

Sjarkflåten - Rettslig vern av etablert posisjon og forbud mot usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling

SVEIN KRISTIAN ARNTZEN/PROFESSOR NORGES ARKTISKE UNIVERSITET DET JURIDISKE FAKULTET

Innledning

Jeg viser til Jóhan Williams innlegg i Fiskeribladet 12. august 2022 om strukturordninger, og gir i det følgende en juridisk redegjørelse for samfiskeordningen og grunnrettigheter. Mitt innlegg er dermed et bidrag i den pågående debatt om rammebetingelser for den minste kystflåten.

Samfiske med seg selv

Eiere av fartøy under 11 meter med deltageradgang skal i tråd med Stortingets anmodningsvedtak nr. 556 (2019-2020) etter en overgangsperiode ikke kunne «samfiske med seg selv» i torskefisket. Ordningen fått virke i mer enn 10 år. Som påpekt i Riksrevisjonens rapport 28. april 2020 har, og har i praksis fungert som en strukturordning.

Samfiske versus strukturkvoteordningen

Med strukturordning forstås en ordning for tilpassing av fiskeflåten til ressursgrunnlaget gjennom utveksling av kvoter. De etablerte ordningene for havfiskeflåten og kystfiskeflåten går ut på at utvekslingen av kvoter mellom en eller flere fartøyeiere finner sted ved fiskerimyndighetenes godkjenning. Enkeltfartøys kvotegrunnlag økes ved at et annet fartøy i samme kvotefaktorgruppe frivillig tas ut av fisket. Fartøyet slettes i fartøyregisteret og fartøyets fiskeritillatelse faller bort ved frivillig oppgivelse.

Med samfiske forstås at et fartøy defineres som passiv og overlater til et annet fartøy med samme eller annen eier å høste kvoten som tilligger det passive fartøyet. Ordningen gjelder for et år av gangen. For det tilfellet at begge fartøy eies av samme eier representerer ordningen en betydelig effektivisering. Ordningen fungerer, som nevnt, i praksis som en ordning for strukturering av sjarkflåten. Den opprinnelige intensjonen var imidlertid primært at eiere av enmannsdrevne fartøy sammen skulle fiske to kvoter på ett fartøy for økt sikkerhet, og sekundært økt lønnsomhet.

Rettslig status

Samfiskeordningen etablerer en rettslig posisjon som nyter vern etter Grunnloven § 97 og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) Protokoll 1 artikkel 1. Det vil si at denne ordningen i utgangspunktet nyter samme vern som strukturkvoteordningene for kyst- og havfiskeflåten, jf. «Volstad-saken» fra 2013. Dette innebærer at reguleringer til ugunst for fartøyeier som har innrettet sin næringsvirksomhet etter samfiskeordningen kan prøves for domstolene. Avvikling av ordningen uten kompensasjon for fartøyeier kan med andre ord være i strid med de nevnte grunnrettigheter. Terskelen for domstolenes tilsidesettelse av et inngrep til ugunst for fartøyeier beror på en konkret vurdering ut fra de faktiske omstendigheter og valg av vurderingsnorm. «Voldstad-saken» gir ikke umiddelbart svar på hvilken vurderingsnorm som vil bli valgt.

Forbud mot usaklig og uforholdsmessig forskjellsbehandling

Det som gjør samfiskeordningen særlig interessant i rettslig sammenheng, er at det ved den rettslig vurdering av ordningen ikke bare dreier seg om avgrensning av fartøyeiernes rettigheter ut fra de ovennevnte grunnrettigheter. Fartøyeier har også krav på at myndighetenes kategorisering av fartøyeiere i analoge situasjoner ikke overtrer forbud mot usaklig eller uforholdsmessig

forskjellsbehandling, jf. Grunnloven § 98, EMK artikkel 14 og FN's konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 26. Når forskjellsbehandlingen består i at en kategori fartøyeiere (fartøy 11 meter og større) får bedre muligheter til å øke sitt driftsgrunnlag enn den andre kategori fartøyeiere (under 11 meter), er altså første spørsmål som må stilles om disse fartøyeiere er i en analog situasjon. Dernest er det et sentralt spørsmål om kategoriseringen er saklig og bygde på vektige grunner og ikke rammet unødvendig hardt.

Eksemplifisering: Uttestengelsen av fartøy i lengdegruppen 10-10.99 meter fra strukturkvoteordningen

Som Myrvang-utvalget påpekte i NOU 2006: 16 var det overkapasitet i lengdegruppen 10-15 meter. Likevel ble ikke fartøy med hjemmelslengde mellom 10-10,99 meter gitt tilgang til strukturkvoteordningen. Det ble dermed etablert et A- og B-lag av fartøyeiere i samme situasjon. Kategoriseringen ble begrunnet i hensynet til aktivitet langs kysten. Hensynet til aktivitet langs kysten måtte imidlertid vike allerede i 2010 ved etableringen av samfiskeordningen. Dermed fikk en sentral begrunnelse for forskjellsbehandlingen redusert vekt. Forskjellsbehandlingen i 2007 og senere er rettslig problematisk ved at det ikke synes å foreligge vektige grunner for å forskjellsbehandle fartøy med hjemmelslengde mellom 10-10,99 meter, samt rammer denne gruppen unødvendig hardt tatt i betraktning at de skiftende regjeringer har unnlatt å velge andre handlingsalternativer.

Departementets høringsnotat 6. juli 2022

I departementets høringsnotat 6. juli 2022 om rammebetingelser for den minste kystflåten drøftes om strukturkvoteordningen skal utvides til å omfatte fartøy under 11 meter, men notatet lanserer også andre ordninger ved avvikling av samfiskeordningen. Det rettslige grunnlaget for fortsatt kategorisering av kystfiskeflåten i et A-lag og B-lag vedrørende tilgang til strukturkvoteordningen er ikke behandlet. Dette bør utredes av departementet. Poenget her er at så lenge strukturering er et siktemål for flåten under 11 meter må departementet påvise at kategoriseringen ikke er i strid med ovennevnte diskrimineringsforbud. Uavhengig av dette rettsspørsmålet kan avviklingen av samfiskeordningen i torskefisket uten noen form for økonomisk kompensasjon bli satt til side av domstolene som grunnlovsstridig etter Grunnloven § 97 eller EMK Protokoll 1 artikkel 1.

Rettsystemets respons

Som påpekt av kvoteutvalget (Eidesen) i 2016 er det dessverre et generelt trekk at det ved endringer i kvotesystemet mangler vurdering av rettsystemets respons på endringen. Dette er forskjellsbehandlingen av fartøy mellom 10-10,99 meter et eksempel på. Dette bør ikke gjentas.