



Klima- og miljødepartementet (KLD)
v/avdelingsdirektør Lindis Nerbo
Postboks 8013 Dep.
0030 OSLO

postmottak@kld.dep.no

Deres ref:

Saks nr.:2020/67

Dato: Deatnu/Tana: 12.11.2020
Saksbehandler: Hans-Erik Varsi
Tlf: 924 00 935

Vedr. dom i saken mellom fiskeforeningene i Tana og Staten v/Klima og miljødepartementet

Saksfremstilling:

Øst-Finnmark tingrett avsa dom i saken mellom to fiskeforeninger i Tana og staten v/Klima- og miljødepartementet den 9. oktober 2020 i Øst-Finnmark tingrett. Saken gjaldt gyldigheten av tre fiskeforskrifter, etter inngåelse av Tanaavtalen med Finland i september 2016.

Det var reist spørsmål om det foreligger saksbehandlingsfeil og/eller materielle mangler som medfører at de tre nevnte forskriftene er ugyldige.

Staten v/Klima- og miljødepartementet ble frifunnet. Sakskostnader ble ikke tilkjent.

Tanavassdragets fiskeforvaltning (TF) var ikke, og er fortsatt ikke part i saken. Likevel har både Regjeringsadvokaten og Tingretten drøftet TFs oppgaver og rolle i forvaltningen av Tanavassdraget slik de er tillagt gjennom forskriften, og TF's medvirkning i forbindelse med de bilaterale forhandlingene med Finland. Dette kom overaskende, og etter TF's oppfatning har både Regjeringsadvokaten og Tingretten lagt til grunn en uriktig oppfatning av faktum hva gjelder TF's rolle ved forhandlingene, og en uriktig oppfatning av TF's rolle som forvalter av Tanavassdraget etter Tanaforskriften. Videre har ikke Tingretten oppfattet betydningen av at det ble innført en ny rettighetskategori på finsk side, med utvidede rettigheter, med forlenget fiskesesong, ubegrenset fisketid i døgnet og med fiske fra egne båter.

TF drøftet saken ved møte 22. oktober, og TF ønsker å gjøre rede for dette. Med dette som bakgrunn, finner TF det nødvendig å legge frem en skriftlig redegjørelse for vårt syn i saken:

- 1) Samrådsplikten med TF og Sametinget er ikke oppfylt, jf. de 7 protokollene fra norsk-finske forhandlinger om Tanaavtalen fra juni 2012 – til mai 2016.

- 2) De faktiske forhold om fiskerettens innhold på norsk og finsk side er ikke riktig beskrevet.
- 3) Dommens uriktige beskrivelser av hva som er TFs formelle rolle i forvaltningen.

1) Samrådsplikten med TF og Sametinget

Lov om fiskeretten i Tanavassdraget av 1888 ble modernisert i 2014¹. Utarbeidelse av forskrifter og forhandlinger med Finland om fisket i lakseførende deler av Tanavassdraget skal skje i samråd med Tanavassdragets fiskeforvaltning og Sametinget, jf. § 6.

Etter to års forarbeider ble det i april 2012 oppnevnt norsk delegasjon med syv medlemmer som skal reforhandle den nåværende avtalen med Finland om fisket mv. i Tanavassdraget, jf. Kgl.res. 20.04.2012.

I perioden fra juni 2012 frem til juni 2016 ble det gjennomført forhandlinger mellom Norge og Finland. I perioden ble det avholdt syv forhandlingsmøter.

Etter hvert som tiden gikk, ble det for oss helt tydelig at forhandlingene var dårlig organisert, og langt fra det nivået som man kan forvente i internasjonale forhandlinger. Det ble ikke utarbeidet noen bindende tidsplan eller progresjonsplan for når de forskjellige kapitlene i avtalen og i fiskeforskriftene skulle være ferdige. I løpet av prosessen sendte TF to brev til KLD om at det var behov for endring av forhandlingsopplegget. Brevene til KLD ble sendt 11. september 2013 og 5. mars 2015.

Til alt overmål ble de lokale medlemmene som hadde kompetanse på fisket, fiskeutøvelsen og om lovgrunnlaget «kastet på gangen», i ca. ½-parten av møtetidene i perioden. Dette kan være noe av hovedårsaken til at forhandlinger om avtale og fiskeforskrifter aldri ble ferdige, ikke før Statsrådene grep direkte inn våren/forsommeren 2015, og kom med diktat til ferdigstilling av forhandlingene. Statsråden grep inn, etter at TF sendte brev 5. mars 2015 til statsråden, etter TFs plenumsbehandling av det forhandlingsopplegget som hadde vært til da.

Fra det 6. forhandlingsmøtet 16.-18. september 2015 i Rovaniemi står det om Ny avtaletekst, sitat:
«Man fortsatte å behandle teksten til overenskomsten. Det ble laget et utkast til tekst til overenskomst som tjenestemannsarbeid på møtet». Og videre om
Videre arbeid: *«Det ble slått fast at man er nødt til å avslutte arbeidet for å ferdigstille overenskomsten etter møtet».*
I protokollen fra det 6. forhandlingsmøtet, står det at arbeidet med avtalen er tjenestemannsarbeid, altså utenfor delegasjonen å drøfte. Følgelig er det ikke skrevet om en eneste artikkel i protokollen.

¹ Lov 2014-06-20-51 Lov om fiskeretten i Tanavassdraget (Tanaloven), § 6 tredje ledd

Den norske delegasjonen ble oppløst 2. november 2015. Hvorfor norsk delegasjon ble oppløst, før oppgaven med forhandlinger om avtalen² ved forhandlingsmøter i plenum var påbegynt, er uklart. TFs første ankepunkt går på de prosessuelle forhold – særlig at den nyvalgte TF-ledelsen for ny funksjonsperiode ikke ble involvert i forhandlingene om selve overenskomsten/ avtalen etter at nye TF-medlemmer ble valgt, selv om overenskomsten ikke var drøftet på noen forhandlingsmøter tidligere, og at man også ble helt utelukket i avslutningsfasen av forhandlingene, på forsommeren 2016.

Den 8. desember 2015 ble det ved pressemelding kunngjort om at Norge og Finland var enige både om fiskeforskriftene og avtalen. Det viste seg fort at enighet om nye forskrifter og ny avtale om fisket ikke stemte. Vinteren/våren 2016 arbeidet partene å utarbeide grunnlag for nytt forhandlingsmøte om Tanaavtalen.

Den norske delegasjonen som ble oppnevnt ved Kgl. Res. 20. april 2012 ble oppløst 2. november 2015. Etter dette ble det ikke opprettet ny norsk delegasjon til reforhandlinger om Tanaavtalen. TF fikk to medlemmer i en kontaktgruppe, som ikke hadde delegasjonsstatus. Likevel ble det innkalt til forhandlingsmøte 19.-20. mai 2016. Det ble ikke fremlagt dokument om at norsk delegasjon var oppnevnt på nytt.

Fra det 7. forhandlingsmøtet 19.-20. mai i 2016 avsluttes med;

«Den norske forhandlingslederen konstaterte at det er ulike oppfatninger mellom Norge og Finland, og på norsk side også mellom departementet og Tanavassdragets fiskeforvaltning.

Etter påfølgende møter mellom delegasjonslederne konstaterte den norske forhandlingslederen at det ikke hadde vært mulig å bli enige i løpet av dette møtet. Den finske forhandlingslederen orienterte om at de etter kontakt med miljø- og landbruksministeren måtte trekke det forslaget som var lagt frem til møtet. Finland er imidlertid rede til å fortsette forhandlingene eller starte dem på nytt.»

I realiteten fremsto ikke Svanhovd - møtet som noen reelle forhandlinger. Embetsfolkene forhandlet, og de lokale representantene satt stort sett på gangen og ventet, og fikk avslutningsvis beskjed om at man ikke var blitt enige, og det fremsto som et brudd i forhandlingene.

En måned seinere, 21. juni fikk TF innkalling til telefonmøte med KLD. Budskapet man fikk var at forhandlingene var slutført og at resultatet skulle sendes på høring, 30. juni 2016.

Hverken TF eller Sametinget ble orientert eller kjente til at det hadde vært nye forhandlinger etter Svanhovdmøtet. Det foreligger ikke godkjente protokoller fra møtene om forhandlinger om

² Kgl, res. 20. april 2012, Reforhandling av avtale mellom Norge og Finland om laksefisket mv. i Tanavassdraget

avtalen, når og hvor de ble avholdt, eller hvem har deltatt. Det foreligger heller ikke protokoller fra norsk/finske møter i avslutningsfasen fra etter 20. mai til 30. juni 2016.

Til orientering kan sies at Finland avholdt sitt delegasjonsmøte om forslag til ny avtale og nye fiskeregler (om det som hadde skjedd etter Svanhovd-møtet i mai 2016) i juni 2016. Etter avstemning og med bruk av leders dobbeltstemme, ble forslaget votert over og vedtatt i finsk delegasjon,

Etter vår oppfatning er det som har skjedd ved direkte utelukkelse av TFs medlemmer fra forhandlingene om overenskomsten om fisket i Tanaelva et direkte brudd på Tanaloven og på mandatet ved Kgl. Res. av 20.april 2012.

TF er sterkt uenige i rettens vurdering av at samrådsplikten etter Tanaloven i forhandlingene om ny Tanaavtale i perioden 2012 - 16 er oppfylt. TF tar også avstand fra rettens vurdering ift. til at det ikke er behov for godkjente protokoller i forhandlingene om ny Tanaavtale. Blir dette stående uimotsagt, blir lokal innflytelse i fremtidige nye forhandlinger om nye overenskomster om fisket i Tanavassdraget illusorisk.

2) De faktiske forhold om fiskerettens innhold på norsk og finsk side er ikke riktig beskrevet.

Dommen uttrykker etter vår oppfatning ikke riktig forståelse for de praktiske implikasjonene av at den nye rettighetsgruppen på finsk side, fritidsboligeierne med tomt ved vassdraget, ble innført i forbindelse med forhandlingen av den forrige Tanaavtalen.

Det er behov for å begrense uttaket av laksefisk fra Tanavassdraget, og dette er i seg selv anerkjent av berørte parter. Selv om den norske lokalbefolkningen er fiskeberettiget etter Tanaloven §§ 4 og 5, må de i henhold til Tanaavtalens artikkel 10 skaffe fiskekort for fiske i ulike soner av grenseelvtrekningen. Degrensninger i utøvelse av fisket gjennomføres ved at det bare er rett til å fiske i en bestemt tid av året (fiskesesong), og til fastsatte tider av døgnet og i uken (fisketid).

Videre gjelder diverse begrensninger med hensyn til bruk av forskjellige fiskeredskaper og -metoder. Det totale uttaket av fisk fra Tanavassdraget blir dermed redusert som følge av at lokalbefolkningen ikke kan fiske til enhver tid, og ved at de blir nødt til å fiske med mindre effektive redskaper og metoder. Tanaavtalen vedtar altså innskrenkninger med virkning for lokalbefolkningens utøvelse av fisket.

Fiskeadgangen for tilreisende begrenses ved at det vedtas begrensninger i antall fiskekort, som fordeles på grunnlag av antall fiskedøgn per fiskesesong. Gjeldende kvote er 11 000 fiskedøgn for båt-fiskekort, og 11 000 fiskedøgn for strandfiskekort, jf. Tanaavtalen Vedlegg 2 § 5.

Antallet fiskedøgn fordeles i utgangspunktet likt mellom Norge og Finland, men det nye elementet var at en kvote på høyst en tredjedel av døgnfiskekortene som selges i Finland kan reserveres for fiskerettshavere fast bosatt andre steder enn i Tanavassdragets elvedaler som angitt i § 2 andre ledd nr. 2, altså eiere av fritidsbolig på finsk side. Disse fikk i siste Tanaavtalen utvidede rettigheter, tilsvarende lokalbefolkningen på norsk side. Dette virker altså i motsatt retning, i form av et økt uttak av fisk på denne kvoten. Se nærmere om dette i vårt brev av 15. mai 2020 til departementet³. Slik vi leser dommen har ikke retten forstått hvordan økt uttak av fisk under de nye utvidede rettighetene på finsk side, går på en urettmessig bekostning av historiske opparbeidede og beskyttede, lovfestede rettigheter på norsk side.

Norge og Finland kunngjorde i desember 2015 at fiskekortkvotene for grenseelvestrekningen er fordelt likt med henholdsvis 11 000 fiskedøgn til hver part, jf. Vedlegg 2 § 5. Dette er også fremlagt for Stortinget av daværende statsråd i mars 2017. I ettertid viser det seg at dette ikke er riktig, og således fikk ikke Stortinget riktig informasjon om Finlands kvotefordeler. Finske hytteeiere fikk nemlig særfordeler, med fisketid hele døgnet. Den utvidede fisketiden gjelder både fiske fra båt og fiske fra strand. Fritidsboligeierne på finsk side er også fritatt fra kravet om lokal roer, jf. Vedlegg 2 § 9 fjerde ledd, og kan ro med egne båter, jf. § 36 fjerde ledd andre punktum.

Etter utvidelsene av fisketiden for fritidsboligeiere på finsk side at Finland har 12 % lengre effektiv fisketid enn Norge. Omregnet til merfisketid utgjør dette over 1 300 fiskedøgn, som Finland har fått mer ift. den norske kvoten.

3) Dommens uriktige beskrivelser av hva som er TFs formelle rolle i forvaltningen.

Dommen berører også TFs fremtidige driftsgrunnlag, ved den forståelse av TF's forvaltningsoppgaver som er tillagt etter Tanaforskriften.

Både Regjeringsadvokaten og Tingretten har etter vår oppfatning en for snever tilnærming til TFs rolle i forvaltningen;

“Tanaforskriften er først og fremst en forskrift om utøving av fisket og forvaltning av fiskerettigheter. Forskriften omhandler i liten grad direkte ressursforvaltning”, jf. s. 10.

På s. 32 i rettens vurdering;

“Retten forstår saksøkernes anførsel slik at det ser spørsmålet er om avtalen med Finland fratar TF det ansvaret de har for oppsyn med fisket etter tanaforskriften § 12 og/eller deres

³ Brev og notat fra Advokatfirmaet Haavind om Lovmessigheten av norske myndigheters aksept til etablering av ny rettighetsgruppe på finsk side med fiskerett på norsk side av Tanavassdragets grenseelvestrekning

rett til å innskrenke adgangen til fisket etter tanaforskriften § 10. Forskriften om lokal forvaltning av fisk og fiske i Tanavassdraget er først og fremst en forskrift om utøving og forvaltning av rettigheter. Forskriften omhandler i liten grad direkte ressursforvaltning.”

TF er overasket og er uenige i dommens vurdering her. Etter særforordning i 2011⁴, ble forvaltningen av fisken og fisket overført fra Staten og delegert til Tanavassdragets fiskeforvaltning, jf. forskriftens § 2 og § 6. Sikre og ivaretagelse av fiskebestandene fremgår i forskriften:

«Formålet med denne forskriften er å etablere lokal forvaltning av fisk og fisket i Tanavassdraget, og å legge til rette for at forvaltningen av vassdraget sikrer fiskebestandene i Tana som naturgrunnlag for bosetting og for samisk kultur».

TF soppgaver, jf. § 6, første ledd:

«Et lokalt fiskeforvaltningsorgan, Tanavassdragets fiskeforvaltning, skal ha ansvar for å forvalte fisken og fisket i vassdraget, herunder organisering av fisket og salg av fiskekort, overvåking av fiskebestandene, oppsyn med fisket, fangstrapportering og informasjon».

Forvaltning av fisken og fiskeressursene fremgår i første ledd her. Dette betyr at TF har ansvar for hvordan fiskeressursene i Tanavassdraget skal forvaltes, både i nåtid og for fremtidige generasjoner⁵. Fellesforvaltningen skal omfatte regulering av fisket, fiskeoppsyn, informasjon, smitteforebyggende tiltak, fangststatistikk og rapportering, kultiveringstiltak og bestandsovervåking.

Avslutningsvis vil TF kommentere at tingretten i denne fasen ikke ser ut til å ha satt seg godt nok inn i Tanaloven og heller ikke i Tanaforskriften som omhandler forvaltningen av Tanavassdraget. Etter TFs vurdering er dette en betydelig svakhet, som også har fått innflytelse på dommens premisser og slutning.

4) Avslutning


Dette brev er skrevet til orientering, og kun ment for å belyse saken. TF er innforstått med at departementet ikke har noen rolle i relasjon til dommen eller Regjeringsadvokatens anførsler. Etter TFs syn har Regjeringsadvokaten lagt alle premissene for dommen, og vi må full klarhet i om KLD deler rettens oppfatning av at TF ikke forvalter fisken i vassdraget. TF mener likevel det er av betydning at departementet er kjent med dommen, og de premisser TF mener er uriktige i dommen, slik at disse ikke blir stående uimotsagt, avhengig av om impliserte parter anker dommen eller ikke.

⁴ FOR 2011-02-04 nr. 119: Forskrift om lokal forvaltning av fisk og fisket i Tanavassdraget, Finnmark

⁵ Lov om laksefisk og innlandsfisk mv. (lakse- og innlandsfiskloven), Kap. V. Organisering av fiskeforvaltningen i vassdrag – driftsplaner §§ 25-25a

Med hilsen

John Nystad/s.
TF leder

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Hans-Erik Varsi'.

Hans-Erik Varsi
Direktør