



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Statsråden

Kontroll- og konstitusjonskomiteen
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref	Vår ref	Dato
	12/4407-	22. mai 2017

Vedrørende behandlingen av Prop. 54 S (2016-2017)

Jeg viser til brev av 10. mai 2017 fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen, der det vises til vedlagt notat av 7. mai 2017 fra Tanavassdragets fiskeforvaltning (TF) og bes om kommentarer til det som der fremkommer om forhandlingsprosessen og forholdet til norsk lov og internasjonal rett.

I notatet av 7. mai tar TF opp spørsmål som jeg også har vært inne på tidligere, jf. særlig mitt brev til kontroll- og konstitusjonskomiteen av 4. mai 2017 og brevene til energi- og miljøkomiteen av 3. og 20. mars 2017. Notatet gir imidlertid grunn til å kommentere følgende spørsmål:

1. Prosessen fra månedsskiftet oktober/november 2015 og frem til endelig enighet med Finland om forslag til ny avtale.
2. Prosessen knyttet til forhandlingene om selve avtaleteksten.
3. Forholdet til norsk lov og internasjonal rett.

Prosessen fra månedsskiftet oktober/november 2015 og frem til endelig enighet med Finland om forslaget til en ny avtale

Jeg har redegjort for dette tidsrommet i mitt brev til komiteen av 4. mai 2017. La meg her gjenta at det i månedsskiftet oktober/november 2015 var oppnådd enighet med Finland om forslag til nye fiskeregler, og at Norge og Finland på dette tidspunkt også i all hovedsak var enige om ordlyden i avtaleteksten. På dette grunnlag mente partenes delegasjonsledere at det ikke var nødvendig med flere forhandlingsmøter, og fra november 2015 ble den norske delegasjonen derfor omgjort til en kontaktgruppe med ansvar for eventuelle mindre justeringer i den siste fasen av arbeidet. Selv om forhandlingene om alle de materielle

spørsmålene ble ansett å være ferdige, ble både fiskereglene og utkast til avtale diskutert i kontaktgruppen ved flere anledninger i perioden frem til det siste ordinære forhandlingsmøtet i mai 2016. I november 2015 ble det avholdt et møte mellom delegasjonslederne og juridisk ekspertise på departementsnivå om detaljer i utformingen av avtaleteksten. I desember 2015 ble det sendt ut en felles pressemelding med en kortfattet oversikt over hovedinnholdet i forslaget til ny avtale og nye fiskeregler. Utover dette, var det med unntak for avklaring av mindre spørsmål av teknisk karakter, lite kontakt med finske myndigheter før Finland i februar 2016 la frem et forslag om fiskerettighetene til ikke-fastboende med fiskerett på finsk side. Som nevnt i mitt forrige brev ble dette forslaget lagt frem for og diskutert i kontaktgruppen, herunder også med TFs representanter. Det var enighet om at dette forslaget ikke var akseptabelt for Norge, og Finland la derfor senere frem et modifisert forslag.

I og med at problemstillingen som Finland nå hadde tatt opp ikke var diskutert i et ordinært forhandlingsmøte, tok Norge i mai 2016 initiativ til et snarlig forhandlingsmøte mellom delegasjonene. Det var da naturlig at den daværende kontaktgruppen igjen ble omtalt som en forhandlingsdelegasjon. Jeg vil i denne sammenheng bemerke at det i praksis ikke var noen forskjell mellom det som ble kalt forhandlingsdelegasjon og det som ble kalt kontaktgruppe, hverken når det gjaldt sammensetning, informasjon som ble utvekslet eller diskusjoner som fant sted. Grunnen til at man valgte å kalle forhandlingsdelegasjonen for en kontaktgruppe og deretter igjen en forhandlingsdelegasjon, beror utelukkende på at delegasjonslederne i månedsskiftet oktober/november 2015 anså at det var oppnådd enighet mellom partene om alle materielle spørsmål. I og med at Finland etter dette tok opp nye materielle spørsmål, var det naturlig at kontaktgruppen igjen opptrådte som en forhandlingsdelegasjon.

Til det siste forhandlingsmøtet på Svanhøvd i mai 2016 stod i hovedsak spørsmålet om fiskerettighetene til ikke-fastboende med fiskerett på finsk side på dagsorden, men det var også lagt opp til en siste gjennomgang av avtaleteksten. I møtet trakk imidlertid Finland tilbake sitt modifiserte forslag til løsning om fiskerettighetene til ikke-fastboende på finsk side. Dette satte hele det fremforhandlede resultatet i spill, og det var en reell fare for et sammenbrudd i forhandlingene. Situasjonen var svært krevende, og det var nødvendig at representanter fra departementene på begge sider diskuterte om det overhodet ville være mulig å få på plass en snarlig avtale mellom landene. Det ble enighet om at samtalene mellom landene måtte fortsette, men at det ikke var grunnlag for videre forhandlinger med sikte på enighet om en ny avtale under Svanhøvd-møtet. De øvrige delegasjonsmedlemmene ble holdt orientert om samtalene underveis i møtet.

Etter møtet på Svanhøvd ble det som kjent konsultert direkte mellom delegasjonslederne og på ministernivå med utgangspunkt i foreliggende forhandlingsposisjoner, herunder synspunktene som var kommet frem i kontaktgruppe- og delegasjonsmøtene, og de resultater som da var oppnådd. I lys av den vanskelige forhandlingssituasjonen etter hele fire år med forhandlinger, mener jeg den direkte konsultasjonen mellom delegasjonslederne og på ministernivå var helt nødvendig for å få på plass en ny avtale. Denne form for konsultasjoner og endelige avklaringer på ledernivå er da også helt vanlig i mellomstatlige forhandlinger.

Prosessen knyttet til forhandlingene om selve avtaleteksten

Allerede i det første forhandlingsmøtet i juni 2012 var det enighet både internt på norsk side og mellom Norge og Finland om hovedprinsippene for en ny avtale. Disse innebar at fiskebestandene skulle forvaltes på en økologisk, økonomisk og sosialt bærekraftig måte og slik at laksevassdragenes kapasitet for lakseproduksjon kan utnyttes bærekraftig og fullt ut. Det ble også slått fast at den daværende overenskomsten skulle oppdateres og tilpasses moderne forvaltningsprinsipper, i første rekke Den nordatlantiske organisasjonen for bevaring av atlantisk laks (NASCO) sine internasjonale retningslinjer for forvaltning av laksefiske. Det var videre enighet om behovet for stor grad av fleksibilitet, slik at reguleringene i fisket raskt kan tilpasses bestandenes størrelse, sammensetning og utviklingstrender.

Med disse omforente hovedprinsippene hadde partene allerede et felles grunnlag for innholdet i den nye avtalen, og utformingen av avtaleteksten ble derfor ansett som mindre utfordrende. Den klart mest tidkrevende og utfordrende delen av forhandlingene var knyttet til utformingen av nye fiskeregler som skulle utgjøre et vedlegg til avtalen, og det var fiskereglene som var gjenstand for mesteparten av diskusjonen innad i delegasjonen og mellom partene. Arbeidet med selve avtaleteksten ble derfor først intensivert sommeren 2015. Dette arbeidet dreide seg i hovedsak om juridiske og avtale tekniske spørsmål, og ble primært håndtert av delegasjonslederne i samarbeid med juridisk ekspertise fra begge lands departementer. På norsk side ble utkast til avtaletekst diskutert både i forhandlingsdelegasjonen og i kontaktgruppen. Det første avtaleutkastet ble distribuert til alle medlemmene av delegasjonen i juni 2015 og TF ga sine kommentarer til dette i september 2015.

Da kontaktgruppen ble oppnevnt etter enigheten i november 2015, gjensto det som nevnt kun tekniske tilpasninger og mindre avklaringer i avtaleteksten. Utkastet til ny avtale ble likevel diskutert i kontaktgruppen og med TFs nye medlemmer der. De nye medlemmene fra TF ønsket en ytterligere styrking av urfolksperspektivet og økt vektlegging på bred medvirkning fra lokale fiskerettshavere og interesser, jf. avtalens fortale, og etter konsultasjoner med finske myndigheter ble avtaleutkastet justert for å ivareta noen av disse innspillene.

Forholdet til norsk lov og internasjonal rett

I notatet vises det til og refereres fra en juridisk vurdering som konkluderer med at sluttforhandlingene har skjedd i strid med både norsk lovgivning og internasjonal urfolksrett. Jeg kan ikke se at det her fremkommer noe som røkter ved mine vurderinger av innholdet av norsk og internasjonal rett og oppfyllelsen av denne, jf. mitt brev til komiteen av 4. mai. Jeg vil imidlertid peke på den svakhet at den nevnte juridiske vurderingen legger til grunn som et faktum at TF ble utelatt i siste del av forhandlingen, og at de ikke hadde reell innflytelse på forhandlingsresultatet. For det første var det en svært begrenset del av forhandlingstemaene som gjensto å diskutere etter at de nye medlemmene kom inn i prosessen, i hovedsak bare særreglene for de finske turistfiskerne. For det andre ble Finlands forslag til særregler for ikke-fastboende med eiendom og fiskerett på finsk side både lagt frem for og diskutert med TFs representanter. Dette gjaldt både Finlands første forslag, som det var enighet om å avvise, og deres andre forslag som i hovedsak tilsvarer sluttresultatet. Det er riktig at disse særreglene ikke ble drøftet i plenum i det siste forhandlingsmøtet mellom delegasjonene i juni 2016 (se ovenfor), men særreglene var fremlagt og diskutert med TFs representanter og TFs

synspunkter var godt kjent for departementet forut for de avsluttende diskusjonene mellom delegasjonslederne og på politisk nivå. For det tredje ble de fullstendige utkastene til avtaletekst og fiskeregler diskutert også med de nye medlemmene fra TF og justeringer gjort i begge dokumentene der dette ble ansett å være mulig på det stadiet i forhandlingene man da befant seg. Det faktum som er lagt til grunn i den juridiske vurderingen TF viser til er dermed ikke korrekt, og vurderingen og konklusjonen i mitt brev til komiteen av 4. mai står fortsatt ved lag.

Med hilsen



Vidar Helgesen