kvotemeldinga er inne på som eit døme at fartøygrupper med overregulering kan hende ikkje vil egne seg for kvoteutveksling. I samband med utforminga av ei meldingsordning for kvoteutveksling kan det vidare vere formålstenleg å vurdere om det bør vere høve til erstatningstildeling av fiskeriløyve og overføring av kvotefaktorar i løpet av kvoteåret i dei fartøygruppene som meldingsordninga gjeld for.

Bruken av uttrykket "*utveksling av ... kvote*" i første ledd første punktum og "*leige*" i første ledd andre punktum inneber at forskrifta ikkje treng å stille krav om at utveksling må skje etter søknad og enkeltvedtak i forvaltninga, slik som til dømes ved overføring av kvotefaktorar i medhald av deltakarlova § 16, jf. § 15 fjerde ledd, og ved erstatningstildeling av fiskeriløyve etter deltakarlova § 14. Departementet vil såleis ved fastsetjing av forskrift om kvoteutveksling stå fritt til å fastsetje at utvekslinga kan skje utan eige vedtak, men til dømes ved ei eller anna form for melding til forvaltninga om den aktuelle kvoteutvekslinga. Ei meldingsordning vil leggje til rette for at forvaltninga kan ha oversikt over kva for fartøy som har høve til å fiske ulike kvotar. Liknande meldingsordningar finn vi i dag i samfiskeordninga og kvotebytteordninga som begge er fastsette i medhald av føresegna om spesielle kvoteordningar som vi i dag finn i havressurslova § 14.

Første ledd andre punktum slår fast at departementet kan fastsetje eit tak på kor mykje kvote enkeltfartøy kan leige inn og ut pr. år, og fastsetje andre avgrensingar i retten til å utveksle kvotar. Føresegna er i og for seg overflødig då departementet uansett har kompetanse til å fastsetje slike avgrensingar i medhald av første ledd første punktum, men ho vil likevel kunne bidra til å klargjere at det ikkje er fritt fram for kvoteutveksling. Vi viser i denne samanhengen til at kvotemeldinga i kapittel 3.2 legg opp til at kvoteutvekslingsordninga skal avgrensast til utleige av maksimalt 20 prosent av verdien av kvotane til utleigande fartøy, og til innleige av maksimalt 50 prosent av verdien av kvotane til innleigande fartøy. Kvotemeldinga legg dessutan opp til at kvoteutveksling ikkje kan verte tillaten på tvers av fartøygrupper, slik at ressursfordelinga kan liggje fast.

Vi presiserer dessutan at utvekslingsordninga gjeld kvotar etter havressurslova kapittel 3, og ikkje kvotefaktorar etter deltakarlova kapittel 4. I dette ligg det at kvoteutveksling i utgangspunktet ikkje vil vere avgrensa av reglar som avgrensar talet på kvotefaktorar pr. fartøy, som til dømes kvotetak i medhald av deltakarlova § 15 siste ledd, med mindre kvoteutvekslingsforskrifta uttrykkeleg skulle seie noko anna.

Andre ledd slår fast at departementet i forskrift kan fastsetje føresegner om gebyr på kvoteutveksling for å finansiere organseringa av utvekslingsordninga, og at skuldig gebyr er tvangsgrunnlag for utlegg. Føresegna legg såleis til rette for etablering av ein marknadsplass som er sjølvfinansierende ved at ein kan leggje eit så stort gebyr på den enkelte utvekslinga av kvotar at det finansierer administrasjonen av marknadsplassen. Føresegna gjev berre heimel for gebyr på utveksling av kvotar etter første ledd og ikkje andre transaksjonar som måtte skje

på marknadsplassen. Dette inneber til dømes at innleige av kvotar med grunnlag i kvotefaktorar frå kvotelageret ikkje vil kunne ileggjast gebyr etter denne føresegna sjølv om transaksjonen skjer gjennom den same sjølvfinansierande marknadsplassen. Forvaltninga vil derimot ha høve til å ta høgde for administrative kostnader knytte til marknadsplassen ved fastsetjing av vederlag for slik kvoteutleige frå kvotelageret i medhald av deltakarlova § 17 første ledd.

7 Forslag til lovendringar

7.1 Forslag til endringar i deltakarlova

Endra overskrift i deltakarlova kap. 3 skal lyde:

Kap III Fiskeritillatelse og kvotefaktorer

Endra § 12 skal lyde:

§ 12 Fiskeritillatelse

Departementet kan i forskrift stille krav om tillatelse for å delta i fiske og fangst i bestemte fiskerier (fiskeritillatelse). Departementet kan fastsette en nærmere definisjon av de enkelte fiskeriene som er underlagt et slikt krav om fiskeritillatelse, herunder hvilke arter de omfatter. Et fiskeri kan begrenses til å gjelde i bestemte områder, fiske med bestemte redskaper og for fartøy med en viss størrelse.

En fiskeritillatelse gis til fartøyets eier for ett bestemt fartøy. Tillatelsen kan gis for et bestemt tidsrom. Tillatelsen gir ikke rett til å benytte annet fartøy. Andre enn den fysiske eller juridiske person som innehar tillatelsen, kan ikke uten egen tillatelse drive fiske eller fangst med fartøyet.

Departementet kan gi nærmere regler om tildeling av fiskeritillatelse, herunder vilkår for tildeling. Ervervstillatelse må foreligge for at fiskeritillatelse skal kunne tildeles. Bestemmelsene i §§ 4 tredje ledd, 7 og 8 gjelder tilsvarende for fiskeritillatelser.

Endra § 13 skal lyde:

§ 13 Lukkede fiskerier

Departementet kan i forskrift fastsette at et fiskeri regulert med fiskeritillatelse etter § 12 skal være lukket. Ved overgangen fra et system med krav om spesiell tillatelse eller deltakeradgang til et

system med krav om fiskeritillatelse, for deltakelse i lukkede fiskerier, kan departementet bestemme at den lukkede adgangsgruppen skal videreføres som et lukket fiskeri med krav om fiskeritillatelse.

Hvis et fiskeri er lukket skal det ikke kunne foretas nytildeling av fiskeritillatelser uten etter særskilt beslutning fra departementet, etter en vurdering ut fra deltakerlovens formål. Nye fiskeritillatelser i lukkede fiskerier skal lyses ut offentlig med mindre særlige grunner tilsier at utlysning kan unnlates. Lukking av et fiskeri er ikke til hinder for at fartøy uten fiskeritillatelse kan delta i åpen gruppe i samme fiskeri, dersom en åpen gruppe er opprettet i medhold av deltakerloven § 21.

Ved tildeling av nye fiskeritillatelser i forbindelse med lukking av et fiskeri med tidligere åpen deltakelse, kan det legges vekt på om fartøyet har fangstet et visst kvantum i det aktuelle fiskeriet i en nærmere angitt tidsperiode. Dersom fiskeriet før lukkingen var regulert med fiskeritillatelser, faller disse bort når det nytildes fiskeritillatelser i forbindelse med lukkingen.

Ved åpning av en høstingsvirksomhet som tidligere ikke har vært tillatt, skal nye fiskeritillatelser i lukket gruppe lyses ut offentlig med mindre særlige grunner tilsier noe annet.

Endra § 14 skal lyde:

§ 14 Erstatningstildeling av fiskeritillatelser i lukkede fiskerier

Departementet kan i forskrift fastsette at det i ett eller flere lukkede fiskerier kan tildeles fiskeritillatelse til fartøyeier for et bestemt fartøy til erstatning for tilsvarende fiskeritillatelse som oppgis, i ett eller flere av følgende tilfeller:

- a) Fartøyeier skifter ut sitt gamle fartøy med et brukt fartøy eller nybygg (utskifting av fartøy).*
- b) Fartøyeier kjøper eller overtar på annen måte fartøyet for fortsatt drift (overtakelse av fartøy for fortsatt drift).*
- c) Fartøyeier eller eier av et annet fartøy oppgir tilsvarende fiskeritillatelse (overføring av fiskeritillatelse mellom fartøy).*

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om tildeling av fiskeritillatelse etter første ledd, herunder om begrensninger i adgangen til slik tildeling. Departementet kan også gi bestemmelser om forhåndstilsagn om fiskeritillatelse etter første ledd bokstav a for et ubestemt erstatningsfartøy dersom fartøyet er forlist, eller fartøyet planlegges solgt uten at eieren har anskaffet nytt fartøy, og om varigheten av et slikt forhåndstilsagn.

Kvotefaktorer som er knyttet til fiskeritillatelse som oppgis etter første ledd, skal tildeles fartøyet som tildeles erstatningstillatelsen, og knyttes til denne. Tilsvarende gjelder ved forhåndstilsagn om fiskeritillatelse etter annet ledd. Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om tildeling av kvotefaktorer etter dette ledd.

Endra § 15 skal lyde:

§ 15 Kvotefaktorer

Departementet kan i forskrift bestemme at en høstingsvirksomhet som er omfattet av et eller flere fiskerier som er lukket etter § 13, skal utgjøre en kvotefaktorgruppe. Kvotefaktorene i en kvotefaktorgruppe skal danne grunnlag for tildeling av kvoter til fartøy etter havressurslova § 12. Departementet kan fastsette en nærmere definisjon av den enkelte kvotefaktorgruppe, herunder hvilke arter og områder den omfatter.

Departementet skal fastsette et totalt antall kvotefaktorer for den enkelte kvotefaktorgruppe. Det totale antall kvotefaktorer for den enkelte kvotefaktorgruppen kan bare endres ved særkilt beslutning fra departementet om å øke antall kvotefaktorer etter en vurdering ut fra deltakerlovens formål, og bare med virkning fra et nytt kvoteår. De nye kvotefaktorene tilordnes fellesskapets kvotebeholdning eller lyses ut samtidig med at relevante fiskeritillatelse lyses ut i medhold av § 13.

Det kan fastsettes en tidsbegrensning for alle eller noen av kvotefaktorene tilknyttet den enkelte kvotefaktorgruppen. Når tidsbegrensningen inntreffer skal kvotefaktorene tilordnes fellesskapets kvotebeholdning, eller fordeles mellom fartøy med relevant fiskeritillatelse etter særskilt beslutning fra departementet.

Kvotefaktorer kan tildeles fartøy med fiskeritillatelse i lukket fiskeri som omfatter den aktuelle kvotefaktorgruppen. Kvotefaktorer som er tildelt et fartøy skal være knyttet til en bestemt fiskeritillatelse som er tildelt fartøyet.

Departementet kan gi nærmere regler om tildeling av kvotefaktorer, herunder fastsette en øvre grense på antall kvotefaktorer pr. fartøy i den enkelte kvotefaktorgruppen (kvotetak), fordele kvotefaktorene tilknyttet den enkelte kvotefaktorgruppe i ulike fartøygrupper, og fastsette vilkår for tildeling.

Endra § 16 skal lyde:

§ 16 Overføring av kvotefaktorer mellom fartøy

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser som åpner for overføring av kvotefaktorer fra et fartøy som tas ut av fisket permanent eller for en periode (strukturvoteordning). Departementet kan i forskrift stille vilkår for slik overføring, herunder om at fiskeritillatelse og kvotefaktorer tildelt fartøyet som tas ut av fisket, skal oppgis, om avkorting av kvotefaktorer som overføres, og om at det skal gjelde en tidsbegrensning på kvotefaktorene etter overføring i medhold av § 15 tredje ledd. Den delen av kvotefaktorene som avkortes tilfaller fellesskapets kvotebeholdning.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om når det kan gjøres unntak fra kravet i første ledd første punktum om at fartøyet tas ut av fisket permanent eller for en periode.

Ny § 16 a skal lyde:

§ 16 a Avgift til strukturfond for fiskeflåten

Departementet kan i forskrift fastsette at det skal betales en avgift av fangstverdien til et strukturfond for fiskeflåten. Departementet kan gi nærmere bestemmelser om avgiften, herunder om plikten til å svare avgift, innkreving av avgiften og anvendelse av strukturfondet. Skyldig avgift er tvangsgrunnlag for utlegg. Avgiftssatsen skal vedtas av Stortinget ved den årlige budsjettbehandlingen. Utgifter til innkreving av avgiften og tildeling av tilskudd fra strukturfondet dekkes av avgiftsmidlene.

Endra § 17 skal lyde:

§ 17 Fellesskapets kvotebeholdning

Departementet kan i forskrift fastsette at det skal etableres en fellesskapets kvotebeholdning og gi bestemmelser om hvordan kvotefaktorer som er tilordnet kvotebeholdningen skal anvendes. Det kan i forskriften fastsettes at tildelingen skal være tidsbegrenset slik at kvotefaktorene faller tilbake til kvotebeholdningen etter tidsbegrensningens utløp.

Departementet kan i forskrift fastsette bestemmelser om vederlag ved tildeling av kvotefaktorer eller utleie av kvoter fra fellesskapets kvotebeholdning.

Endra § 18 skal lyde:

§ 18 Bortfall og tilbakekall av fiskeritillatelse mv.

En fiskeritillatelse faller bort dersom ervervstillatelsen for fartøyet bortfaller eller tilbakekalles. Kvote faktorer som er tilordnet fiskeritillatelsen som bortfaller eller tilbakekalles, tilordnes fellesskapets kvotebeholdning.

Bestemmelsene i § 10 om bortfall av ervervstillatelse og § 11 om tilbakekall av ervervstillatelse gjelder tilsvarende for *fiskeritillatelse*.

Endra § 19 skal lyde:

§ 19 Tilbakekall av alle fiskeritillatelser i et fiskeri mv.

Departementet kan tilbakekalle alle fiskeritillatelser i ett eller flere fiskerier.

Departementet kan også avgrense alle fiskeritillatelser i et fiskeri ved å endre definisjonen av fiskeriet i medhold av § 12 første ledd, for eksempel til et snevrere geografisk område eller til et mindre omfang av typer høstingsvirksomhet.

Ved tilbakekall eller avgrensning av fiskeritillatelser bestemmer departementet om berørte kvotefaktorer også skal bortfalle eller avgrenses.

Endra § 21 skal lyde:

§ 21 *Begrensninger* i adgangen til å delta i enkelte fiskerier

Departementet kan i forskrift fastsette bestemmelser om vilkår for adgangen til å delta i et fiskeri hvor det ikke stilles krav om fiskeritillatelse i medhold av § 12, og om vilkår for å delta uten fiskeritillatelse (åpen gruppe) i et fiskeri hvor det stilles krav om fiskeritillatelse. Det kan i forskriften blant annet stilles krav om at fartøyeieren, fartøyets fører eller hovedsmannen er registrert i fiskermanntallet, krav om tidligere deltakelse i det aktuelle fisket, krav til faglige og tekniske forutsetninger, herunder fartøy og utstyr, og krav til eiers og mannskaps behov for å kunne drive fiske.

Bestemmelser fastsatt etter første ledd kan begrenses til bestemte fartøystørrelser, bestemte redskaper, bestemte geografiske områder og til bestemte tidsrom. For fangst av kongekrabbe kan det også skilles etter hvor fartøyet er registrert.

Uten hinder av bestemmelser fastsatt i medhold av første ledd eller i medhold av deltakerloven kapittel III har personer som er bosatt i Finnmark, kommunene Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa, Kvæningen, Karlsøy, Lyngen og Storfjord og de områder med sjøsamisk innslag i resten av Troms og Nordland som Kongen fastsetter, rett til å fiske torsk, hyse og sei med konvensjonelle redskaper. Retten etter første punktum gjelder bare for den som står i fiskermanntallet og eier et merkeregistrert fartøy under 11 meter. Kongen kan ved forskrift fastsette at bestemmelsen i første punktum også gjelder andre fiskerier.

Endra § 31 første ledd skal lyde:

Den som forsettlig eller uaktsom overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av §§ 4, 5 a, 7 tredje ledd, 9, 12, 20, 21 og 24 straffes med bøter eller fengsel i inntil ett år.

7.2 Forslag til endringar i havressurslova

Endra § 11 skal lyde:

§ 11 Nasjonal kvote, *disponibel kvote, restkvote mv.*

Departementet kan fastsetje eit største tillate uttak (nasjonal kvote) for viltlevande marine ressursar målt i kvantum, individ, haustingsdøgn eller andre innsatsfaktorar. Nasjonal kvote skal fastsetjast for bestemte tidsrom. *Den nasjonale kvoten utgjer ei øvre grense for den totale mengda kvotar som kan tildelast etter §§ 11 og 13.*

Departementet skal for kvotefaktorgrupper oppretta i medhald av deltakerloven § 15 setje av ein del av nasjonal kvote til ein disponibel kvote som skal vere utgangspunkt for tildeling av kvotar til enkeltfartøy etter § 12 andre ledd. Den resterande delen av den nasjonale kvoten (restkvoten) kan mellom anna setjast av til open gruppe som er oppretta i medhald av deltakerloven § 21, ekstrakvoteordningar, sports- og rekreasjonsfiske, og kvotar nemnde i § 13.

Departementet kan fastsetje at ein del av *kvotane* skal leverast til tilverking ved landanlegg i bestemte distrikt (distriktskvote). Departementet kan fastsetje forskrifter om fordeling av og vilkår for utnytting av distriktskvoten.

Departementet kan fastsetje at ein del av *kvotane* skal leverast til ein bestemt bruk eller i ein bestemt *tilstand*.

I område som er omfatta av deltakerloven § 21 siste ledd skal det ved tildeling av kvotar av viltlevande marine ressursar, og ved andre former for regulering av desse ressursane, leggjast vesentleg vekt på samisk bruk og kva denne bruken har å seie for samiske lokalsamfunn.

Endra § 12 skal lyde:

§ 12. Kvotar for fartøy

Departementet kan i forskrift fastsetje kvotar for enkeltfartøy målt i kvantum, individ, haustingsdøgn eller andre innsatsfaktorar. Kvotane kan fastsetjast for visse tidsrom eller per tur og for ein bestand eller samla for fleire bestandar.

I kvotefaktorgrupper oppretta i medhald av deltakerloven § 15 skal kvoten for fartøyet minst utgjere kvotefaktorane tildelt fartøyet multiplisert med disponibel kvote fastsett i medhald av § 11 andre ledd og dividert med det totale talet på kvotefaktorar i gruppa. Dette er ikkje til hinder for at fartøy kan utveksle kvotar etter § 14.

Når verksemda fell inn under *deltakerloven*, kan kvoten berre haustast med fartøy som det er gjeve ervervsløyve for, og som kan nyttast i *den aktuelle verksemda*.

Når verksemda ikkje fell inn under *deltakerloven*, kan kvoten tildelast til person eller føretak. Det kan setjast vilkår om registrering i eige register for slik tildeling. Departementet kan gje nærare føresegner om registeret.

Endra § 14 skal lyde:

§ 14 Årleg kvoteutveksling

*Departementet kan fastsetje forskrift om utveksling av årleg kvote mellom fartøy med ervervsløyve etter *deltakerloven* kapittel 2. Departementet kan setje eit tak på kor mykje kvote enkeltfartøy kan leige inn og ut pr. år, og fastsetje andre avgrensingar i retten til å utveksle kvotar.*

Departementet kan i forskrift fastsetje føresegner om gebyr på kvoteutveksling for å finansiere organiseringa av utvekslingsordninga. Skuldig gebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.