DISKRIMINERINGSNEMNDA

Offentlig versjon

Sak 2024/266

A

mot

Nærings- og fiskeridepartementet

Uttalelse av 19. september 2025 fra Diskrimineringsnemnda.

Nemndas sammensetning:
Anniken Mellegaard Douglass (nemndleder)
Magne Strandberg
Tine Eidsvaag

Postadresse	Telefon	E-post	Hjemmeside
Diskrimineringsnemnda Dreggsallmenningen 10-12 5003 Bergen	(+47) 909 33 125	post@diskrimineringsnemnda.no	www.diskrimineringsnemnda.no

Saken gjelder spørsmål om ordningen med kvotetillegg for unge fiskere, som reguleres i den årlige reguleringsforskriften for torsk, hyse og sei nord for 62 grader (FOR-2024-12-20-3491) § 23, er i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av alder og/eller kjønn.

Bakgrunn for saken

A er 32 år og driver egen fiskebåt i åpen gruppe. Ordningen med kvotetillegg for unge fiskere i åpen gruppe (ungdomstillegg) følger av den årlige reguleringsforskriften for torsk, hyse og sei nord for 62 grader (FOR-2024-12-20-3491). Av forskriftens § 23 første ledd fremgår det:

> *«Merkeregistrerte fartøy i åpen gruppe med majoritetseier som er 30 år eller yngre kan, i tillegg til kvoten i § 21, fiske og lande en garantert tilleggskvote på 3 tonn torsk. I tilfeller hvor majoritetseier er kvinne, kan tilleggskvoten fiskes og landes dersom majoritetseier er 40 år eller yngre og øvrige vilkår for tildeling av kvote er oppfylt».*

Forskriftsbestemmelsen har hjemmel i havressurslova § 11 og § 12, der Nærings- og fiskeridepartementet er gitt kompetanse til å fastsette nasjonal kvote for en gitt art, fordelt på gruppe- og fartøynivå, for et begrenset tidsrom.

Ordningen med ungdomstillegg ble foreslått i Meld. St. 32 (2018–2019) (heretter kvotemeldingen), som et målrettet virkemiddel mot de som måtte ønske å satse på fiskeryrket og som har som formål å gi økt inntekt i en oppbyggingsperiode. I kvotemeldingen på side 80 bemerkes det at et slikt virkemiddel vil utgjøre en generell og positiv diskriminering av yngre fiskere i åpen gruppe, med formål å rekruttere yngre fiskere til fartøygruppen.

I forbindelse med behandlingen av kvotemeldingen ba Stortinget regjeringen om å utarbeide en strategi for bedre likestilling i fiskeriene (vedtak 557). Som del av oppfølgingen av stortingsvedtaket ble Nofima gitt i oppdrag å utarbeide en rapport, som kunne danne bakgrunnsmaterialet for arbeidet med en strategi for styrket likestilling mellom kvinner og menn i fiskeryrket.

Av Nofimas rapport «Bedre likestilling i fiskeriene – momenter til strategier for likestilling i fiskerienes fangstledd» fra juni 2021, fremgår det at kvinner i 2019 utgjorde 4 prosent av den totale andel deltidsfiskere, og 3,3 prosent av den totale andel heltidsfiskere. Gjennomsnittsalderen for kvinnelige heltids- og deltidsfiskere er lavere enn for menn, men kvinnene er i gjennomsnitt eldre når de registreres i fiskerimantallene. I rapporten forklares dette med at omsorgsoppgaver gjør at kvinner starter sin fiskerikarriere når de er eldre enn menn, og den lavere gjennomsnittsalderen kan forklares med at de blir værende kortere tid i yrket.

I likestillingsstrategien skrev regjeringen at de ville vurdere om aldersgrensen som gjelder for kvotetillegget for fiskere under 30 år burde heves for kvinnelige fiskere. I forbindelse med fastsettelsen av de årlige reguleringene kom det også innspill fra næringen om at det burde gjelde en høyere alder for kvinner, som et målrettet tiltak for å få flere kvinner inn i fiskeryrket. Dette ble derfor innført fra og med reguleringsforskriften for torsk, hyse og sei nord for 62 grader i 2021.

A klaget saken inn for Diskrimineringsnemnda 1. mars 2024. Etter vanlig saksforberedelse ble saken behandlet i nemndas møte 2. september 2025 i Dreggsallmenningen 10-12 i Bergen. Nemnda var satt med nemndleder Anniken Mellegaard Douglass og nemndmedlemmene Magne Strandberg og Tine Eidsvaag. Sekretariatet var representert ved Kristine F. Sandven, Lise Haugland og Ingrid Teistung.

Partenes syn på saken

Hovedtrekkene i As syn på saken

Nærings- og fiskeridepartementets ordning med «ungdomstillegg» er kjønns- og aldersdiskriminerende. A, som mannlig fisker over 30 er, kan ikke tildeles ungdomstillegget.

Ungdomstillegget er i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av kjønn ved at det skilles mellom menn og kvinner. Mannlige fiskere kan benytte ordningen frem til de fyller 30 år, mens kvinner kan benytte den frem til de fyller 40 år.

Ordningen er også aldersdiskriminerende. A har valgt å starte opp som fisker, men kan ikke benytte seg av ungdomstillegget. Han har de samme oppstartskostnadene som personer som kan benytte seg av ordningen. Ordningen bør ikke være knyttet til alder eller kjønn, men eksempelvis gjelde i et visst antall år etter at man starter opp som fisker.

Hovedtrekkene i Nærings- og fiskeridepartementets syn på saken

Ordningen med «ungdomstillegg» er ikke kjønns- eller aldersdiskriminerende.

<u>Øvre aldersgrense for ungdomstillegget</u>

Forskjellsbehandlingen basert på alder oppfyller vilkårene for lovlig forskjellsbehandling etter likestillings- og diskrimineringsloven § 9.

En øvre aldersgrense for når et slikt tillegg kan gis har et saklig formål. For mange unge fiskere er de åpne fiskeriene den viktigste rekrutteringsarenaen. Det er derfor viktig at forvaltningen på en hensiktsmessig måte kan legge til rette for

rekrutteringen i denne gruppen. Formålet med kvotetillegget for ungdom er å rekruttere yngre fiskere inn i næringen, som normalt vil ha svakere økonomi på grunn av alder. Disse har ofte ikke ressursene til å skaffe seg et fartøy med adgang til å delta i lukkede fiskerier, som er en kapitalkrevende prosess.

Den øvre aldersgrensen er videre nødvendig for å oppnå formålet om rekruttering av yngre fiskere. Formålet med tillegget er ikke å gi en oppstartsbonus til enhver som ønsker å bli fisker, men å rekruttere yngre fiskere inn i fiskerinæringen. Dagens ordning er effektiv å administrere og sikrer likebehandling. En åpning for å gjøre unntak fra aldersgrensen basert på andre kriterier, vil være svært ressurskrevende for forvaltningen å håndtere, og det vil i tillegg bli utfordrende å oppstille hvilke kriterier som skulle ligge til grunn for eventuell tildeling av kvote.

Ut ifra formåls- og nødvendighetsvurderingen medfører ikke aldersgrensen for tildeling av ungdomstillegg et uforholdsmessig inngrep ovenfor A.

Differensiering av øvre aldersgrense for menn og kvinner

Differensieringen av aldersgrensen mellom menn og kvinner oppfyller vilkårene for lovlig forskjellsbehandling etter likestillings- og diskrimineringsloven § 9.

Forskjellsbehandlingen har et saklig formål og er nødvendig for å oppnå formålet med tiltaket. Differensieringen er basert på funnene i Nofimas rapport fra juni 2021. Det kommer frem av rapporten at kvinner starter sin karriere som fisker senere enn menn. I perioden 2008 til 2019 var kvinner i gjennomsnitt mellom 36,8 og 37,9 år ved registrering som fulltidsfisker på fiskermanntallets blad B. Til sammenlikning var gjennomsnittsalderen for menn i samme periode mellom 30 og 31,2 år. En differensiering av aldersgrensen vurderes derfor å kunne bidra til å stille menn og kvinner likt, samt rekruttere flere kvinner til fiskerinæringen, som igjen vil kunne bidra til bedre likestilling i fiskeriene.

Differensieringen er ikke uforholdsmessig inngripende ovenfor menn, ettersom det ikke er et innbyrdes avhengig forhold mellom antall ungdomstillegg som deles ut til henholdsvis menn og kvinner. De som oppfyller vilkårene for å få et slikt kvotetillegg vil ha krav på dette, uavhengig av antall tillegg som er delt ut.

Nemndas syn på saken

Nemnda har kommet til at ordningen med «ungdomstillegg» ikke er i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av kjønn eller alder, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 6, jf. § 11.

Sakens rettslige utgangspunkt
Diskriminering på grunn av kjønn og alder er forbudt, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 6. Diskriminering er direkte eller indirekte forskjellsbehandling som ikke er lovlig etter §§ 9, 10 eller 11.

Direkte forskjellsbehandling er når en person behandles dårligere enn andre blir, har blitt eller ville blitt behandlet i en tilsvarende situasjon, på grunn av kjønn eller alder, jf. § 7.

Forskjellsbehandling er ikke i strid med forbudet i § 6 når den har et saklig formål, er nødvendig for å oppnå formålet og ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles, jf. § 9. Aldersgrenser som følger av lov eller forskrift er ikke i strid med forbudet i § 6, jf. § 9 tredje ledd.

Likestillings- og diskrimineringsloven § 11 gir på visse vilkår adgang til positiv særbehandling. Positiv særbehandling på grunn av forhold som nevnt i § 6 er tillatt hvis

a) særbehandlingen er egnet til å fremme lovens formål,
b) det er et rimelig forhold mellom formålet man ønsker å oppnå og hvor inngripende særbehandlingen er for den eller de som stilles dårligere og
c) særbehandlingen opphører når formålet med den er oppnådd.

I Diskrimineringsnemndas bevisvurdering gjelder det alminnelige beviskravet i sivile saker. Nemnda skal legge til grunn det faktum som er mest sannsynlig, se for eksempel Høyesteretts dom i HR-2020-2476-A, avsnitt 74 og 75.

Diskrimineringsnemndas myndighet
Diskrimineringsnemndas håndheving omfatter ikke virksomheten til Stortinget, jf. diskrimineringsombudsloven § 1 femte ledd.

Nemnda kan heller ikke treffe vedtak rettet mot departementene, jf. diskrimineringsombudsloven § 14 første ledd. I slike tilfeller skal nemnda gi en uttalelse om hvorvidt forholdet som er brakt inn for nemnda, innebærer brudd på diskrimineringsregelverket, jf. andre ledd.

Den konkrete vurderingen
Nemnda skal ta stilling til om A blir diskriminert på grunn av alder og kjønn ved at han som mannlig fisker over 30 år ikke kan tildeles ungdomstillegg på torsk.

Ordningen med ungdomstillegg følger av forskrift om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° N i 2025 § 23. Ordningen er fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet og gjelder ikke Stortingets virksomhet. Nemnda har derfor myndighet til å behandle saken, jf. diskrimineringsombudsloven § 1 femte ledd. Nemnda kan imidlertid bare gi en

uttalelse, ettersom klagen er rettet mot et departement, jf. diskrimineringsombudsloven § 14.

Nemnda finner det ikke tvilsomt at A er behandlet dårligere enn andre, og at forskjellsbehandlingen skyldes både kjønn og alder. Aldersgrensen og differensieringen i forskriften mellom kvinner og menn medfører at A ikke kan få ungdomstillegg. Dette er et tap av en fordel sammenlignet med andre i tilsvarende situasjon, og utgjør direkte forskjellsbehandling på grunn av kjønn og alder, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 7, jf. § 6.

Spørsmålet er om forskjellsbehandlingen likevel er lovlig. Nærings- og fiskeridepartementet anfører at både forskjellsbehandlingen basert på alder og differensieringen av aldersgrensen mellom menn og kvinner, oppfyller vilkårene for lovlig forskjellsbehandling etter likestillings- og diskrimineringsloven § 9.

Det følger av likestillings- og diskrimineringsloven § 9 tredje ledd at aldersgrenser som følger av lov eller forskrift ikke er i strid med forbudet mot diskriminering i § 6. I forarbeidene gis det klart uttrykk for at vurderinger knyttet til om en aldersgrense i lov eller forskrift er saklig, nødvendig og forholdsmessig ikke skal avgjøres gjennom rettsanvendelse i forvaltning og rettsapparat, men av folkevalgte organer, se Prop. 81 L (2016–2017) s. 144.

Etter nemndas syn er det derfor åpenbart at aldersbegrensningene for ungdomstillegget i forskriftens § 23, på henholdsvis 30 og 40 år, ikke i strid med likestillings- og diskrimineringsloven § 6.

Det gjenstående spørsmålet for nemnda er om selve differensieringen av aldersgrensen mellom menn og kvinner, er lovlig forskjellsbehandling. Departementet mener som nevnt at forskjellsbehandlingen er lovlig etter § 9. Nemnda mener imidlertid at riktig bestemmelse i denne saken er § 11 om positiv særbehandling, ettersom det klare formålet bak forskjellsbehandlingen er å fremme likestilling mellom kvinner og menn.

Likestillings- og diskrimineringsloven § 11 åpner for å iverksette positive tiltak som fremmer like muligheter og rettigheter for grupper som tilhører et diskrimineringsgrunnlag etter § 6 første ledd, herunder kjønn. Positiv særbehandling innebærer at noen ut fra et likestillingsformål får et gode som andre ikke får, se HR-2022-350-A avsnitt 52:

> «Positiv særbehandling innebærer som utgangspunkt at noen ut fra et likestillingsformål får et gode som andre ikke får. Særbehandlingen skal avhjelpe strukturelle ulemper eller barrierer, men vil i praksis føre til at noen blir stilt bedre enn andre på individnivå. Moderat kjønnskvotering eller stipender bare til kvinner kan være illustrerende eksempler».

For at positiv særbehandling på grunn av kjønn skal være tillatt må tre vilkår være oppfylt. For det første må særbehandlingen være egnet til å fremme lovens formål. For det andre må det være et rimelig forhold mellom formålet man ønsker å oppnå og hvor inngripende særbehandlingen er for de som stilles dårligere. Til slutt er det et vilkår at særbehandlingen må opphøre når formålet med den er oppnådd, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 11.

At særbehandlingen må være egnet til å fremme lovens formål, betyr at den må være egnet til å fremme like muligheter og rettigheter. Vilkåret er utdypet i Prop. 81 L (2016–2017) på side 318:

> «I dette ligger at det må foreligge barrierer som hindrer at personer som tilhører underrepresenterte grupper får like muligheter som andre. Det er som utgangspunkt et krav om at den eller de som særbehandles tilhører en gruppe som er underrepresentert. Når det gjelder kjønn, vil det foreligge en underrepresentasjon der det ene kjønn er representert med under 40 prosent».

Etter nemndas syn er det ikke tvilsomt at en differensiering av aldersgrensen er egnet til å fremme like muligheter for kvinner og menn innen fiskerinæringen, og at vilkåret i § 11 bokstav a er oppfylt. Differensieringen er basert på funnene i Nofimas rapport fra juni 2021, hvor det kommer frem at kvinner er sterkt underrepresentert og bare utgjorde 3,3 prosent av den totale andelen av heltidsfiskere. Rapporten slår videre fast at kvinner starter fiskekarrieren sin senere enn menn, blant annet som følge av omsorgsoppgaver. Nemnda er enig med departementet i at differensieringen vil kunne bidra til å fremme like muligheter for kvinner og menn, samt rekruttere flere kvinner til fiskenæringen. At kvinner i 2024 utgjorde 5,3 prosent av totalt antall heltidsfiskere, indikerer at særbehandlingen er egnet til å oppnå formålet.

Etter nemndas syn er det videre et rimelig forhold mellom formålet man ønsker å oppnå og hvor inngripende særbehandlingen er for de som stilles dårligere, jf. § 11 bokstav b. Det er ingen begrensninger på antall kvotetillegg som deles ut, og det er snakk om et ytterligere tillegg for å øke driftsgrunnlaget for unge fiskere.

Det siste vilkåret som må være oppfylt er at særbehandlingen må opphøre når formålet med den er oppnådd, jf. § 11 bokstav c. Den aktuelle forskriften fornyes årlig. Nemnda legger derfor til grunn at departementet tar en årlig vurdering av ordningen og forskjellsbehandlingen mellom kvinner og menn, og at særbehandlingen opphører dersom formålet med den er oppnådd.

På denne bakgrunn er nemndas konklusjon er at vilkårene for positiv særbehandling etter likestillings- og diskrimineringsloven § 11 er oppfylt.

Diskrimineringsnemnda har etter dette konkludert med at ordningen med «ungdomstillegg» ikke er i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av kjønn eller alder, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 6, jf. § 11.

Uttalelsen er enstemmig.

Slutning i sak 2024/266

Diskrimineringsnemnda har gitt følgende uttalelse:

Forskrift om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° N i 2025 (FOR-2024-12-20-3491) § 23 er ikke i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av kjønn eller alder.

Anniken Mellegaard Douglass
nemndleder

Tine Eidsvaag

Magne Strandberg

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.