

Saksmappe til møte i Tanavassdragets fiskeforvaltning (TF) 22. januar 2021

Møtet av holdes som teams-møte, med planlagt møtestart kl. 15.00

Saksliste:

Sak 3/2021: Godkjenning av innkalling og saksliste

Sak 4/2021: Søknad om økonomisk bistand til ankesak mot staten, Laksebreveiere i Tanavassdraget SA og Laksefiskeforeningen i Tanavassdraget. Utsatt sak fra TF møte 4. desember.

Behandling:

Sak 3/2021: Godkjenning av innkalling og saksliste

Sak 4/2021: Søknad om økonomisk bistand til ankesak mot staten, Laksebreveiere i Tanavassdraget SA og Laksefiskeforeningen i Tanavassdraget

Saksfremstilling:

Saken ble første gang behandlet ved TF møte 4. desember ved sak 2020/89. Rune Aslaksen, Benn Larsen og Dan Vidar Rasmus erklærte seg inhabile til å behandle saken, da de er styremedlemmer i LBT. Etter dette fratrådte Larsen, Aslaksen og Rasmus møtet i desember. Saken ble utsatt til første ordinære møte på nyåret.

Laksebreveiere i Tanavassdraget SA og Laksefiskeforeningen i Tanavassdraget (LFT) søker om kr. 400 000,- i tilskudd til ankesak til Lagmannsretten mot staten om Tanaavtale, etter tingsrett dommen ved Øst-Finnmark tingrett den 9. oktober 2020.

Etter dommen i Tingretten har fiskeforeningene tapt saken fullt ut. Fiskeforeningens vurdering av dommen er at den fremstår som urovekkende ensidig. Fiskeforeningene har innsigelse til dommen og bevisvurderingen. Med bevisvurderingen sikter de til hvordan dommen vurderer og vektet de ulike bevisene som ble presentert fra vår side. Det fremstår som om retten ikke fullt ut kan ha fått med seg de bevis som ble presentert fra foreningens side. Under enhver omstendighet har retten ikke i tilstrekkelig grad vurdert eller tatt stilling til bevisene som ble presentert fra foreningenes side.

Saksøktes påstandsgrunnlag

Utgangspunktet for at det ble innledet nye forhandlinger med Finland var en bred enighet om at behovet for en mer bærekraftig forvaltning av fisket i vassdraget var presserende.

Det anføres at det verken foreligger saksbehandlingsfeil eller brudd på lover og/eller internasjonale konvensjoner som kan føre til ugyldighet¹.

¹ Øst-Finnmark tingrett, Dom 09.10. 2020 s. 7

Retten har vurdert eiendomsretten, og om hvorvidt det er krenket ved inngåelse av ny Avtale om fisket², sitat;

«EMK P1-1 verner eiendomsretten, noe som innebærer at minoritetsaspektet ikke kommer inn slik det gjør ved vurderingen under SP artikkel 27. Mange av de momentene retten har pekt på der, har likevel relevans også for spørsmålet om EMK P1-1 er krenket, og retten viser til drøftelsen ovenfor.

Sentralt ved forholdsmessighetsvurderingen er reguleringens virkninger for saksøkerne. De er ikke fratatt retten til fiske, men må redusere både antall fiskedøgn og antall simultane redskaper i en periode for gjenoppbygging av fiskebestandene.

Videre er formålet med reguleringene av sentral betydning. Formålet er å sørge for bærekraftige laksestammer i Tanavassdraget, noe som i sin tur vil ha positive virkninger for lokale laksefiskere. Det har vært av stor betydning å få på plass en bilateral avtale som sikrer at reduksjoner i fisket også skjer på finsk side av vassdraget. Gjennom avtalen er salg av finske fiskekort redusert betydelig, men også lokale fiskere på begge sider av Tanavassdraget må tåle begrensinger.

Retten legger også vekt på at fiskereguleringene har demokratisk legitimitet. Etter en langvarig og grundig prosess, hvor berørte interesser har deltatt og er hørt, ga Stortinget sin tilslutning til avtalen, jf. drøftelsen av dette ovenfor.

Retten finner det ikke sannsynliggjort at saksøkerne så langt er påført en «individuell og overdreven byrde».

Retten har vektlagt at fiskereguleringene har demokratisk legitimitet. Hvis høringsuttalelsene fra Finnmark til forslag om ny Tanaavtale hadde vært lagt til grunn, er dette utvilsomt en feil slutning. Høringsuttalelsene gikk imot den fremlagte avtale.

Avslutningsvis før domsslutningen anfører retten at Staten er en sterk motpart, og selv om saksøkerne har fått økonomisk støtte fra Sametinget til å anlegge søksmål i saken, finner retten at styrkeforholdet mellom partene tilsier at saksøkerne skal fritas fra erstatningsansvar. Retten har ved vurderingen sett hen til at det i Innst.O.nr.110 (2204-2005), side 62 i tilknytning til § 20-2 tredje ledd bokstav c er fremholdt at det er viktig å legge til rette for domstolkontroll med forvaltningen, og at «det offentlige har et særlig ansvar for at slike saker får en mulighet til å bli kontrollert», jf. også Rt-2009-966 avsnitt 21. Hver av partene bør derfor bære egne kostnader.

LBT/LFT har på det grunnlaget valgt å anke dommen til Lagmannsretten. Anken ble sendt innen fristen som gikk ut den 9.11.2020. LBT/LFT mener at dersom dommen blir stående vil det ha negativ betydning for TF sin forvaltningsrolle i fremtiden.

² Øst-Finnmark tingrett, Dom 09.10.2020 s. 31

Avklaring om roller

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 TFs medvirkning i forbindelse med de bilaterale forhandlingene med Finland. Dette kom overaskende, og etter TFs oppfatning har både Regjeringsadvokaten og Tingretten lagt til grunn en uriktig oppfatning av faktum hva gjelder TFs rolle ved forhandlingene, og en uriktig oppfatning av TFs 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 2020, og TF ønsker å gjøre rede for dette. Med dette som bakgrunn, sendte TF brev til Klima – og miljødepartementet 12. november 2020. Etter dommen så TF det som 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.

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

Dommen berører også TFs fremtidige driftsgrunnlag, ved den forståelse av TFs 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 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 2011³, 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:

³ FOR 2011-02-04 nr. 119: Forskrift om lokal forvaltning av fisk og fisket i Tanavassdraget, Finnmark

«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».

TFs oppgaver, 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 generasjoner⁴. 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.

KLD har respondert, og har åpnet for å avholde et avklarende møte med TF i løpet av første kvartal.

TF er forespurt om å bli parthjelp for hele saken. For TF som forvaltningsorgan er dette en «ukjent rolle». På denne bakgrunn har TF innhentet vurdering fra Advokatfirmaet Haavind, om det her er grunnlag for å tilby fiskeforeningene parthjelp, alt. på annet nivå, og om hvilke effekter en evt. tapt sak i Herredsretten kan få for TF.

Advokat Herman Roksund gir først en beskrivelse av hva parthjelp, hvilken funksjon parthjelper kan ha i en konkret sak, sitat;

«Partshjelpsinstittet er et unntak fra hovedregelen om at rettsaker bare skal involvere de partene som kravene faktisk gjelder, jf. tvisteloven § 1-3 (2). En parthjelper er altså en juridisk person som kan opptre i en rettsak uten å være direkte tilknyttet den konkrete saken. Hovedoppgaven som parthjelper er å bidra til at saken blir tilstrekkelig belyst (rettslig og bevismessig) og å bidra til å tale saken til den parten som støtten skjer til fordel for. På denne måten kan parthjelperen bidra til at retten treffer riktig avgjørelse.

Stillingen som parthjelper innebærer at vedkommende ikke kan pålegges eller tilkjennes noe i saken utover sakskostnader. Dette innebærer at parthjelperen i utgangspunktet vil ha krav på å få dekket sine nødvendige kostnader til advokat osv.

⁴ Lov om laksefisk og innlandsfisk mv. (lakse- og innlandsfiskloven), Kap. V. Organisering av fiskeforvaltningen i vassdrag – driftsplaner §§ 25-25a

dersom retten gir medhold til den parten støtten skjer til fordel for. I motsatt fall, dersom retten ikke gir medhold, vil partshjelperen kunne idømmes motpartens sakskostnader. På denne måten vil en partshjelper også kunne bidra til å finansiere saken for en part som ellers ikke ville hatt råd til å føre saken på egenhånd.

Ikke hvem som helst kan være partshjelper. Partshjelperen i én sak vil heller ikke nødvendigvis kunne være partshjelper i en annen. Retten skal tillate partshjelp for den som har et reelt behov begrunnet i egen rettsstilling for at den ene parten vinner, og foreninger/stiftelser/offentlige organer med oppgave å fremme særskilte interesser i saker som ligger innenfor deres formål og naturlige virkeområde avgjort ut fra en samlet vurdering av kravets aktualitet og partshjelperens tilknytning til kravet.

«Reelt behov begrunnet i egen rettsstilling» gjelder dersom partshjelperen vil kunne påberope seg dommen i egen favør etter at den er rettskraftig. Det kan eksempelvis gjelde dersom partshjelperen har inngått en avtale som er helt identisk med den som retten skal ta stilling til, og som derfor skal tolkes likt. For TFs del er vil det derimot være det andre alternativet som er mest aktuelt. Formuleringen «offentlig organ med oppgave å fremme særskilte interesser» tar sikte på en relativt snever avgrensning, men TFs oppgave om å bidra til langsiktig bevaring av fiskeressursene tilsier at kravet bør være oppfylt. Dette innebærer at TF vil kunne erklære partshjelp i saker som berører organets formål og naturlige virkeområde.

Partshjelp må erklæres i prosesskriv eller i rettsmøte før den aktuelle saken er rettskraftig avgjort. Dersom partshjelpen tillates, trer partshjelperen inn i saken slik den står på det tidspunktet. Fra det tidspunktet vil partshjelperen kunne foreta prosesshandlinger (fremlegge bevis, argumentere rettslig osv.) i favør av den parten støtten skjer til fordel for. I TFs tilfelle vil de prosessuelle rettighetene som partshjelper være begrenset til ivaretagelse av de interessene organet har i de spørsmål saken reiser.

Ved vurderingen av om TF bør erklære partshjelp må dere altså først vurdere hvilke konkrete fordeler TF vil oppnå ved en dom i LBTs favør (f.eks. bedre beskyttelse mot overfiske). Dernest er spørsmålet om TF vil kunne bidra på en måte som gjør at det blir større sannsynlighet for at LBT får medhold, herunder om LBT ville hatt råd til å føre saken på egenhånd og for egen regning. Dette må til slutt vurderes opp mot den økonomiske risikoen forbundet med at TF kan bli idømt motpartens saksomkostninger ved et negativt utfall.

Kostnader

Forberedelser til evt. ankesak (3-4 dagers behandling) og partshjelp for hele saken, inkl. reisekostnader kan beregnes til kr. 300 000,- +/- I tillegg kommer søknaden om tilskudd til ankesaken fra LBT og LFT på kr. 400 000,-

Etter at dommen ble kunngjort 9. oktober 2020, spurte vi råd fra Advokatfirmaet Haavind om mulig oppfølging av saken, hvis saksøkerne velger å anke saken videre. Adv. Herman Roksund skriver, sitat;

«Som tidligere nevnt mener vi det vil være positivt for saken om dere bidrar med vitneforklaring under rettssaken, og en redegjørelse som LBT kan benytte i saksforberedelsen. Se kulepunkt 1-3 i e-posten av 29. oktober nedenfor.

I tillegg er det en åpning i tvisteloven for at man kan inngi en skriftlig redegjørelse direkte, selv om man ikke er part eller partshjelp.

«Bestemmelsen er som følger;

§ 15-8. Skriftlig innlegg til belysning av allmenne interesser

(1) Skriftlig innlegg til å belyse allmenne interesser som en sak reiser, kan gis av

- a) foreninger og stiftelser innenfor rammen av deres formål og naturlige virkeområde, eller*
- b) et offentlig organ innenfor sitt ansvarsområde.*

(2) Innlegget gis ved prosesskriv. Retten kan ved kjennelse tilbakevise innlegget hvis det i form, omfang eller innhold er dårlig egnet til å belyse allmenne interesser i saken. Blir innlegget ikke tilbakevist, inngår det i avgjørelsesgrunnlaget i saken og oversendes partene.»

Roksund vurderer at TF bør falle inn under bestemmelsen, slik at TF kan inngi dette i et eget prosesskriv.

Vurdering

Etter en samlet vurdering av sakens art, sakens motpart, at saken gjelder en bilateral avtale mellom Norge og Finland om fisket i Tanavassdraget, det offentliges mål om bærekraftig forvaltning, TFs formål i forvaltning av fiskeressursene og de juridiske vurderingene fra 2017, er det lite sannsynlig at fiskeforeningene vil nå frem i en ankesak i Lagmannsretten hvor staten er motpart.

Det kan også skjeles til dommer i andre tvistesaker mellom private næringsaktører og staten, fra tvistesaker og dommer mot reindriftnæringen/ private næringsaktører de siste 10 årene.

Det legges også til grunn at ved forhandlingene om Tanaavtalen mellom Norge og Finland i 2012-16, har 4 parter tatt del i forhandlingene, riktignok i ulik grad. I slike forhandlinger, er det gi og få. Når ingen parter er helt fornøyde, men har likevel fått gjennom en del forslag til endringer, oppnås det som regel enighet. En part kan være uenige om egen innflytelse og resultatet i forhandlingene. Uenighet om resultatet som hovedargument kan ikke vurderes til å være tilstrekkelig til å vinne frem i en tvistesak mellom private foreninger og staten som føres til domstolene.

Direktørens innstilling:

Tanavassdragets fiskeforvaltning avslår LBTs / LFTs søknad om tilskudd til ankesak mot staten til Lagmannsretten, etter dommen ved Øst-Finnmark tingrett den 9. oktober 2020.

Tanavassdragets fiskeforvaltning blir ikke med som partshjelp til saken, da det ansees som lite sannsynlig at saksøkerne vil vinne frem i en tvistesak av denne art i domstolene. De totale kostnadene for TF i en slik sak kan bli mellom kr. 700 – 750 000,-
TF kan ikke forsvare et saksforbruk av denne størrelse utenfor årsbudsjettet, utfra driften i foregående periode, og driften i første året i TFs tredje periode.

TF kan tilby å fremlegge skriftlig vitneforklaring om behandlingen av Tanaavtalen ved forhandlingene i Lagmannsretten. I fremleggelsen kan TF belyse om:

- Hvordan hyttekortkvoten er beregnet og avtalt utenfor forhandlingsmøtene
- Hvordan det reelle salget og behovet for særkvoten har vært i 2017-2020,
- Videre salg og «etablering av grå marked» fra 2019-2020
- 12 %, (1 300 merdøgn) til Finland ift. norsk kvote og om
- Forhandlingene av Avtalen utenfor delegasjonene.

I de 7 protokollene fra 2012-16 står det 4 linjer om behandling av Avtalen. Dette står i sterk kontrast til norsk/finske forhandlinger om Tanaavtalen i perioden 1986 - 1988. Vi vil argumentere ift. Kgl. Res. fra April 2012 Mandat til reforhandlingene og oppnevningen av norsk delegasjon.

Hittil er det ikke fremlagt lovlige protokoller fra forhandlinger om Avtalen om fisket i perioden 2012-16.

Budsjettbehovet vurderes til kr 70` – 100 000,-

Vedtak: