

**Svein Kristian Arntzen**

# KVOTESYSTEMET 2022

En rettslig analyse av kvotesystemet  
i de ervervsmessige saltvannsfiskeriene

## Kvotesystemet 2022



Svein Kristian Arntzen

# Kvotesystemet 2022

En rettslig analyse av kvotesystemet i de ervervsmessige  
saltvannsfiskeriene

Universitetsforlaget

© Svein Kristian Arntzen 2023.

Boken ble første gang utgitt i 2023 på Universitetsforlaget.

Materialet i denne publikasjonen omfattes av åndsverkloven og er utgitt med åpen tilgang under Creative Commons-lisensen CC BY 4.0.

Denne lisensen gir tillatelse til å kopiere, distribuere eller spre materialet i hvilket som helst medium eller format, og til å mikse, endre eller bygge videre på materialet til et hvilket som helst formål, inkludert kommersielle. Disse frihetene gis med følgende forbehold: Du må oppgi korrekt kreditering, oppgi en lenke til lisensen, og indikere om endringer er blitt gjort. Du kan gjøre dette på enhver rimelig måte, men uten at det kan forstås slik at lisensgiver bifaller deg eller din bruk av materialet. Du kan ikke gjøre bruk av juridiske betingelser eller teknologiske tiltak som lovmessig hindrer andre i å gjøre noe som lisensen tillater.

NB: Lisensen gir deg ikke nødvendigvis alle de tillatelser som er nødvendig for din tiltenkte bruk. For eksempel kan andre rettigheter, som reklame-, personvern- eller ideelle rettigheter, sette begrensninger på hvordan du kan bruke materialet.

Den komplette lisensteksten kan leses på <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.no>.

Boken er utgitt med støtte fra Publiseringfondet og Det juridiske fakultet ved UiT Norges arktiske universitet.

Trykt utgave: ISBN 978-82-15-03737-0

Elektronisk utgave: ISBN 978-82-15-03736-3

DOI: 10.18261/9788215037363-2023

Henvendelser om denne utgivelsen kan rettes til:  
post@universitetsforlaget.no

[www.universitetsforlaget.no](http://www.universitetsforlaget.no)

Omslag: Universitetsforlaget

Sats: PHi Business Solutions Ltd.

**Sammendrag** Boken gir kunnskap om kvotesystemet på et bredere grunnlag enn ved en fremstilling av gjeldende fiskerilover og forskrifter. Dette gjelder fremveksten av sentrale elementer og ordninger, opptakten til utformingen av det nye kvotesystemet, rettsspørsmål om lukking av fiskerier, legitimitetsspørsmål, og Stortingets kontroll med fiskerimyndighetenes forskrifter.

**Nøkkelord** fiskeriforvaltning | kvotesystemet | fartøyskvoter | strukturkvoter | lukking av fiskeri

**Abstract** This book provides knowledge about the Norwegian fisheries management system on a broader basis than a presentation of today's fisheries laws and regulations. This includes the development of key elements and regulations, the prelude to the design of today's new system, the constitutionality of closing the commons, legitimacy, and the Parliament's need for better control of the fisheries authorities' regulations.

**Keywords** Norwegian fisheries management system | common fish resources | vessel quota system | structural quotas | closing the commons | transferable quotas in Norwegian fisheries



# Innhold

## Del 1 Innføring

1. Innledning	19
1.1 Kvotesystemet	19
1.1.1 Hva er kvotesystemet?	19
1.1.2 Hva er siktemålet?	19
1.1.3 Hvem er «lovgiver» på rettsfeltet?	20
1.1.4 Hvilken type kvotesystem har vi?	20
1.2 Hvorfor bør kvotesystemet undersøkes?	21
1.3 Analysen	21
1.4 Opplegg	22
2. Juridisk metode	25
2.1 Innledning	25
2.2 Tolkning av kompetansebestemmelser	26
2.3 Forarbeider	27
2.4 Rettspraksis	29
2.5 Reelle hensyn	30
2.6 Forvaltningspraksis	32
2.7 Juridisk teori	32
3. Fangstleddet i sjømatnæringen	34
3.1 Sjømatnæringen	34
3.2 Fangstleddet	35
3.2.1 Fiskere	35
3.2.2 Fartøy	35
3.2.3 Kongsjoner og deltakeradganger 2021	36
3.2.4 Verdi ved førstehåndsomsetningen	37
3.2.5 Eksport av villfisk – verdi og mengde fordelt på sentrale arter	38
3.2.6 Lønnsomhet	38
4. Oversikt over noen sentrale begivenheter og forhold av betydning for forståelsen av dagens kvotesystem	40
4.1 Deltakerloven 1972	40
4.2 Lukkingen av torskefisket 1990	40
4.3 Overkapasitet og svak lønnsomhet som generelt problem i det nye årtusen – strukturvoteordning	41



4.4	Norges økonomiske sone .....	41
4.5	Inndeling av rettsstoffet .....	42
4.6	Ressursrente .....	43
4.7	Legitimitetsutfordringen: samfunnskontrakten .....	44
4.8	Et rammeverk for vurdering av rettferdighet .....	46
4.8.1	Innledning .....	46
4.8.2	Generelt om rammeverket .....	47
4.8.3	Oppbygning .....	49
4.8.4	Nærmere redegjørelse for elementene .....	50
4.8.4.1	Noen innledende merknader .....	50
4.8.4.2	Vurderingsobjektet («judicandum») .....	51
4.8.4.3	Fellesskapet .....	51
4.8.4.4	Legitime krav og forpliktelser .....	52
4.8.4.5	Informasjonsgrunnlaget .....	52
4.8.4.6	Rettferdighetsprinsipper .....	52
4.8.4.7	Virkemidler .....	53
4.8.4.8	Sentrale spørsmål ved stillingtaken til prosessuell rettferdighet .....	53
5.	<b>Aktualitet</b> .....	55
5.1	Det nye kvotesystemet – lov 5. mars 2021 nr. 7 (endringslov) .....	55
5.1.1	Omfattende politisk behandling av kvotesystemet .....	55
5.1.2	Forarbeid .....	55
5.1.3	Fullmaktslov .....	55
5.1.4	Politisk styring .....	56
5.1.5	Mindretallet .....	57
5.2	Regjeringen Jonas Gahr Støre – «Hurdalsplattformen» .....	57
5.2.1	Oversikt .....	57
5.2.2	Fordeling av strukturegevinst .....	58
5.2.3	Rammebetingelser for den minste kystflåten .....	60
5.2.4	Gruppeinndeling i kystfiskeflåten og relevante størrelsesbegrensninger .....	60
5.2.5	Kvotefordeling for norsk arktisk torsk og norsk vårgytende sild ...	61
6.	<b>«Dei villlevande marine ressursane ligg til fellesskapet i Noreg»</b> .....	62
6.1	Kvotesystemet bygger på fellesskapsprinsippet .....	62
6.2	Lovforarbeidene .....	62
6.3	Rettspraksis .....	64
6.4	Grunnlovfesting .....	64
6.5	Juridisk litteratur .....	65
6.6	Særrettigheter .....	66
7.	<b>«Åpne ressurser» må forvaltes for å hindre overfiske</b> .....	70
7.1	Innledning .....	70
7.2	Fiskeripolitikk .....	71

7.3	Regulering og legitimitet . . . . .	71
7.4	Rettslig regulering (normative styringsmekanismer) . . . . .	74
7.4.1	Innledning . . . . .	74
7.4.2	Regulering av det totale uttaket . . . . .	74
7.4.3	Lukking . . . . .	75
7.4.4	Tillatelser som har preg av formuesrettigheter . . . . .	76
7.4.5	Markedsmekanismer . . . . .	77
7.4.6	Regulering av markedet . . . . .	78
7.4.7	Rekruttering . . . . .	78
7.5	Den generelle reguleringen . . . . .	79
7.5.1	Fiskerilovene . . . . .	79
7.5.1.1	Lovgrunnlaget har variert over tid . . . . .	79
7.5.1.2	Deltakerloven . . . . .	79
7.5.1.3	Havressurslova . . . . .	80
7.5.2	Forskrifter . . . . .	81
7.6	Fartøyregisteret og fiskermanntallet . . . . .	82
7.6.1	Fartøyregisteret . . . . .	82
7.6.2	Fiskermanntallet . . . . .	82
7.7	Fiskeriforvaltningen . . . . .	83
7.7.1	Havressurslova og deltakerloven . . . . .	83
7.7.2	Fiskesalslagslova . . . . .	84
7.7.3	Matloven . . . . .	84
7.8	Forvaltningsrett . . . . .	85
7.9	Internasjonale regler og internasjonalt samarbeid . . . . .	86
7.9.1	Et sentralt rettslig bakteppe . . . . .	86
7.9.2	Norges økonomiske sone . . . . .	86
7.9.3	Vandrende arter . . . . .	87
7.9.4	EØS-avtalen med videre . . . . .	89

## **Del 2 Rettsutviklingen – etableringen av elementer og ordninger i dagens kvotesystem**

8.	Innledning . . . . .	93
9.	Eierskapsbegrensninger . . . . .	95
9.1	Konsesjon, ervervstillatelse og merkeregister . . . . .	95
9.2	Eksklusivitetsprinsippet . . . . .	96
9.3	Trålfiske – fra forbud til konsesjoner . . . . .	99
9.4	Forbud mot merkeregistrering av flere ringnotfartøy . . . . .	103
9.5	Deltakerloven 1972 . . . . .	103
9.5.1	Behov for en effektiv regulering av kapasitet . . . . .	103
9.5.2	Generell lov . . . . .	104
9.5.3	Delegasjon av lovgivningsmyndighet og Stortingets oppfølging . . . . .	105
9.5.4	Samspill med fiskernes organisasjoner . . . . .	105

9.5.5	Videreføring av sentrale elementer fra trålerloven .....	105
9.5.6	Oppsummering .....	106
9.6	Videreutvikling av grunnsystemet ved «torskeresolusjonen» 1989 ...	106
9.6.1	Forbud mot torskefiske .....	106
9.6.2	Deltakerbegrensning .....	107
9.6.3	Lukkemekanismen .....	107
9.7	Samling av lovverket ved deltakerloven 1999 .....	108
9.7.1	Forarbeid .....	108
9.7.2	Lovens formål .....	109
9.7.3	Videreføring av elementer .....	109
9.8	Grunnsystemet ved lovendringen 2021 .....	111
9.9	Kort oppsummering av hovedpunkter .....	113
9.9.1	Formålsbestemmelse og forvaltningsprinsipp .....	113
9.9.2	Delegasjon av lovgivningsmyndighet .....	113
9.9.3	Tillatelsene og eksklusivitetsprinsippet .....	113
9.9.4	Fiskeritillatelsen og tredeling av flåten .....	114
9.10	Avsluttende merknad .....	114
<b>10.</b>	<b>Regulering av uttaket .....</b>	<b>115</b>
10.1	Et største tillatt fangstkvantum .....	115
10.2	Fordeling av totalkvoten .....	117
10.2.1	«Olympisk fiske» .....	117
10.2.2	Fordeling mellom redskapsgrupper og fartøyskvoter .....	117
10.3	Kapasitetstilpassing .....	120
10.3.1	Enhetskvoteordningen .....	120
10.3.2	Strukturkvoteordninger .....	122
10.3.3	Samfiskeordningen .....	124
10.3.4	Strukturkvoteordninger kan videreføres i det nye kvotesystemet .....	125
10.4	Kapasitetstilpassing og rettssystemets respons .....	125
 <b>Del 3 Opptakt til utforming av et nytt kvotesystem og stortingets føringer</b>		
<b>11.</b>	<b>Utredningene 2014–2016 .....</b>	<b>129</b>
11.1	Utredningene 2014 til 2016 .....	129
11.1.1	Innledning .....	129
11.1.2	Utredernes forståelse av sjømatnæringen .....	129
11.1.2.1	Sjømatindustriutvalget .....	129
11.1.2.2	Ekspertgruppen for førstehåndsomsetningen .....	130
11.1.2.3	Ekspertgruppen for pliktsystemet .....	130
11.1.2.4	Kvoteutvalget .....	131
11.1.3	Eierskap .....	131
11.1.3.1	Sjømatindustrien .....	131
11.1.3.2	Kvotetak og eierkonsentrasjon .....	132
11.1.3.3	Regionale bindinger .....	132

11.1.4	Fartøyutforming og redskapsteknologi	132
11.1.5	Kvoter for enkeltfartøy	133
11.1.5.1	Sjømatindustriutvalget	133
11.1.5.2	Kvoteutvalget	134
11.1.6	Førstehåndsomsetningen	136
11.1.7	Pliktsystemet	136
<b>12.</b>	<b>Riksrevisjonens rapport 2020</b>	<b>138</b>
12.1	Riksrevisjonens rapport	138
12.1.1	Innledning	138
12.1.2	Fiskefartøyet med videre	138
12.1.2.1	Eierskap	138
12.1.2.2	Regionale bindinger med videre	139
12.1.3	Fartøyutforming og redskapsteknologi	139
12.1.4	Kvoter for enkeltfartøy	139
12.1.5	Hovedfunn	139
12.1.6	Anbefalinger	140
12.2	Departementets tilsvarende	140
12.2.1	Nyanseringer og statsrådets holdning	140
12.2.2	Eierskap	141
12.2.3	Fartøyutforming	141
12.2.4	Kvoter for enkeltfartøy	142
<b>13.</b>	<b>Stortingets føringer</b>	<b>143</b>
13.1	Kvotemeldingen	143
13.2	Pliktmeldingen	143
13.3	Riksrevisjonens rapport	143
13.4	Oversikt over anmodningsvedtak	144
13.4.1	Eierskap	144
13.4.2	Fartøyutforming og redskapsteknologi	145
13.4.3	Kvoter for enkeltfartøy	145
13.4.4	Statlig kvotebeholdning og ressursrente	146
13.4.5	Konsekvensvurdering	146
13.4.6	Likestilling og rekruttering	146
13.4.7	Førstehåndsomsetning	146
13.5	Regjeringens forslag i kvotemeldingen	146
13.6	Oppfølging av anmodningsvedtak	150
13.6.1	Riksrevisjonens rapport	150
13.6.2	Eierskap	150
13.6.3	Fartøyutforming og redskapsteknologi	151
13.6.4	Kvoter for enkeltfartøy	151
13.6.5	Statlig kvotebeholdning og ressursrente	152
13.6.6	Konsekvensvurdering	152

13.6.7	Likestilling og rekruttering	152
13.6.8	Førstehåndsomsetning	152
13.7	Høringsnotater 6. juli 2022 og 20. desember 2022	152
<b>14.</b>	<b>Endringen av de normative styringsmekanismer</b>	<b>153</b>
14.1	Innledning	153
14.2	Markedsmekanismer	153
14.3	Lukking	153
14.4	Fisketillatelser som formuesrettigheter	153
14.5	Regulering av markedet	154
14.6	Rekruttering	154
14.7	Likestilling	154
14.8	Helhetsinntrykk	155
14.9	Vurdering	155
<b>Del 4 Regelverket etter endringslov 5. mars 2021 nr. 7</b>		
<b>15.</b>	<b>Innledning</b>	<b>159</b>
15.1	Er det hensiktsmessig å redegjøre for det nye kvotesystemet nå?	159
15.2	Den videre fremstilling	160
<b>16.</b>	<b>Reguleringenes hovedformål og forvaltningsprinsippet</b>	<b>161</b>
16.1	Formål og fiskeripolitiske målsettinger	161
16.1.1	Innledning	161
16.1.2	Formål	161
16.1.3	FNs bærekraftprinsipp	162
16.2	Forvaltningsprinsippet i havressurslova § 7	163
<b>17.</b>	<b>Delegasjon av lovgivningsmyndighet</b>	<b>166</b>
17.1	Innledning	166
17.2	Anmodningsvedtakene og rettslig status	167
17.3	Typologi	168
17.4	Den generelle fullmakt i havressurslova § 67	169
17.5	Havforskning og praktisk redskapsforsøk	169
<b>18.</b>	<b>Innsatssiden – kvalifisering av fartøy</b>	<b>170</b>
18.1	Innledning	170
18.1.1	Tillatelse–fartøy–kvote	170
18.1.2	Ervervsmessig fiske og fangst	170
18.1.3	Fartøyregisteret og fiskermanntallet	171
18.2	Ervervstillatelsen	171
18.2.1	Oversikt	171
18.2.2	Nasjonalitetskravet	171
18.2.3	Bostedskravet	172
18.2.4	Aktivitetskravet	172

18.2.4.1	Et vilkår om tidligere aktivitet i fisket	172
18.2.4.2	Dispensasjon	173
18.2.4.3	Arv og generasjonsskifte	174
18.2.4.4	Eierinteresser for andre – investering i fiskeriselskap	174
18.2.4.5	Retningsvalg	175
18.2.5	Krav til fartøyet	175
18.2.6	Forvaltningsskjønn	176
18.3	Deltakerbegrensning uten at det kreves fiskeritillatelse	176
18.4	Fiskeritillatelsen og lukking	177
18.5	Fjernfiskeritillatelse	179
18.6	Vilkår	180
18.7	Eierkonsentrasjon	180
<b>19.</b>	<b>Erstatningstildeling i lukkede fiskerier</b>	<b>181</b>
19.1	Innledning	181
19.1.1	Emnet	181
19.1.2	Lovendringen 19. juni 2015 nr. 78	182
19.1.3	Driftskrav	183
19.1.4	Forvaltningens skjønn ved splitting og utskifting	183
19.1.5	Opplegg	184
19.2	Splitting og oppsamling	184
19.3	Utskifting	185
19.4	Salg av fartøy for videre drift	185
19.5	Ekstraordinære tilfeller som krever bruk av erstatningsfartøy	186
<b>20.</b>	<b>Nasjonal kvote og fordeling</b>	<b>187</b>
20.1	Innledning	187
20.2	Reguleringskretsløpet og reguleringsmøtet	187
20.3	Nasjonal kvote (totalkvote)	189
20.4	Disponibel kvote	190
20.5	Restkvoten	191
20.5.1	Fordelingsfellesskapet	191
20.5.2	Kvoter for rettighetshavere etter deltakerloven § 21 tredje ledd	191
20.5.3	Ekstrakvoteordninger	192
20.5.4	Havforskning og praktiske redskapsforsøk	192
20.5.5	Distriktskvoter og pliktsystemet for torsketralere	192
20.5.5.1	Distriktskvoter	192
20.5.5.2	Pliktsystemet for torsketralere	193
20.6	Kvoter for fartøy	195
20.6.1	Olympisk fiske	195
20.6.2	Overregulering	195
20.6.3	Fartøykvoter i kvotefaktorgruppene	195
20.7	Kvotefleksibilitet over årsskiftet	196
20.8	Årlig kvoteutveksling («kvotebørsen»)	197

20.8.1	Havressurslova § 14 .....	197
20.8.2	Slumpfiskeordningen i havfiskeflåten .....	198
20.9	Kvoteutnyttelse – forvaltningspraksis .....	198
20.9.1	Oversikt .....	198
20.9.2	Utskifting .....	199
20.9.3	Kjøp av fartøy for fortsatt drift .....	199
20.9.4	Erstatningstildeling .....	199
<b>21.</b>	<b>Kapasitetstilpassing .....</b>	<b>200</b>
21.1	Innledning .....	200
21.2	Strukturkvoter .....	201
21.2.1	Privatfinansiert kapasitetstilpassing .....	201
21.2.2	Gjeldende forskrifter .....	202
21.2.2.1	Utgangspunkter .....	202
21.2.2.2	Kystfiskeforskriften .....	203
21.2.2.3	Havfiskeforskriften .....	205
21.3	Samfiskeordningen og strukturering i sjarkflåten .....	206
<b>22.</b>	<b>Tvangssalg og konkurs .....</b>	<b>208</b>
22.1	Innledning .....	208
22.2	Hjemmelsgrunnlaget .....	208
22.3	Tilfeller hvor det skal gis avslag .....	209
22.4	Melding .....	210
22.5	Tidsbegrensningen .....	210
22.6	Forhåndstilsagn .....	210
<b>23.</b>	<b>Tilbakekalling og avgrensning .....</b>	<b>212</b>
23.1	Innledning til emnet .....	212
23.2	Typetilfellene i deltakerloven § 11 .....	212
23.2.1	Nasjonalitetskrav og aktivitetskrav .....	212
23.2.2	Inaktivt fartøy .....	212
23.2.3	Manglende oppfyllelse av andre vilkår .....	213
23.2.4	Endring av forutsetninger med videre .....	213
23.2.5	Villedning .....	214
23.2.6	Overtredelser av fiskerilovgivningen .....	214
23.2.7	Alminnelige forvaltningsrettslige regler .....	214
23.3	Tilbakekalling og avgrensning etter deltakerloven § 19 .....	215
23.4	Tilbakekalling som sanksjon .....	216
23.5	Virkningen av tilbakekalling .....	217
 <b>Del 5 Særlige emner</b>		
<b>24.</b>	<b>Rettfærdig fordeling: legitime fordelingskrav .....</b>	<b>221</b>
24.1	Innledning .....	221
24.2	Fremtidige generasjoner .....	221

24.3	Vern av miljøet . . . . .	222
24.4	Effektivitet . . . . .	222
24.5	Samisk kultur . . . . .	223
24.6	Kystsamfunn . . . . .	224
24.7	Fiskerisektoren . . . . .	224
24.8	Åpen allmenning og krav om tilbakefall og refordeling. . . . .	226
24.9	Retten til deltakelse i ervervsmessig fiske. . . . .	227
<b>25.</b>	<b>Casestudie: Prosessuell rettferdighet ved lukking av leppefisket . . . . .</b>	<b>229</b>
25.1	Innledning . . . . .	229
25.2	Nærmere om lukkingen av leppefisket 22. mars 2018 . . . . .	229
25.2.1	Generelt . . . . .	229
25.2.2	Økonomisk gevinst . . . . .	232
25.2.3	Nærmere om saksbehandlingen. . . . .	233
25.2.4	Foreliggende kritikk av lukkingen . . . . .	236
25.2.5	Noen utslag av lukkingen . . . . .	237
25.3	Vurdering . . . . .	238
<b>26.</b>	<b>Casestudie: Diskrimineringsforbud og lukking av leppefisket . . . . .</b>	<b>240</b>
26.1	Innledning. . . . .	240
26.1.1	Utgangspunkter . . . . .	240
26.1.2	Opplegg . . . . .	241
26.1.2.1	Grunnloven § 98 som startpunkt. . . . .	241
26.1.2.2	Tilfellet . . . . .	241
26.2	Rettsgrunnlagene – ordlyd . . . . .	242
26.2.1	Grunnloven § 98. . . . .	242
26.2.2	Menneskerettsloven . . . . .	242
26.3	Grunnloven som startpunkt. . . . .	243
26.4	Argumentasjonsmønstre. . . . .	245
26.4.1	SP artikkel 26 . . . . .	245
26.4.2	Grl. § 98. . . . .	246
26.4.3	EMK artikkel 14 . . . . .	246
26.4.4	Oppsummering . . . . .	247
26.5	Forarbeider . . . . .	247
26.6	Høyesterett . . . . .	248
26.7	Menneskerettighetskomiteen . . . . .	250
26.8	EMD. . . . .	253
26.8.1	Andrevja mot Latvia . . . . .	253
26.8.2	Alatulkkila med flere mot Finland. . . . .	254
26.9	Min vurdering . . . . .	255
26.10	Avsluttende merknad. . . . .	256



27. Delegasjon og Stortingets kontroll med forskrifter .....	258
27.1 Innledning .....	258
27.1.1 Problemstillingen .....	258
27.1.2 Folkesuverenitetsprinsippet .....	258
27.1.3 Nærmere om delegasjon .....	258
27.1.3.1 Generelt om departementets saksbehandling .....	258
27.1.3.2 Rettslige rammer for delegasjon av lovgivningsmyndighet .....	259
27.1.3.3 Retningslinjer for delegasjon .....	259
27.1.4 Den videre fremstilling .....	261
27.2 Stortingets kontroll med forskrifter .....	262
27.2.1 Gjennomgang av statsrådets protokoller .....	262
27.2.2 Riksrevisjonen .....	262
27.2.3 Forhåndskonsultasjon .....	263
27.2.4 Høring etter forvaltningsloven § 37 .....	263
27.3 Danmark .....	264
27.3.1 «Når embedsmænd lovgiver» – en dansk undersøkelse .....	264
27.3.2 Overføringsverdi? .....	265
27.4 Hvilke tiltak bør vurderes med utgangspunkt i kvotesystemet? .....	265
27.4.1 Redusere eller fjerne problemet .....	265
27.4.2 Sterkere forutgående kontroll .....	266
27.4.3 Sterkere etterfølgende kontroll .....	267
27.4.4 Avsluttende merknad .....	267
 Fiskeriordbok .....	 269
 Kilder .....	 277

Del 1

Innføring





# 1. Innledning

## 1.1 KVOTESYSTEMET

### 1.1.1 Hva er kvotestystemet?

Kvotestystemet er det sentrale fiskeripolitiske virkemidlet for utnytting og fordeling av våre viltlevende marine fiskeressurser.<sup>1</sup> Det består av flere deler eller reguleringsystemer som til sammen danner en rettslig ramme for tilgangen til å høste av og tjene på fellesskapets ressurser. Dette er reguleringsystemet for deltakelse i ervervsmessig fiske, fastsetting av totalkvoten for den enkelte fiskebestand, fordelingen av den nasjonale kvote, ordninger for langsiktig kapasitetstilpassing av fiskeflåten og utvekslingsordninger.<sup>2</sup>

### 1.1.2 Hva er siktemålet?

Et sentralt siktemål med reguleringsystemene er å gi en helhetlig regulering av innsats- og uttakssiden i de ervervsmessige saltvannsfiskerier ut fra erkjennelsen at dette er nødvendig for å hindre overfiske. Det vil si at høstingen overstiger artens reproduserende kapasitet.<sup>3</sup> Vi står altså i utgangspunktet overfor et reguleringsystem for å begrense adgangen til deltakelse i ervervsmessig fiske (innsatssiden) og høstingen av de viltlevende ressurser (uttakssiden). Men selv om hensynet til en økologisk bærekraftig forvaltning er en sentral bestanddel av forvaltningsprinsippet i havressurslova § 7 første ledd, er også sosial og økonomisk bærekraft viktige hensyn.<sup>4</sup> I bestemmelsens forarbeider slås det fast at fiskeriforvaltningen skal «vege ei rekkje ulike interesser mot kvarandre og ta omsyn til både ei langsiktig forvaltning av ressursane og ulike nærings- og distriktsomsyn».<sup>5</sup>

1 Innst. 243 S (2019–2020), s. 1.

2 Meld. St. 32 (2018–2019), s. 5.

3 Wikipedia, Overfiske, Store norske leksikon, Overfiske.

4 Lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova).

5 Ot.prp. nr. 20 (2007–2008), s. 182.

### 1.1.3 Hvem er «lovgiver» på rettsfeltet?

Stortinget har lenge gitt departementet fullmakt til å utforme kvotesystemet innenfor vide rammer. Når det tales om fiskerilovgivning og «lovgiver», er det dermed som oftest forskrifter og fiskeriforvaltningen det siktes til på dette rettsfeltet, og ikke Stortinget som formell lovgiver. Gjennom departementets delegasjon er lovgiver i mange tilfeller byråkratene i Fiskeridirektoratet, som er Nærings- og fiskeridepartementets underordnede organ. Næringsorganisasjoner og Advokatforeningen er kritiske til de vide fullmaktene.<sup>6</sup> Under Stortingets endring av kvotesystemet ved lov 5. mars 2021 nr. 7 sluttet Stortinget seg til at det fortsatt er mest «formålstenleg å leggje opp til at lova primært gjev overordna og generelle heimlar for å utforme dei enkelte ordningane og med det setje fiskeripolitikken ut i livet».<sup>7</sup> Rettsutviklingen på rettsfeltet finner dermed ikke først og fremst sted i Stortinget ved formell lov.<sup>8</sup> Men dette kompenseres til en viss grad ved Stortingets bruk av anmodningsvedtak.<sup>9</sup>

### 1.1.4 Hvilken type kvotesystem har vi?

Ved første øyekast er det en del likhetstrekk mellom vårt kvotesystem og kvotesystemer i andre kyststater det er naturlig å sammenligne med.<sup>10</sup>

De fleste regimer er «command and control regimes».<sup>11</sup> Det vil si at et sentralisert statlig forvaltningsorgan styrer borgernes atferd med hjemmel i lov, og hvor håndheving av fiskerilovgivning er tillagt statlige organer. Variasjonsmulighetene for øvrig er imidlertid store. Det sondres i den internasjonale diskusjon mellom fire «idealtyper». Dette er regulering ved deltakerbegrensning («participatory governance»), rettighetsbasert tilnærming («right-based approaches»), begrensning av innsatsfaktorer i fisket («effort control») og regler som nedtoner de politiske beslutningsprosesser gjennom automatisering av prosessen, og får avgjørende betydning for uttaket av villfisk («decision rule systems»)<sup>12</sup>

Vårt kvotesystem har i særlig grad fragmenter fra de tre førstnevnte reguleringstyper. Det sies gjerne at systemet er et IVQ-system (Individual Vessel

6 Prop. 137 L (2019–2020), s. 18.

7 Prop. 137 L (2019–2020), s. 19.

8 Grunnloven 17. mai 1814 §§ 75 bokstav a og 76–79.

9 Prop. 137 L (2019–2020), s. 19.

10 Se i denne sammenhengen Kjellrun Hiis Hauge og Douglas Clyde Wilson (red.), *Comparative Evaluations of Innovative Fisheries Management. Global Experiences and European Prospects*, 2009.

11 Ibid., s. 7.

12 Ibid., s. 9–13.

Quota-system) fordi den tildelte kvote som regel følger fartøyet, jf. deltakerloven § 4 annet ledd.<sup>13</sup> Videre åpner havressurslova for regulering av innsatssiden så vel som uttakssiden ved fastsetting av kvoter for enkeltfartøy, jf. havressurslova § 12 første ledd. Kvoten kan eksempelvis bestå av et antall høstingsdøgn (innsatssiden) eller et bestemt kvantum (uttakssiden).<sup>14</sup>

## 1.2 HVORFOR BØR KVOTESYSTEMET UNDERSØKES?

Kvotesystemet er, som sagt, det sentrale fiskeripolitiske virkemidlet for utnyttning og fordeling av våre villevende marine fiskeressurser.<sup>15</sup> Av denne grunn er det til enhver tid behov for oppdatert kunnskap om kvotesystemet både for de styrende makter; Stortinget, regjeringen og domstolene, de styrte; alle som anses for å ha legitime krav knyttet til tilgang til ressursene, og enhver som er interessert i eller engasjerer seg i fiskeripolitikk. Emnet har videre særlig aktualitet som følge av at sentrale fordelingsspørsmål ikke er løst ved utløpet av 2022, se kapittel 5.2.

## 1.3 ANALYSEN

Siktemålet med boken er å komme til kunnskap om kvotesystemet på et noe bredere grunnlag enn jeg ville valgt ved en fremstilling av gjeldende fiskerilover og forskrifter. Jeg søker med andre ord ikke bare å komme til kunnskap om sentrale rettsregler i gjeldende rett med utgangspunkt i foreliggende rettskildemateriale. I tillegg søker jeg å forstå rettsfeltet slik dette er vokst frem over tid, og også gjøre opp en status for endringer i virkemiddelbruken, særlig i kjølvannet av Stortingets behandling av kvotemeldingen, Meld. St. 32 (2018–2019), i 2020 og endring av kvotesystemet i 2021 ved lov 5. mars 2021 nr. 7.

Det nye kvotesystemet er ikke trådt i kraft, og det pågår ved utløpet av 2022 et arbeid i departementet og direktoratet av betydning for kvotesystemets nærmere innhold. Min analyse kan dermed være et bidrag i den pågående diskusjon om utformingen av kvotesystemet ut fra lovendringen i 2021 og Stortingets anmodningsvedtak. Med analyse forstår jeg en «nøyaktig undersøkelse av noe som er sammensatt av flere bestanddeler for å forklare et gitt problem eller en gitt utvikling».<sup>16</sup>

13 Lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven).

14 Se i denne sammenheng oppstillingen hos Guri Kristin Hjallen Eriksen, *Fisheries Legislator Approach (FLA) – A Framework for Developing Sound and Coherent Fisheries Legislation – A Norwegian Case with a Canadian Outlook*, Series of dissertations submitted to the Faculty of Law, University of Oslo, No. 176, November 2021, s. 105.

15 Innst. 243 S (2019–2020), s. 1.

16 Carina Nilstun, *Analyse*, Store norske leksikon.

Jeg har i deler av fremstillingen og ved problematiseringen av legitimitetsutfordringen på rettsfeltet tatt utgangspunkt i et rettferdighetskonsept. Dette er et generelt konsept (rammeverk) som består av seks elementer som relaterer seg til en rekke spørsmål som skal stilles, og hvor svarene på disse spørsmålene leder til konseptet for vurdering av rettferdighet ved eksempelvis fordeling av høstingsrettigheter.

Ved klarlegging av hvilke normative styringsmekanismer som er i bruk i kvotesystemet, og ved påvisning av endringer i kvotesystemet som følge av den politiske behandlingen av kvotemeldingen, har jeg tatt utgangspunkt i ett element (virke-midler) i rammeverket. Jeg tar utgangspunkt i et annet element i rammeverket (legitime krav) ved klarlegging av legitime fordelingskrav i kvotesystemet.

Analysen omfatter Stortingets delegasjon av lovgivningsmyndighet, og jeg har også funnet det hensiktsmessig å se nærmere på juridisk metode ved fortolkning av kompetansebestemmelser.

Jeg undersøker videre lukkingen av leppefisket som er en av de seneste lukkin-ger i rekken av lukkinger av kystfiskeri. Dette er en casestudie ut fra det allerede nevnte rettferdighetskonsept, men jeg drøfter også lukkingen ut fra diskrimine-ringsforbud i norsk rett. Denne lukkingen har nemlig gjort mange leppefiskere til «kvotemillionærer», mens andre enten har fått redusert sine muligheter til levendefangst av de sentrale arter leppefiske, eller de er i praksis stengt ute fra dette fisket. Drøftingen av lukkingen av leppefisket har relevans både for tidligere lukkinger i andre fiskerier, men også for eventuelle fremtidige lukkinger av kom-mersielt interessante fiskerier.

## 1.4 OPPLÈGG

Jeg redegjør i det følgende for mitt opplegg. Jeg har også utarbeidet en fiskeriord-bok som vedlegg til boken.

Del 1 inneholder kapittel 1–7. Disse kapitlene gir et fundament for undersøkelsen av kvotesystemet.

I kapittel 2 redegjør jeg for juridisk metode med hovedvekt på fortolkning av kompetansebestemmelser. Jeg anvender selvsagt juridisk metode i del 4 ved min fortolkning av reglene om kvotesystemet etter lovendringen i 2021, og også i min casestudie i kapittel 26 av lukkingen av leppefisket ut fra diskrimineringsforbud i norsk rett. Kapittelet er imidlertid særlig innrettet mot fortolkning av kompetan-sebestemmelser og danner dermed et bakteppe for min drøfting av delegasjon av lovgivningsmyndighet i kapittel 27. Et annet viktig forhold er at jeg i punkt 2.2 peker på at Høyesterett ved klarleggingen av «lovgivermeningen» ikke foretar en streng avgrensning av hvilke dokumenter som kan gi bidrag til å trekke en slutning

om hva lovgiver har ment. Min brede tilnærming i del 2 om fremvekst av elementer og ordninger i kvotesystemet og del 3 om utformingen av et nytt kvotesystem kan dermed få betydning ved klarlegging av lovgivermeningen.

I kapittel 3 gir jeg en innføring i virksomhetsområdet og bidrar i særlig grad til forståelse av fangstleddet i villfisknæringen. Kapitlet indikerer den samfunnsmessige betydningen av flåteleddet og gir blant annet kunnskap om sysselsetting, lønnsomhet i flåten og fiskeritillatelser (konsesjoner og deltakeradganger) i lukkede fiskerier.

I kapittel 4 redegjør jeg for sentrale begivenheter og forhold av betydning for forståelsen av kvotesystemet. Dette er begivenheter knyttet til ressurskriser i betydningen redusert mengde fisk og/eller overkapasitet i fiskeflåten som resulterer i svak lønnsomhet. Iverksatte tiltak, flåtens stadig økende tekniske fangstkapasitet, lønnsutviklingen i samfunnet og den generelle samfunnsutviklingen er forhold som har skapt en legitimitetsutfordring for kvotesystemet. Det er dermed naturlig å ta dette med i kapittel 4 samt å presentere rettferdighetskonseptet. Dette konseptet tar jeg utgangspunkt i ved redegjørelsen i kapittel 7.4 for de normative styringsmekanismer i kvotesystemet, og ved påvisning i kapittel 14 av endringer av disse mekanismene i kjølvannet av den seneste politiske behandlingen av kvotesystemet. Legitimitetsutfordringen utdypes i kapittel 7.3.

I kapittel 5 sier jeg mer om hvorfor en analyse av kvotesystemet har aktualitet, og fremhever i særlig grad at regjeringen Jonas Gahr Støre arbeider med en ny kvotemelding. Denne stortingsmeldingen, som forventes oversendt Stortinget i 2023, er en oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak ved behandlingen av regjeringen Solberg II sin kvotemelding i 2020. Jeg forklarer i kapittel 5 hvilke anmodningsvedtak dette dreier seg om, men gir i kapittel 13 en oversikt over samtlige anmodningsvedtak per utløpet av 2022 og status for regjeringens oppfølging av vedtakene. Det vil si at eldre anmodningsvedtak og Stortingets anmodningsvedtak ved behandlingen av Riksrevisjonens rapport fremkommer i kapittel 13.

I kapittel 6 behandler jeg fellesskapsprinsippet i havressurslova § 2: «Dei viltlevande marine ressursane ligg til fellesskapet i Noreg.» Her inngår også kystfiskeutvalgets utredning og de lovendringer som fulgte i kjølvannet av regjeringens behandling av utredningen.

Kapittel 7 om forvaltning av åpne ressurser for å hindre overfiske er en naturlig forlengelse av kapittel 6 hvor fellesskapsprinsippets noe uklare innhold og begrensede normative kraft påvises. I kapittel 7 redegjør jeg ikke bare for normative styringsmekanismer, men gir også en oversikt over lovgivningen, sentrale elementer i kvotesystemet som fartøyregisteret og fiskermanntallet. Her utdypes jeg i 7.3 også legitimitetsutfordringen for kvotesystemet som jeg også har berørt i kapittel 4.



Del 2 inneholder kapittel 8–10. I disse kapitlene undersøker jeg fremveksten av reguleringer og peker på begivenheter og forhold av sentral betydning for rettsutviklingen. Jeg søker å klarlegge etablering, videreføring og videreutvikling av sentrale elementer og ordninger i kvotesystemet over lang tid og skiftende lovgrunnlag. Jeg har valgt å disponere fremstillingen ut fra eierbegrensninger (kapittel 9) og regulering av uttaket (kapittel 10).

Del 3 inneholder kapittel 11–14. I disse kapitlene undersøker jeg opptakten til utforming av et nytt kvotesystem og Stortingets føringer i perioden 2014–2020. Jeg konsentrerer meg i kapittel 11 og 12 om utredninger fra offentlig oppnevnte utvalg i denne tidsperioden, Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket, stortingsmeldinger og Stortingets anmodningsvedtak. Den politiske behandlingen, som jeg behandler i kapittel 13, foranlediger at virkemiddelbruken (normative styringsmekanismer) i kvotesystemet endres. Jeg ser derfor nærmere på disse endringene i kapittel 14 og påpeker hvilke endringer jeg mener foreligger.

Del 4 inneholder kapittel 15–23. Denne delen er innrettet mot regelverket slik det fremstår etter endringen av kvotesystemet ved lov 5. mars 2021 nr. 7, og bygger hovedsakelig videre på del 2 om fremveksten av reguleringer (elementer og ordninger). Den inneholder også et kapittel om delegasjon av lovgivningsmyndighet og klargjøring av anmodningsvedtakenes rettslige status.

Etter innledningen i kapittel 15 undersøker jeg i kapittel 16 reguleringenes hovedformål og forvaltningsprinsippet i havressurslova § 7. Jeg gir i kapittel 17 en redegjørelse for delegasjon av lovgivningsmyndighet og anmodningsvedtak.

Del 5 inneholder kapittel 24–27. Kapittel 24 bygger på min gjennomgang av kvotesystemet i del 1–4 og angir legitime fordelingskrav ut fra rettferdighetskonseptet. Dette kapitlet tjener som et bakteppe for min vurdering i kapittel 25 av prosessuell rettferdighet ved lukking av leppefisket. I kapittel 26 undersøker jeg rettssystemets respons på lukking av leppefisket ut fra diskrimineringsforbud i norsk rett. Drøftingen har relevans for en rekke tidligere lukkinger i andre fiske-rier. Delegasjon og Stortingets kontroll med forskrifter drøftes i kapittel 27.



## 2. Juridisk metode

### 2.1 INNLEDNING

Som sagt i kapittel 1.1.3 har Stortinget lenge gitt departementet fullmakt til å utforme kvotesystemet innenfor vide rammer. I min redegjørelse for juridisk metode i det følgende har jeg dette som utgangspunkt og konsentrerer meg i særlig grad om tolkning av kompetansebestemmelser.<sup>17</sup>

Rettskildene kan inndeles på ulik måte.<sup>18</sup> I tråd med Jens Edvin A. Skoghøy sonderer jeg mellom primære og sekundære rettskilder. De primære rettskildene er «argumentkilder som i seg selv kan danne rettsregler, og som således er av umiddelbar relevans ved rettsanvendelsen», mens de sekundære rettskildene er rettskilder «som har et opphav som ikke i seg selv er rettsnormerende, men som er avledet av og bygger på primære rettskilder».<sup>19</sup>

Ut fra graden av rettsnormerende karakter inndeler Skoghøy de primære rettskildene i tre hovedgrupper: autorative kilder, sedvane (etablert praksis) og reelle hensyn. Autorative kilder er blant annet Grunnloven, lover, forskrifter og forarbeider til lover og forskrifter. Han regner også lovhistorikk blant de autorative rettskildene.<sup>20</sup>

Som viktige sekundære rettskilder nevner han juridisk teori, rettslige prinsipper, alminnelige retts- eller verdioppfatninger, avgjørelser av andre domstoler enn Høyesterett, voldgiftsavgjørelser, etterfølgende lovgiverutsagn, uttalelser eller vedtak av forvaltningen og rundskriv fra forvaltningen.<sup>21</sup>

---

17 Særskilte forhold vedrørende tolkning av Grunnloven § 98 behandles i kapittel 26 i tilknytning til min casestudie av lukkingen av leppefisket.

18 Nils Nygaard, *Rettsgrunnlag og standpunkt*, 2. utgave, 2004, s. 30–31.

19 Jens Edvin A. Skoghøy, *Rett og rettsanvendelse*, 2018, s. 36.

20 *Ibid.*, s. 38.

21 *Ibid.*, s. 215.

## 2.2 TOLKNING AV KOMPETANSEBESTEMMELSER

Ved tolkningen av de mange og ulike typer kompetansebestemmelser i fiskerilovene anvendes, som ved tolkning av andre bestemmelser i vår lovgivning, Grunnloven og forskrifter medregnet, alminnelig rettskildelære.<sup>22</sup> I standardverket *Forvaltningsrett* slår Eivind Smith fast at ordlyden er utgangspunktet ved tolkningen av hvor omfattende kompetanse loven overlater til forvaltningen. «Men som alltid ellers må ordlyden tolkes i lys av forarbeider, rettspraksis, reelle hensyn osv.»<sup>23</sup> Han fremhever videre at formålet ofte får betydning ved lovtolkning, og ettersom «fullmaktslover blir gitt for å løse bestemte samfunnsoppgaver, trer formålet vanligvis klarere frem enn i privatretten».<sup>24</sup>

Jeg legger til grunn rettskildeprensippene som det er redegjort for hos Eivind Smith og andre sentrale forfattere, som Torstein Eckhoff, Nils Nygaard, Jens Edvin A. Skoghøy, Knut Bergo med flere, og finner det ikke hensiktsmessig å gå nærmere inn på disse ut over å fremheve vektleggingen av forarbeidene i høyesterettspraksis.<sup>25</sup> Som Knut Bergos kildemateriale viser, utgjør lovens ordlyd og lovforarbeidene i høyesterettspraksis en autorisert og tungtveiende normerende kraft som går under betegnelsen «meningen med bestemmelsen» eller lovgivermeningen.<sup>26</sup>

Ved klarlegging av lovgivermeningen tar jeg utgangspunkt i Høyesteretts metodebruk. Dette innebærer at jeg ikke er «veldig opptatt av å avgrense hvilke dokumenter som inngår i kategorien av relevante forarbeider, eller hvilken forarbeidsinstans som egentlig stod bak – det teller som lovgivers mening også der det er snakk om departementets eller lovutvalgets mening».<sup>27</sup> Jeg leser også forarbeider til forskrifter, stortingsmeldinger og eventuelle anmodningsvedtak i nær sammenheng for å klarlegge «Stortingets forutsetning» for fiskerimyndighetenes forskriftsvedtak.<sup>28</sup> Dette er etter min mening naturlig ettersom det i lovforarbeid slås fast at Stortingets forutsetninger eller føringer følges opp av fiskerimyndighetene

22 Se for eksempel Eivind Smith, *Konstitusjonelt demokrati. Statsforfatningsretten i prinsipielt og komparativt lys*, 4. utgave, 2017, s. 98 hvor han slår fast dette utgangspunktet. Se også Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 11. utgave, s. 367, vedrørende fortolkning av forskrifter.

23 Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, op.cit., s. 370.

24 Ibid., s. 373.

25 Nils Nygaard, *Rettsgrunnlag og standpunkt*, 2. utgave, 2004. Torstein Eckhoff, *Rettskildelære*, 5. utgave, 2000, ved Jan E. Helgesen. Jens Edvin A. Skoghøy, *Rett og rettsanvendelse*, 2018. Knut Bergo, *Høyesteretts forarbeidsbruk*, 2002.

26 Nils Nygaard, op.cit., s. 196–197. Knut Bergo, op.cit., s. 349. Knut Bergo, *Tolking og anvendelse av lov, forskrift og forarbeider*, i Alf Petter Høgberg og Jørn Øyrehaugen Sunde, *Juridisk metode og tenkemåte*, 2019, s. 227.

27 Knut Bergo, op.cit., s. 175–238 og s. 219.

28 Knut Bergo, op.cit., s. 219 med videre henvisning til HR-2018-1958-A (avsnitt 67).

ved utformingen av de enkelte ordninger «sjølv om slike føringar ikkje uttrykkeleg går frem av lova».<sup>29</sup>

Hvorvidt hypotetisk lovgivervilje er en passende betegnelse på dette samspillet mellom lovgivende og utøvende makt er av mindre betydning. For meg er det sentrale at metoden kan spores i Høyesteretts argumentasjonsmønstre og representerer en «objektiv» tolkningsmetode for klarlegging av lovgivermeningen.<sup>30</sup> Videre at fiskerimyndighetene anser seg bundet av Stortingets føringar, og viser til at slik har det vært i lang tid.<sup>31</sup> Begrunnelsen for dette samspillet er behovet for å «opprethalde det dynamiske elementet i fiskeriregelverket» samtidig som hjemmelsloven og fiskeripolitiske debatter og vedtak i Stortinget trekker opp rammer for fiskerimyndighetenes forskrifter.<sup>32</sup> Med det «dynamiske elementet» synes det å siktes til «behov for raske endringar som følgje av utviklinga i det enkelte fisket i løpet av året, eller som følgje av biologiske endringar i havet».<sup>33</sup> Her handler det ikke bare om ressurskriser og økosystemets beskaffenhet, men også om økonomisk og sosial bærekraft i vid forstand.

## 2.3 FORARBEIDER

Forarbeidene til det nye kvotesystemet er nokså omfattende. I særlig grad gir kvotemeldingen kunnskap om hvilken forståelse, kunnskapsgrunnlag og argumentasjon det nye kvotesystemet er tuftet på.<sup>34</sup> Denne meldingen må suppleres av de øvrige stortingsmeldinger fremmet av regjeringene Solberg I og II i perioden 2013–2020 for å få et helhetlig bilde av fiskeripolitikken som ligger bak Stortingets lovvedtak og anmodningsvedtak.<sup>35</sup> Meldingene med tilhørende utredninger er dels initiert av regjeringen og dels initiert av Stortinget. Stortingsmeldingene er som følger:

- Meld. St. 10 (2015–2016) En konkurransekraftig sjømatindustri
- Meld. St. 20 (2016–2017) Pliktsystemet for torskestrålere
- Meld. St. 31 (2016–2017) Noen fiskeri- og havbrukspolitiske saker

29 Prop. 137 L (2019–2020), s. 19.

30 Knut Bergo, *Høyesteretts forarbeidsbruk*, 2000, s. 350.

31 Prop. 137 L (2019–2020), s. 19.

32 L.c.

33 L.c.

34 Prop. 137 L (2018–2020), s. 7. Meld. St. 32 (2018–2019).

35 Erna Solbergs regjeringer: Solberg I 2013–2017. Solberg II 2017–2021. Se [https://no.wikipedia.org/wiki/Erna\\_Solbergs\\_regjering](https://no.wikipedia.org/wiki/Erna_Solbergs_regjering).

- Meld. St. 37 (2016–2017) Tilbaketrekning av Meld. St. 20 (2016–2017) Pliktsystemet for torsketrålere
- Meld. St. 32 (2018–2019) Et kvotesystem for økt verdiskaping. En fremtidsrettet fiskerinæring

Utredningene er som følger:

- sjømatindustriutvalgets utredning i NOU 2014: 16 Sjømatindustrien Utredning av sjømatindustriens rammevilkår
- rapport fra ekspertgruppen nedsatt av departementet i mai 2016 vedrørende vurdering av pliktsystemet for trålerne, avgitt 12. oktober 2016
- rapport fra ekspertgruppen nedsatt av departementet 6. juli 2016 for vurdering av forenklinger og forbedringer innen førstehåndsomsetningen av fisk, avgitt 16. desember 2016
- kvoteutvalgets utredning NOU 2016: 26 Et fremtidsrettet kvotesystem

Selv om et tiltak kan forankres i delegert lovgivningsmyndighet, vil regjeringen i de fleste tilfeller hvor det er stor politisk interesse for saken, velge å utarbeide en stortingsmelding til debatt i Stortinget.<sup>36</sup> Bakgrunnen for tiltaket, formål som skal fremmes, og virkninger som ønskes oppnådd eller unngått, er som regel omtalt i meldingen og underliggende utredninger.

Stortinget har i perioden 2016–2020 gjort 17 anmodningsvedtak vedrørende kvotesystemet. Vedtakene er hovedsakelig avgitt med utgangspunkt i de ovennevnte stortingsmeldinger, men er også avgitt ved Stortingets behandling 24. november 2020 av Riksrevisjonens rapport om kvotesystemet i kyst- og havfiskek. Videre ved representantforslag 9. juni 2016.<sup>37</sup>

Anmodningsvedtakene er retningsgivende for regjeringens lovforslag og fremstår som et viktig ledd i regjeringens forarbeid. Vedtakene og grunnlagsmaterialet for disse gir videre kunnskap om den fiskeripolitikk som skal ligge til grunn for

36 Se for eksempel St.meld. nr. 21 (2006–2007) Strukturpolitikk for fiskeflåten, Innst. S. nr. 238 (2006–2007). Se også redegjørelse for forarbeidene til endringen av § 7 i strukturvoteforskriften for havfiskeflåten gjennom innføring av en tidsbegrensning for disse kvotene i Rt. 2013 s. 1345 og lagmannsrettens dom 6. juni 2011 (LB-2011-49790).

37 Anmodningsvedtak nr. 98 (2019–2020), jf. Innst. 243 S (2019–2020). Anmodningsvedtak nr. 727 (2016–2017), jf. Innst. 416 S (2015–2016) og Dokument 8:105 S (2015–2016). I sistnevnte tilfelle var regjeringen i et tidligere anmodningsvedtak bedt om å «vurdere å implementere forslagene fra Fiskarlaget og melde tilbake til Stortinget på egnet måte». Etter å ha mottatt regjeringens tilbakemelding fattet Stortinget i tråd med representantforslaget følgende vedtak: «Stortinget ber regjeringen implementere Fiskarlagets modell ved første anledning.» Dette ble også gjort gjennom endring av departementets instruks til fiskeridirektoratet.

departementets forskrifter.<sup>38</sup> Kunnskapsgrunnlaget og argumentasjonen som vedtakene bygger på, får dermed betydning ved fortolkningen av regelverket og de ordninger som er eller blir fastsatt av departementet.

Et særskilt spørsmål er om statsrådens foredrag ved behandling av forskrifter i statsråd og departementets høringsdokumenter kan vektlegges ved tolkningen av den aktuelle forskrift. Spørsmålet har interesse på dette rettsfeltet hvor det foreligger en del foredrag som er tilgjengelige i Lovdata. I HR-2016-2228-A om straff for promillekjøring med Segway ble ministerens foredrag vektlagt ved fortolkning av «motorvogn» i vegtrafikkloven. Videre ble departementets høringsnotat brukt som støttemoment for tolkningsresultatet. Slik Jens Edvin A. Skoghøy fremhever, vil legalitetsprinsippet gi begrensede muligheter for å fortolke en forskrift videre enn det som følger av en naturlig fortolkning av ordlyden. Slik han også peker på, er det betenkelig ut fra hensynet til borgernes innrettelse å vektlegge dokumenter som ikke er allment tilgjengelige når disse gir argumenter for et annet tolkningsresultat enn det som følger av reelle hensyn.<sup>39</sup>

Skoghøys argumentasjon bør leses med utgangspunkt i at Stortingets medvirkning er et krav som skal respekteres.<sup>40</sup> Det vil si at henvisningen til legalitetsprinsippet bør suppleres med folkesuverenitetsprinsippet.<sup>41</sup> Legalitetsprinsippet har som kjent en snever betydning. Det «betegner et særlig krav om at avgjørelser med et visst *innhold* må ha hjemmel i vedtak truffet i en bestemt *form*».<sup>42</sup> Poenget her er altså å skyve Stortingets medvirkning klarere frem og ikke spørsmålet om når lovsformen må brukes.<sup>43</sup>

## 2.4 RETTSPRAKSIS

Høyesterettspraksis bidrar selvsagt til fastlegging av innholdet i gjeldende rett og har rettsnormerende karakter. Dette i motsetning til underordnede domstolers praksis som regnes som sekundære rettskilder. Domstolspraksis fra vår øverste domstol og de underordnede domstoler spiller imidlertid «en perifer rolle i

---

38 Prop. 137 L (2018–2020), s. 7.

39 Jens Edvin A. Skoghøy, *Rett og rettsanvendelse*, 2018, s. 76. Knut Bergo, Tolking og anvendelse av lov, forskrift og forarbeider, i Alf Petter Høgberg og Jørn Øyrehagen Sunde, *Juridisk metode og tenkemåte*, 2019, s. 191.

40 Eivind Smith, Hva skal vi med grunnlovsbestemmelse om «legalitetsprinsippet»? *Lov og Rett*, 2021, s. 110–128.

41 Eivind Smith, *Konstitusjonelt demokrati*, 4. utgave, 2017, s. 171.

42 Eivind Smith, *op.cit.*, s. 173.

43 Eivind Smith, Hva skal vi med grunnlovsbestemmelse om «legalitetsprinsippet»? *Lov og Rett*, 2021, s. 110–128 på s. 128.

forvaltningsretten i Norge».<sup>44</sup> Slik er det også på fiskerirettens område selv om Høyesterett har bidratt med noen viktige klargjøringer av rettstilstanden.

I Rt. 1993 s. 578 Fabrikktrålerdommen ble det for eksempel slått fast at den nå opphevede saltvannsfiskeloven ga hjemmel for differensiering mellom ulike typer trålere ved fordelingen av trålernes andel av totalkvoten for torsk. Ved fordelingen var det lagt vekt på hensynet til sysselsetting og bosetting i kystsamfunn i tråd med lovens formål. Dommen viser også at «utsagn i stortingsmeldinger, komiteinnstillinger og debatter i *andre* saker enn de som gjelder vedtakelsen av f.eks. en lov, og som ikke er *forarbeider* til vedkommende lov mv., blir trukket inn som argument når tolkningen gir grunnlag for tvil om hvordan forvaltningens skjønnsmessige myndighet skal avgrenses».<sup>45</sup> Se nærmere om denne dommen nedenfor i punkt 2.5.

## 2.5 REELLE HENSYN

Reelle hensyn er en primær rettskilde ved siden av de autorative kildene. Her som ellers vil reelle hensyn få betydning ved tolkningstvil. Det dreier seg om konsekvensbetraktninger, innholdsmessige vurderinger, retts tekniske vurderinger og systemvurderinger.<sup>46</sup> Ved konsekvensbetraktninger vurderes hvilket innhold regelen bør ha for «at de formål som den tar sikte på å realisere, skal oppnås, og uønskede virkninger unngås».<sup>47</sup> Ved innholdsmessige vurderinger forstås vurdering av hvilket tolkningsalternativ som gir regelen det beste materielle innhold, og «omfatter ikke bare godheten av resultatet, men også om det er forholdsmessighet mellom mål og midler, og hvordan hensynet til borgernes rettssikkerhet best ivaretas».<sup>48</sup> Ved retts tekniske vurderinger tas stilling til hvordan «regelen bør forstås for at den skal være praktikabel og ikke virke unødig prosesskapende».<sup>49</sup> Ved systemvurderinger forstås hvilket tolkningsalternativ som «vil gi regelen et innhold som er best tilpasset det regelsett den er en del av, og rettssystemet for øvrig».<sup>50</sup>

Fabrikktrålerdommen i Rt. 1993 s. 578 er et eksempel på vektlegging av sammenheng i regelverket og konsekvensbetraktninger. Ved fortolkningen av forskrifter om fordelingen av kvoter mellom ulike trålergrupper var spørsmålet om saltvannsfiskeovens ordlyd, som ga anvisning om deling ut fra objektive

44 Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 11. utgave, 2018, s. 37.

45 Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *op.cit.*, s. 367.

46 Jens Edvin A. Skoghøy, *op.cit.*, s. 43.

47 L.c.

48 L.c.

49 L.c.

50 *Ibid.*, s. 44.

kriterier som fartøyets størrelse, lastekapasitet og bemanning, sto i veien for å legge vekt på andre hensyn innenfor lovens formålsbestemmelse. Høyesterett mente at selv om ordlyden og det i forvaltningspraksis i noen grad var lagt vekt på kriteriene som fulgte av ordlyden, måtte «hensynet til lovens formål og til sammenheng og konsekvens i regelsystemet slå igjennom».<sup>51</sup> Førstvoterende mente også at departementets rettsoppfatning bygde på «en naturlig og rasjonell forståelse av hjemmelsgrunnlaget på den tid da de omtvistede forskrifter ble gitt».<sup>52</sup>

Utgangspunktet for denne dommen var den interne fordeling av torskekvoter i trålergruppen over flere år. Saken berørte dermed ikke fordelingsnøkkelen mellom kystfiskeflåten og havfiskeflåten eller fordelingsspørsmål i et bredere samfunnsmessig perspektiv. Hensynet til fordelingsrettferdighet kan imidlertid også tenkes å gi bidrag ved tolkningen av fiskerilovgivningen.<sup>53</sup>

Spørsmålet om fordelingsrettferdighet er sentralt ved begrensning av allemannsretten til fiske og fangst gjennom reglene i kvotesystemet. Det gjelder både intra- og intergenerasjonsmessig rettferdig fordeling. Etter dagens lovgivning kan for eksempel fiskeritillatelse overføres ved arv gjennom erstatningstildeling, jf. deltakerloven § 7 annet ledd. Fiskeritillatelsene faller med andre ord ikke tilbake til fellesskapet for refordeling. En fiskeritillatelse kan videre overføres mot vederlag. Noen vil hevde at dette er urettferdig.

Drøftinger av fordelingsrettferdighet ut fra rettferdighetsprinsipper overskygges gjerne i forarbeidene av drøfting av tiltak for løsning av et nærmere definert problem.<sup>54</sup> For eksempel problemet med kapasitetstilpassing av flåten til tilgjengelige ressurser, eller som ved arv hvor problemet defineres som et spørsmål om hvordan arvinger som ikke oppfyller deltakerlovens eierkrav, skal gis mulighet til å overta fartøy med fiskeritillatelse.<sup>55</sup> Selv om drøfting av fordelingsrettferdighet i liten grad kommer til uttrykk i forarbeidene, er det ikke tvilsomt at rettferdighetsoppfatninger i større eller mindre grad vil kunne utledes av de valg som er gjort ved utformingen av kvotesystemet.

Slik det antydes, er kvotesystemet med sine reguleringssystemer for fordeling et rettferdighetskonsept. Det er utviklet rammeverk for analyse av rettferdighetskonsepter. Særlig kjent hos oss er rammeverket i Torstein Eckhoffs bok fra 1971

---

51 Dommen s. 587.

52 Dommen s. 586.

53 Alf Petter Høgberg, Reelle hensyn, i Alf Petter Høgberg og Jørn Øyrehagen Sunde, *Juridisk metode og tenkemåte*, 2019, s. 348–349.

54 Et rettferdighetsprinsipp er for eksempel at ingen skal kunne selge en fiskeritillatelse som vedkommende har fått tildelt gratis, eller at alle skal ha like sjanser til å starte som fisker.

55 Ot.prp. nr. 70 (2003–2003). NOU 2002: 13 Eierskap til fiskefartøy.



om rettferdighet.<sup>56</sup> Av nyere dato er rammeverket som er utviklet av Klara Helene Stumpf med flere.<sup>57</sup> Jeg ser nærmere på dette nedenfor i punkt 4.8.

## 2.6 FORVALTNINGSPRAKSIS

Forvaltningspraksis regnes blant de sekundære rettskildene. Som nevnt i punkt 2.5 viser Fabrikkrålderdommen i Rt. 1993 s. 578 at forvaltningspraksis tillegges betydning ved fortolkningen av fiskerilovgivningen. Vekten av forvaltningspraksis ved tolkning av kompetansebestemmelser er det imidlertid vanskelig å fastslå på generelt grunnlag. I nevnte dom ble for eksempel forvaltningspraksis tillagt liten vekt. Høyesterett sier det slik: «Selv om en slik rettsoppfatning har ligget til grunn for departementets praksis og den senere lovendring, har jeg vanskelig for å se at den kan stå i veien for det jeg anser som en naturlig og rasjonell forståelse av hjemmelsgrunnlaget på den tid da de omtvistede forskrifter ble gitt.»<sup>58</sup>

Som et eksempel på festnet forvaltningspraksis kan nevnes det såkalte «splittingsinstituttet» og «oppsamling av driftsgrunnlag» som var etablert på ulovfestet grunnlag før vedtakelsen av lov 19. juni 2015 nr. 78. De nevnte ordninger dreier seg om tildeling av konsesjon eller deltakeradgang til erstatning for tilsvarende konsesjon eller deltakeradgang som oppgis (erstatningstildeling).<sup>59</sup> Etter lovfestingen av ordningene ga departementet i 2016 en instruks om praktiseringen av erstatningstildelinger. Denne instruksen ble allerede året etter avløst av en ny instruks. Sistnevnte instruks vil kunne legge grunnlaget for en festnet forvaltningspraksis vedrørende et krav til forholdsmessighet mellom driftsgrunnlag og fartøystørrelse. Jeg behandler disse instruksene blant annet i kapittel 18.2.6.

## 2.7 JURIDISK TEORI

Juridisk teori regnes blant de sekundære rettskildene. Av eldre arbeider kan særlig nevnes Peter Ørebechs bok «Konsesjoner i fisket» fra 1982.<sup>60</sup> Denne fremstillingen bygger imidlertid på tidligere lovgivning.

56 Torstein Eckhoff, *Rettferdighet ved fordeling og utveksling av verdier*, 1971.

57 Stefan Baumgärtner mfl., *Economic Analysis of Trade-offs between Justices*, *Intergenerational Justice Review*, 2012, 1, s. 4–9.

58 Dommen s. 586.

59 Prop. 88 L (2014–2015), s. 9.

60 Peter Ørebech har siden begynnelsen av 1980-tallet behandlet fiskerirettlige problemstillinger i en rekke arbeider. Jeg nevner her et par av dem. Peter Ørebech, *Norsk Fiskerirett*, 1984. Peter Ørebech, «Tvers gjennom lov til seier». Om torskeresolusjonen av 1989. Den skjulte agenda

Selv om kvotesystemet de senere år har vært gjenstand for utredninger, stortingsmeldinger, lovvedtak og anmodningsvedtak, har systemet i samme periode i liten grad vært gjenstand for rettsvitenskapelige arbeider.

Et nyere arbeid om fiskeriforvaltning i et lovgiverperspektiv er imidlertid Guri Kristin Hjallen Eriksens doktoravhandling «Fisheries Legislator Approach (FLA) – A Framework for Developing Sound and Coherent Fisheries Legislation – A Norwegian Case with a Canadian Outlook». <sup>61</sup> Av nyere arbeider kan også nevnes fremstillingen av kvotesystemet i Eirik Wold Sund og Tore Fjørtofts artikkel fra 2018 og Senad Sarics avhandling samme år. <sup>62</sup> Disse forfatterne gir en bredere fremstilling av kvotesystemet enn eksempelvis i Thor Falkangers arbeid fra 2017, Peter Ørebechs arbeid fra 2012 og Susann Funderud Skogvangs arbeid fra 2010. <sup>63</sup> Ulike sider ved kvotesystemet er også behandlet av Svein Kristian Arntzen i flere publiserte arbeider. <sup>64</sup>

---

og lukkingen av fiskeallmenningen, *Makt- og demokratiutredningen 1998–2003*, rapportserien nr. 52, januar 2003.

- 61 Guri Kristin Hjallen Eriksen, *Fisheries Legislator Approach (FLA) – A Framework for Developing Sound and Coherent Fisheries Legislation – A Norwegian Case with a Canadian Outlook*, Series of dissertations submitted to the Faculty of Law, University of Oslo, No. 176, November 2021.
- 62 Eirik Wold Sund og Tore Fjørtoft, Tillatelser til kommersielt fiske, *Tidsskrift for forretningsjus*, 2018, 1, s. 23–106. Senad Saric, Tildeling og overdragelse av fisketillatelser og fiskekvoter, *Marius*, 2018, 498.
- 63 Thor Falkanger, Fiske og pant. Om pant i verdier som inngår i kommersielt fiske, *Marius*, 2017, 489. Peter Ørebech, i Torbjørn Trondsen og Peter Ørebech, *Rettsøkonomi for fornybare ressurser Teori og empiri – Med særlig vekt på forvaltning av fiskeressurser*, 2012, kapittel 2, 7, 8 og 9. Susann Funderud Skogvang, Innføringen av fartøyskvoter for torsk i kystfiskeflåten i 1990, i Kirsti Strøm Bull (red.), *Natur, rett, historie*, 2010.
- 64 Svein Kristian Arntzen, Fisketillatelser og pant – lovfesting av den rettslige løsningen i «Barents Eagle»? *Lov og Rett*, 2019, 58(2), s. 67–81. Svein Kristian Arntzen, Å sikre sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna, i Tore Henriksen og Øyvind Ravna (red.), *Juss i Nord. Hav, fisk og urfolk. En hyllest til Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø 25-årsjubileum*, 2018, s. 121–135. Svein Kristian Arntzen, Tidsuavgrensede fisketillatelser i kystfiskeflåten?, *Kritisk juss*, 2017, 53(02), s. 61–83. Svein Kristian Arntzen, Minsteprisfastsetting på førstehåndsomsetning av villlevende marine ressurser – en sak for jevnbyrdige parter?, *Kritisk juss*, 2016, 42(2), s. 163–176. Svein Kristian Arntzen, «Just let sleeping dogs lie?» – Om forskjellsbehandlingen i kystfartøygruppen og Grunnloven § 98, *Lov og Rett*, 2015, s. 133–153. Svein Kristian Arntzen, Fiskesalgslagenes prisfastsettingskompetanse, *Lov og Rett*, 2011, (3), s. 159–169.

## 3. Fangstleddet i sjømatnæringen

### 3.1 SJØMATNÆRINGEN

Ervervsmessig fiske og fangst med norske fartøy er en del av den norske sjømatnæringen. Næringen omfatter i tillegg utøvelse av akvakultur for produksjon og videresalg av blant annet oppdrettsfisk, og sjømatindustrien. Sjømatindustrien er «den delen av verdikjeden som begynner når råstoffet kommer fra kaikanten/opp fra merd og frem til videreforedler eller sluttforbruker, i Norge eller i utlandet».<sup>65</sup>

Sjømatnæringen bidrar til matsikkerhet for den norske befolkningen og mennesker i en rekke land. Det vil si «tilgang til trygg, næringsrik og tilstrekkelig mat hele året».<sup>66</sup> Størsteparten av næringens sjømatprodukter eksporteres. Europa er det største markedet for norsk sjømat med en betydelig etterspørsel og kjøpekraft.<sup>67</sup> I 2021 var sjømatnæringen Norges tredje største eksportnæring. Det ble i 2021 eksportert sjømat for 120,8 milliarder norske kroner som utgjorde 8,5 % av den totale eksport.<sup>68</sup> Fortsatt er dermed gass (36,1 %) og mineralolje (29,5 %) Norges største eksportnæringer.<sup>69</sup>

Sjømatnæringen gir inntekter, sysselsetting og bosetting langs kysten. I en rapport fra Nofima 14. desember 2022 undersøkes verdiskaping og ringvirkninger fra fiskeflåten i 2021. Forfatterne slår fast at fiskeriene har stor betydning for bosetting og næringsutvikling i mange kommuner. Cirka 250 kommuner nyter ifølge forfatterne godt av den direkte verdiskapingen, og i overkant av 100 kommuner nyter godt av de indirekte effekter. «Sysselsettingseffekten fra aktiviteten i fisket i 2021 var om lag 18 800 sysselsatte. Av disse jobbet 10 700 direkte i fiskeriene, mens 8 100 jobbet i leverandørbedrifter. Dette utgjør om lag 16 600 årsverk.»<sup>70</sup>

65 NOU 2014: 16, s. 10.

66 FNs bærekraftsmål nr. 2, delmål nr. 2.1. Se FN-sambandets internettside: <https://www.fn.no/om-fn/FNs-baerekraftsmaal>.

67 Se Sjømatrådets internettside: <https://seafood.no/markedsinnsikt/nokkeltall/>.

68 Eksportverdien av sjømatprodukter i 2019 og 2020 var kr 107,3 milliarder kroner i 2019 og 105,7 mrd. i 2020. Av dette utgjør produkter av viltlevende marine ressurser 30,8 mrd. i 2019 og 31,5 mrd. i 2020. Se Sjømatrådets internettside: <https://seafood.no/markedsinnsikt/nokkeltall/> og <https://seafood.no/markedsinnsikt/nokkeltall/>.

69 Fiskeridirektoratets årsrapport 2021, s. 8.

70 Audun Iversen, Thomas Nyrud, Roy Robertsen og Jonas Erraia, Verdiskaping og ringvirkninger fra fiskeflåten i 2021, Nofima, rapport 31/2022, 14. desember 2022, s. 1.

De samlede skatteeffektene av bedriftsskatten og skatt på alminnelig personinntekt som understøttes av aktiviteten i denne delen av sjømatnæringen, er beregnet til om lag 5,8 mrd. kroner. Av dette går 4,9 mrd. kroner til staten, og rundt 720 mill. kroner til kommunene.

## 3.2 FANGSTLEDDET

### 3.2.1 Fiskere

Innsatsfaktorene i de ervervsmessige saltvannsfiskerier er fartøy, redskap og mannskap. Antallet registrerte fiskere i 2021 er 9639.<sup>71</sup> Dette er en reduksjon fra 2020 på 1415 fiskere.<sup>72</sup> Fiskere som har fiske som hovedervert, registreres på blad B i fiskermanntallet, mens fiskere som har fiske som biertvert, registres på blad A.<sup>73</sup> Fordelingen i fiskermanntallet er som følger:

**Tabell 1:** Fordelingen i fiskermanntallet på blad A og blad B

År	Hovedervert (blad B)	Biertvert (blad A)
2021	9505	1347
2020	9444	1610

### 3.2.2 Fartøy

Størsteparten av fartøyene i den norske fiskeflåten er kystfiskefartøy. Dette er som utgangspunkt fartøy under 28 meter største lengde og med mindre motorkraft og lasteromkapasitet enn de større havfiskefartøy som fisker med aktive redskaper som trål og ringnot. Aktive redskaper er redskaper som søker fisken. Kystfartøy benytter som regel redskaper som betegnes som konvensjonelle eller passive ved at disse ikke søker fisken. Disse står i sjøen og oppsøkes av fisken. Juksa, garn og line er eksempler på konvensjonelle redskaper. Ved inngangen til 2020 er det registrert 5978 fiskefartøy.<sup>74</sup> I 2021 er antallet fartøy noe lavere.<sup>75</sup> Fartøyene fordeler seg slik etter lengdegruppe:

71 Se Fiskeridirektoratets internettside: <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Tall-og-analyse/Fiskere-fartoy-og-tillatelser/Fiskermanntallet/fiskere-fra-manntallet>.

72 Se Fiskeridirektoratets internettside: <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Nyheter/2020/0120/Flere-registrerte-fiskefartoy-over-28-meter>.

73 Forskrift av 18. desember 2008 nr. 1436 om manntal for fiskarar og fangstmenn.

74 Se Fiskeridirektoratets internettside: <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Nyheter/2020/0120/Flere-registrerte-fiskefartoy-over-28-meter>.

75 Se Fiskeridirektoratets internettside: <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Tall-og-analyse/Fiskere-fartoy-og-tillatelser/Fartoy-i-merkeregisteret/fiskeflaaten>.

**Tabell 2:** Fartøy fordelt etter lengde

År	Under 11 meter	11–14,99 meter	15–20,99 meter	21–27,99 meter	28 meter og over
2021	4464	657	111	102	259
2020	4834	674	109	105	256

### 3.2.3 Konesjoner og deltakeradganger 2021

I 2021 er antallet fartøy med ulike kombinasjoner av deltakeradganger 1975. Antallet fartøy med ulike kombinasjoner av totalt 526 konesjoner er 278. Oppstillingen nedenfor er basert på Fiskeridirektoratets publiserte oversikt.<sup>76</sup>

**Tabell 3:** Oversikt over deltakeradganger i sentrale fiskerier

Deltakeradganger	Antall
Konvensjonelle havfiskefartøy. Torsk, hyse og sei med konvensjonelle redskaper nord for 62° nord.	26 torsk/hyse 13 sei
Kystfiskefartøy. Torsk, hyse og sei med konvensjonelle redskaper nord for 62° nord.	1689
Kystfiskefartøy. Torsk, hyse og sei med konvensjonelle redskaper sør for 62° nord.	45
Kystfiskefartøy. Sei med not nord for 62° nord.	97
Kystfiskefartøy. Sei med not sør for 62° nord.	50
Kystfiskefartøy. Reker med trål sør for 62° nord.	104
Kystfiskefartøy. Kongekrabbe.	107
Kystfiskefartøy. Makrell med not.	203
Kystfiskefartøy. Makrell med garn og snøre.	162
Kystfiskefartøy. Ringnotfartøy uten konesjon (SUK-gruppen). Makrell med ringnot.	16
Kystfiskefartøy. Norsk vårgytende sild (NVG).	246
Kystfiskefartøy. Sild med not i Nordsjøen sør for 62° nord.	74
Kystfiskefartøy. Ringnotfartøy uten konesjon (SUK-gruppen). Sild med ringnot.	16
Totalt antall deltakeradganger	2848

76 Se Fiskeridirektoratets internettside: <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Tall-og-analyse/Fiskere-fartoy-og-tillatelse/Konesjoner-og-deltakeradganger>.

**Tabell 4:** Oversikt over konsesjoner (spesielle tillatelser)

Konsesjoner (spesielle tillatelser)	Antall
Ringnot	73
Kolmule	43
Pelagisk trål	24
NVG-trål	17
Makrelltrål	17
Lodde-trål	23
Torsketrål	36
Reketrål	53
Seitrål	4
Nordsjøtrål	4
Avgrenset nordsjøtrål	105
Andre	127
Totalt antall konsesjoner	526

### 3.2.4 Verdi ved førstehåndsomsetningen

Førstehåndsverdien av villfisk fremkommer av regnskapet til de fiskerieide fiske-salgslagene. Salgslagene har etter fiskesalagslova enerett til førstehåndsomsetning. Disse er organisert som samvirkeforetak hvor bare fiskere eller organisasjoner av fiskere kan være medlemmer, jf. fiskesalagslova § 4.<sup>77</sup> Norges Sildesalgslag og Norges Råfisklag er de største salgslagene regnet i antall kroner førstehåndsverdi og mengde råstoff. Sildesalgslaget har blant annet enerett for førstehåndsomsetning av sild og makrell (pelagisk fisk). Råfisklaget har enerett til førstehåndsomsetning av bunnfisk i nord.<sup>78</sup> Verdien av førstehåndsomsetningen i 2021 i fiskesalgslagene er som følger (tilgjengelige tall for 2022 er satt i parentes):

77 Lov 21. juni 2013 nr. 75 om førstehåndsomsetning av viltlevende marine ressursar (fiskesalagslova).

78 Lov 21. juni 2013 nr. 75 om førstehåndsomsetning av viltlevende marine ressursar (fiskesalagslova) § 8, første ledd og forskrift 20. desember 2013 nr. 1665 om førstehåndsomsetning av viltlevende marine ressursar.

**Tabell 5:** Verdi ved førstehåndsomsetningen gjennom fiskesalgslag 2021

Fiskesalgslag	Verdi ved førstehåndsomsetning
Norges Råfisklag <sup>79</sup>	13,41 mrd. kroner (17,3 mrd. kroner)
Norges Sildesalgslag <sup>80</sup>	10,82 mrd. kroner
Sunnmøre og Romsdal Fiskesalgslag <sup>81</sup>	2,22 mrd. kroner
Vest-Norges Fiskesalgslag <sup>82</sup>	570 mill. kroner
Fiskehav <sup>83</sup>	679 mill. kroner

### 3.2.5 Eksport av villfisk – verdi og mengde fordelt på sentrale arter

I det følgende gis en oversikt over eksportverdi og mengde fordelt på kommersielt interessante arter i 2021. Tallene er hentet fra Norges Sjømatråds internettside:<sup>84</sup>

**Tabell 6:** Verdi og mengde for eksportert villfisk 2021

Art	Mengde	Verdi
Torsk	198 510 tonn	9,82 mrd. kroner
Makrell	389 036 tonn	5,89 mrd. kroner
Sild	349 891 tonn	4,22 mrd. kroner
Sei	97 771 tonn	2,54 mrd. kroner

### 3.2.6 Lønnsomhet

Fiskeridirektoratet undersøker hvert år lønnsomheten i den norske fiskeflåten. Det foreligger publikasjoner tilgjengelig på direktoratets internettside for årene 1998–2007 og 2009–2019.<sup>85</sup> Resultatet av lønnsomhetsundersøkelsen for 2020 og 2021 er blant annet gjort tilgjengelig på en ordinær internettside oppdatert 22. desember 2022.<sup>86</sup>

79 Se Norges Råfisklags internettside: <https://www.rafisklaget.no/statistikk>.

80 Se Norges Sildesalgslags internettside: <https://www.sildelaget.no/no/sildelaget/om-oss/%C3%A5rsrapporter/>.

81 Se Sunnmøre og Romsdal Fiskesalgslags Internettside: <https://www.vnf.no/vnf/om-oss/%C3%A5rsmeldinger/>.

82 Se Vest-Norges Fiskesalgslags internettside: <https://www.vnf.no/vnf/om-oss/%C3%A5rsmeldinger/>.

83 Se Fiskehavs internettside: [https://fiskehav.no/media/qlhgphxl/fiskehav\\_a-rsmelding\\_2021.pdf](https://fiskehav.no/media/qlhgphxl/fiskehav_a-rsmelding_2021.pdf).

84 Se Norges Sjømatråds internettside: <https://seafood.no/markedsinnsikt/nokkeltall/>.

85 Se Fiskeridirektoratets internettside: Lønnsomhetsundersøkelse for fiskeflåten – publikasjon (fiskeridir.no).

86 Se Fiskeridirektoratets internettside: Redusert lønnsomhet for fiskeflåten (fiskeridir.no).

**Tabell 7:** Lønnsomhet for fiskeflåten 2018–2021

	2021	2020	2019	2018
Driftsinntekter	22,2 mrd. kr	21,7 mrd. kr	21,0 mrd. kr	19,6 mrd. kr
Driftskostnader (totale)	18,3 mrd. kr	16,6 mrd. kr	16,6 mrd. kr	15,9 mrd. kr
Driftsresultat	3,9 mrd. kr	4,4 mrd. kr	4,4 mrd. kr	3,7 mrd. kr
Ordinært resultat før skatt	3,1 mrd. kr	3,6 mrd. kr	3,7 mrd. kr	2,8 mrd. kr
Driftsmargin <sup>87</sup>	17,6 %	20,8 %	21,1 %	18,7 %
Totalrentabilitet <sup>88</sup>	5,5 %	7,1 %	7,9 %	6,7 %
Antall fartøy	1760	1998	1928	2184

87 «Driftsmarginen viser hvor mye av omsetningen, fratrukket driftskostnader inklusive avskrivninger, som er igjen til å dekke rentekostnader og skatt, og samtidig generere et akseptabelt overskudd. Omfanget av rentene styrer i stor grad hvor stor driftsmarginen trenger å være.» Se Vismas internettside: [https://help.visma.net/no\\_no/financial-overview/content/online-help/kpi-operating-margin.htm](https://help.visma.net/no_no/financial-overview/content/online-help/kpi-operating-margin.htm).

88 «Dette nøkkeltallet brukes for å kunne foreta en reell sammenligning med hvilken avkastning bedriften kan få av kapitalen om den ikke var bundet i bedriften, men plassert et annet sted, f.eks. i bank eller aksjer. Totalkapitalens rentabilitet bør minst være lik gjeldsrenten. Jo høyere rentabilitet, desto bedre utnyttelse av ressursene.» Se Vismas internettside: [https://help.visma.net/no\\_no/financial-overview/content/online-help/kpi-return-on-total-assets.htm](https://help.visma.net/no_no/financial-overview/content/online-help/kpi-return-on-total-assets.htm).





## 4. Oversikt over noen sentrale begivenheter og forhold av betydning for forståelsen av dagens kvotestystem

### 4.1 DELTAKERLOVEN 1972

Ved deltakerloven fra 1972 vedtok Stortinget en lov som i Norges fiskeri- og kysthistorie er omtalt som det regulerte Fiskeri-Norges grunnlov.<sup>89</sup> Loven er, som jeg kommer tilbake til i kapittel 8, utvilsomt en milepæl i rettsutviklingen. Kongen ble gitt fullmakt til å regulere innsatssiden og uttakssiden i fiskeriene i kjølvannet av ressurskrisen i sildefiskeriene på 1960-tallet. Det vil si fullmakt til å fastsette begrensninger av antallet fartøy med tilgang til fisket, et maksimalt fangstkvantum og fordeling av ressursene på deltakerne i vedkommende fiskeri.

### 4.2 LUKKINGEN AV TORSKEFISKET 1990

En annen skjellsettende begivenhet for reguleringen av innsats- og uttakssiden ved siden av sildekrisen er den sviktende bestandsutviklingen i den nordøstarktiske torskestammen utover 1980-tallet. Den negative bestandsutviklingen resulterte i streng adgangsbegrensning for dette fisket fra 1990 og senere lukking av en rekke andre kystfiskerier. Et karakteristisk trekk på rettsfeltet er altså at ressurskriser har tvunget frem nye innovasjoner.<sup>90</sup> Betegnelsen innovasjon er passende ettersom vi står overfor nye løsninger som er utviklet gjennom et samarbeid mellom næringsliv, myndigheter og fiskernes organisasjoner.

---

89 Pål Christensen, *Fra overflod til overkapasitet*, i Nils Kolle og Pål Christensen (red.), *Norges fiskeri- og kysthistorie 1970–2014*, bind IV, s. 128.

90 Astrid Marie Holand, *Hvordan nød og nye ideer skaper nye lover. Spielvingingen av sjøgrense-loven i 1992*, avhandling levert for graden Philosophiae Doctor juli 2016, UiT Norges Arktiske Universitet, Fakultetet for biovitenskap, fiskeri og økonomi, Norges Fiskerihøgskole.

### 4.3 OVERKAPASITET OG SVAK LØNNSOMHET SOM GENERELT PROBLEM I DET NYE ÅRTUSEN – STRUKTURKVOTEORDNING

Etableringen av ordningene for kapasitetstilpassing for havfiskeflåten og kystfiskeflåten som ble iverksatt på begynnelsen av 2000-tallet, er sentralt for forståelsen av dagens kvotesystem. Disse ordningene har bidratt til økt lønnsomhet i fiskeflåten gjennom reduksjon av antallet fartøy og fiskere. Når et fartøy tas frivillig ut av fisket og fartøyets tillatelser i lukkede fiskerier oppgis, tildeles gjenværende fartøy en tidsbegrenset strukturkvote som kommer i tillegg til gjenværende fartøys ordinære kvote. Fiskeridirektoratets foreløpige beregning per mars 2022 viser at mens fangst per fisker i 2000 var 134 tonn, er fangst per fisker i 2021 økt til 222 tonn.<sup>91</sup> Vi sondrer mellom teknisk og økonomisk kapasitetstilpassing. Førstnevnte gjelder fartøyenes mulighet ut fra tekniske parametere til å høste de tilgjengelige ressurser i en gitt tidsperiode.<sup>92</sup> Den økonomiske kapasitetstilpassingen går ut på å tilpasse flåten slik at denne «gir det størst økonomiske utbyttet på lang sikt».<sup>93</sup>

### 4.4 NORGES ØKONOMISKE SONE

Et annet sentralt forhold for forståelsen av kvotesystemet er etableringen av Norges økonomiske sone (NØS), fiskevernsonen ved Svalbard og fiskerisonen ved Jan Mayen, jf. lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone.<sup>94</sup> Disse sonene har en yttergrense på 200 nautiske mil fra grunnlinjene, likevel ikke ut over midtlinjen i forhold til andre stater med mindre annet følger av overenskomst med vedkommende stat, jf. loven § 1 annet ledd. De tre soner utgjør et stort geografisk område hvor Norge har fiskerijurisdiksjon. Med retten til å forvalte fiskeressursene følger det plikter etter havrettskonvensjonen til forsvarlig forvaltning.<sup>95</sup> Norge er «pålagt både en bevarings- og en fordelingsplikt».<sup>96</sup> Den totale tillatte fangstmengde for bestandene skal fastsettes (total allowable catch (TAC)), jf. artikkel 61 nr. 1. Forvaltningstiltak skal sikre at det ikke oppstår fare

91 Fiskeridirektoratet årsrapport 2021, s. 11.

92 Teknisk overkapasitet kan imidlertid være aktuelt ved svingninger i ressursgrunnlaget.

93 Se NOU 2016: 26 Et fremtidsrettet kvotesystem, s. 25.

94 Forskrift 17. desember 1976 nr. 15 om iverksettelse av Norges økonomiske sone. Forskrift 3. juni 1977 nr. 15 om fiskevernsonen ved Svalbard. Forskrift 23. mai 1980 nr. 4 om opprettelse av fiskerisonen ved Jan Mayen.

95 De forente nasjoners havrettskonvensjon (1982), artikkel 61 og 62.

96 Morten Ruud og Geir Ulfstein, *Innføring i folkerett*, 4. utgave, 2011, s. 153. Robin Churchill og Vaughan Lowe, *The Law of the Sea*, 3. utgave, 1999, s. 289.

for overbeskatning, jf. artikkel 61 nr. 2. Videre skal forvaltningstiltakene bidra til å sikre et maksimalt langtidsutbytte (maximum sustainable yield (MSY)), jf. artikkel 61 nr. 3.

## 4.5 INNDELING AV RETTSSTOFFET

Slik det antydes ovenfor, er reguleringsbehovet i nyere tid i særlig grad utløst av ressurskriser. Rettsstoffet kan med dette som utgangspunkt inndeles i fire tidsperioder. I første tidsperiode fra 1970 er det ressurskrisen i sildefisket som er sentral for lovgivers innstilling til reguleringsbehovet. I andre tidsperiode fra 1990 er det torskekrisen som er i fokus hos lovgiver. I tredje tidsperiode fra begynnelsen av 2000-tallet er kapasitetstilpassing av flåten til ressursgrunnlaget det sentrale. Og med endringsloven fra 2021, som behandles nedenfor i kapittel 5.1, er vi over i en ny fase i rettsutviklingen hvor normative styringsmekanismer befestes. Se kapittel 14.

Guri Kristin Hjallen Eriksen trekker i sin doktoravhandling de lange linjer i rettsstoffet og inndeles dette i fire tidsperioder. Første periode, frem til slutten av 1800-tallet, gjelder «establishing fisheries legislation». Andre periode, fra 1900 og mot slutten av 1960-tallet, gjelder fiskerilovgivningen «in the ages of engines, automatization and electrification». Tredje periode, 1968 til begynnelsen av 2000-tallet, gjelder fiskerilovgivningen «into a quota regime». Fjerde periode, fra tidlig på 2000-tallet, gjelder fiskerilovgivning «in a digitalized world».<sup>97</sup> Analysen leder frem til seks karakteristiske trekk: (i) a paramount interventionist role of the state, (ii) conferred authorities and adaptive governance, (iii) collaborative legislative processes, (iv) limited entry licencing regimes with an increasing market orientation, (v) mixed enforcement strategies og (vi) increasing role of technology in enforcement.<sup>98</sup> Disse sentrale karakteristika benyttes i en komparativ studie med utgangspunkt i to utvalgte kanadiske saltvannsfiskerier.<sup>99</sup> De nevnte karakteristika inngår selvsagt i vår forståelseshorison på dette rettsfeltet. For mitt formål er det imidlertid hensiktsmessig å konsentrere fremstillingen om elementer og ordninger i kvotesystemet over et kortere tidsrom.

97 Guri Kristin Hjallen Eriksen, *Fisheries Legislator Approach (FLA) – A Framework for Developing Sound and Coherent Fisheries Legislation – A Norwegian Case with a Canadian Outlook*, Series of dissertations submitted to the Faculty of Law, University of Oslo, No. 176, November 2021, s. iii–iv.

98 *Ibid.*, s. 279–285.

99 *Ibid.*, s. 285.

## 4.6 RESSURSRENTE

Det er en potensiell ressurs- eller grunnrente i fiskeriene. Ressurs- eller grunnrenten er avkastning på arbeid og kapital utover hva som er normalt i andre næringer, basert på utnyttelse av en begrenset naturressurs. Dette kan også sies slik: «Grunnrente er et begrep fra økonomisk teori. Tanken er at verdien av visse innsatsfaktorer i en produksjonsprosess kommer fra ressurser som ikke logisk sett er knyttet til verdiskapningen i denne prosessen.»<sup>100</sup> Vi har altså å gjøre med en «gave» eller «tjeneste» fra økosystemene: «Naturen utfører deler av produksjonen uten å ta betalt for det.»<sup>101</sup> Meravkastningen får erfaringsmessig den konsekvens at overkapasitet bygger seg opp inntil lønnsomheten i fiskeriene blir på normalt nivå.<sup>102</sup> Det vil si på nivå med annen næringsvirksomhet som ikke nyter godt av naturens fornybare eller ikke-fornybare ressurser.<sup>103</sup>

Det er i NOU 2022: 20 (Torvik-utvalget) og økonomisk litteratur lagt til grunn at ressursrenten vil være betydelig ved høsting av dagens kvoter ved bruk av best tilgjengelige teknologi og med et mindre omfattende reguleringsregime.<sup>104</sup>

Innføring av et system med ressursrentebeskatning er et spørsmål som fra tid til annen er til debatt i Stortinget. Ved behandlingen av kvotemeldingen, Meld. St. 32 (2018–2019), landet Stortinget på en løsning med innføring av en fiskal avgift på 100 millioner kroner per år. Dette kan være et første skritt i retning av etablering av et system for ressursrentebeskatning av fangstleddet i villfisknæringen.

«Torvik-utvalget» har i NOU 2022: 20 anbefalt innføring av ressursrentebeskatning av fangstleddet, men har også vurdert auksjon av tillatelser som alternativ til ressursrentebeskatning.<sup>105</sup> «I motsetning til en grunnrenteskatt, som henter inn grunnrenten løpende, vil inntektene fra en auksjon i prinsippet tilsvare den samlede nåverdien av forventet fremtidig grunnrente i den perioden tillatelsen/konsesjonen gjelder for.»<sup>106</sup> Tilbakekalling av tillatelser med påfølgende auksjon av tillatelser reiser, som utvalget antyder, spørsmål om Grunnlovens vern av

100 Wikipedia, Grunnrente. Se også Meld. St. 32 (2018–2019), s. 13.

101 NOU 2006: 16 Strukturvirkemidler i fiskeflåten, s. 78. Se også NOU 2013: 10 Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester.

102 Det sondres mellom teknisk og økonomisk overkapasitet. Se NOU 2006: 16, s. 32, og St.meld. nr. 21 (2006–2007) Strukturpolitikk for fiskeflåten, s. 45.

103 NOU 2005: 10, s. 131.

104 NOU 2022: 20, s. 390. Mads Greaker mfl., The potential resource rent from Norwegian fisheries, *Marine Policy*, 2017, 84, s. 156–166. I artikkelens ingress fremholdes: “Using a numerical optimization model, the paper estimates the contra factual resource rent to be 1.6 billion USD if the fishing quotas were harvested efficiently with the currently available technology.” Se også NOU 2005: 10, s. 131.

105 NOU 2022: 20, s. 378–379 og 391.

106 *Ibid.*, s. 378.

etablert posisjon.<sup>107</sup> Dette er derfor på kort sikt neppe en farbar vei for å sikre fellesskapet «en rettferdig andel av verdiene som skapes ved utnyttelse av fellesskapets naturressurser».<sup>108</sup> Det vil antakeligvis være større rettslig mulighet for å auksjonere strukturkvoter som faller tilbake til fellesskapet. Jeg drøfter ikke vern av etablert posisjon i denne boken, men berører spørsmålet om rettssystemets respons i kapittel 10.4. Se om fordeling av strukturgevinst i kapittel 5.2.2.

Med utgangspunkt i innføringen av nevnte fiskale avgift, Torvik-utvalgets tilråding, og at regjeringen Støre fra og med 2023 har fått gjennomslag i Stortinget for etablering av ressursrentebeskatning av havbruksnæringen, fremstår ressursrentebeskatning av fangstleddet i villfisknæringen som et åpent spørsmål.<sup>109</sup>

## 4.7 LEGITIMITETSUTFORDRINGEN: SAMFUNNSKONTRAKTEN

Petter Holm og Edgar Henriksen tar i en utredning fra november 2016 om legitimitetsutfordringer for kvotesystemet utgangspunkt i en «legitimeringskjede» eller en argumentasjonsrekke som binder sammen fiskerne, kystsamfunnet og det norske fellesskapet. Med samfunnskontrakt forstår forfatterne at det er balanse mellom «summen av forventninger og krav som gjøres gjeldende for en sektor, inkludert hvordan motstridende hensyn skal veies mot hverandre».<sup>110</sup>

Forfatterens utgangspunkt for drøftingen av legitimitet er «fiskerienes historiske transformasjon, fra å være en næringsvei med bredt nedslagsfelt på kysten til å bli en forholdsvis liten og tett organisert økonomisk sektor».<sup>111</sup> Det konkluderes med at som følge av lukkingen av fiskeriene, hvor retten til å høste av og tjene på de villlevende marine fiskeressursene er forbeholdt stadig færre, er legitimeringskjeden nærmest brutt sammen. Rettere sagt vedlikeholdes kjeden «ved et system av symbolsk substitusjon, slik at fiskerne kan framstå som representanter for kystsamfunnet, mens kystsamfunnet kan framstå som representanter for det norske fellesskapet».<sup>112</sup>

107 Ibid., s. 379.

108 Prop. 1 LS, s. 128.

109 Prop. 1 LS, s. 128–131.

110 Petter Holm og Edgar Henriksen, Mot en ny samfunnskontrakt. Rammevilkår, verdivalg og målkonflikter i sjømatsektoren, Rapport til Nærings- og fiskeridepartementet datert 13. august 2014. Petter Holm mfl., Contesting the social contracts underpinning fisheries – Lessons from Norway, Iceland and Greenland, *Marine Policy*, 55, 2015, s. 64–72, på s. 64, høyre spalte.

111 Petter Holm og Edgar Henriksen, Om legitimitetsspørsmål i ressurs og kvotepolitikk. En utredning for Nærings- og fiskeridepartementet, Nofima, rapport 20/2016, s. 24.

112 Ibid., s. 26.

Det antydes med andre ord at det er tale om en fasadelegitimasjon av kvotesystemet gjennom opprettholdelse av sysselsetting og bosetting som et lovfestet symbol og med fiskereide fartøy som garantister for den gamle samfunnskontrakten. En kontrakt som har et historisk utgangspunkt i Trollfjordslaget i 1890, hvor dampbåter stengte Trollfjorden med not til fortrensning for kystfiskerne, og trålerloven i 1937 som begrenset antallet trålere. Audun Iversen med flere sier det slik med utgangspunkt i historiske hendelser nærmere vår egen tid:

«Fra å ha holdt kapasitet [i fiskeflåten] kunstig i live gjennom store subsidier, gjennom utkjøp av kapasitet ved hjelp av offentlige midler, er vi i dag i en situasjon hvor dette skjer på en markedsarena hvor en aktør kjøper ut en annen. *Et av de viktigste fiskeripolitiske spørsmålene i dag er hvordan denne fordelingsarenaen skal bygges.*»<sup>113</sup>

«[Utformingen av markedsarenaen for fordeling av rettigheter] er på den ene siden et faglig spørsmål (for å gjøre markedsplassen effektiv), men det er også et politisk spørsmål, fordi denne arenaen er sentral også for å oppnå andre målsettinger knyttet til næringen, som de distriktpolitiske og hensynet til urfolk. *Et viktig fiskeripolitisk spørsmål er derfor hvordan fellesskapets kontroll og interesser kan sikres i dette markedet.*»<sup>114</sup>

Petter Holm med flere antyder innføring av en ressursrenteavgift som en mulig løsning for å etablere en ny samfunnskontrakt:

«The biggest challenge politicians, stakeholders and the system face in changing the social contract is legitimacy. A system that was primarily created to protect common public resources has, by restricting access, produced winners and losers. The most obvious choice to ensure public ownership and fair distribution of wealth in such a system, is taxing the super profits created by the restriction of access. This ensures both the financing of the welfare state and the legitimacy of the system.»<sup>115</sup>

Guri Kristin Hjallen Eriksen synes for sin del å antyde at det kan bygges videre på den gamle samfunnskontrakten. I sin avhandling tar hun til orde for reform av fiskerilovgivningen. Hennes skisse for reform er som følger:

---

113 Audun Iversen (red.), *Fisken og folket*, 2016, s. 293.

114 Ibid., s. 294.

115 Petter Holm mfl., op.cit., s. 71.

«In order to remedy some of the weakened external legitimacy, I propose to initiate a broad statutory reform. On basis of the thesis findings, a reform should encompass: 1) discussion of what a modern social contract could mean more specifically in relation to the objectives and the fundamental principles of the legislation (including major legislative design choices, internal coherence and priorities), 2) a clarification of the rights and responsibilities of the harvesters and 3) consideration of the structure of the legislation (legal technical issues).»<sup>116</sup>

Reformforslaget bygger forståelsen på at fellesskapsprinsippet i havressurslova § 2 bør operasjonaliseres og styrkes.<sup>117</sup> I spørsmålet om hvordan fellesskapet (med eller uten ressursrenteavgift) og kystsamfunn kan nyte godt av fiskeressursene, er aktivitetskravet og nasjonalitetskravet i deltakerloven sentrale elementer. Hun viser til at de to prinsipper bidrar til å knytte fiskeressursene til kystsamfunn, og antyder at styrking av prinsippene kan gi økt legitimitet.<sup>118</sup> Hun antyder videre, som det fremkommer i ovennevnte sitat, at rettigheter og plikter for fartøyeierne må klargjøres samtidig som det ses på regelverkets struktur.

Det er interessant at hun med fellesskapsprinsippet som fundament og gjennom styrking av aktivitetskravet og nasjonalitetskravet i deltakerloven antyder at det kan bygges videre på den gamle samfunnskontrakt. Dermed skisserer hun en løsning for å reparere legitimeringskjeden som Holm og Henriksen mener er brutt sammen. Det er også verdt å merke seg at hun er åpen for grunnlovfesting av fellesskapsprinsippet som ledd i den reformprosess hun anbefaler igangsatt.<sup>119</sup>

Jeg ser nærmere på spørsmålet om regulering og legitimitet nedenfor i kapittel 7.3.

## 4.8 ET RAMMEVERK FOR VURDERING AV RETTFERDIGHET

### 4.8.1 Innledning

Spørsmålet om rettferdig fordeling er en sentral del av legitimitetsutfordringen. Jeg finner det derfor hensiktsmessig å gi en redegjørelse for et konsept for vurdering av rettferdighet, men ikke bare av denne grunn. Rammeverket er også brukbart i tilknytning til juridisk argumentasjon.

116 Guri Kristin Hjallen Eriksen, op.cit., s. 450.

117 Ibid., s. 449.

118 Ibid., s. 451–454.

119 Ibid., s. 456–458.

Ola Mestad og Alf Petter Høgberg peker på fordelingsrettferdighet som et reelt hensyn som får anvendelse i juridisk argumentasjon.<sup>120</sup> Sistnevnte slår fast at «[k]unnskap fra fagfelter som økonomi, psykologi, filosofi, sosiologi og kriminologi kan i gitte situasjoner fremføres direkte ved dannelse og anvendelse av rettsregler».<sup>121</sup> Hans Petter Graver fremholder at rettferdighet er en dyd som står juristkulturen nær.<sup>122</sup> Synne Sæther Mæhle poengterer i samme retning at rettferdighet er en grunnleggende rettsstatlig verdi som preger hele den juridiske metode.<sup>123</sup> Jan Fridthjof Bernt presiserer at likhet og rettferdighet inngår i rettssikkerhetsbegrepet.<sup>124</sup>

Disse utsagnene om rett og rettferdighet og juridisk metode føyer seg inn i det andre sentrale norske forfattere har skrevet. Men hva er egentlig rettferdighet i juridisk argumentasjon?

Nils Nygaard synes i tråd med Torstein Eckhoff å mene at rettferdighet i juridisk argumentasjon er synonymt med forholdsmessighet og likevekt.<sup>125</sup> Eckhoff tar, som påpekt nedenfor i punkt 4.8.3, utgangspunkt i situasjonen hvor to parter utveksler verdier (goder eller onder) slik at det kan tales om et gjensidig bebyrdende forhold. Rettferdighetstenkningen i dette tilfellet knyttes til prinsipper om likevektsrettferdighet. Han tar videre utgangspunkt i situasjonen hvor verdier fordeles mellom et antall mottakere. I dette tilfellet gjør prinsipper om fordelingsrettferdighet seg gjeldende.<sup>126</sup> Eckhoffs vektlegging av rettferdighetsprinsippene begrunner han med at disse ideene har stor utbredelse i rettstenkningen om rettferdighet.<sup>127</sup>

I det følgende gir jeg en redegjørelse for rammeverket.

## 4.8.2 Generelt om rammeverket

Klara Helene Stumpf med flere har i en artikkel fra 2016 redegjort for rammeverket («conceptual structure of justice») som forfatterne mener kan brukes ved analyse av ulike rettferdighetskonsepter. Forfatterne sier det slik:

---

120 Se Ola Mestad, *Rettens kilder og anvendelse*, i Alf Petter Høgberg og Jørn Øyrehagen Sunde (red.), *Juridisk metode og tenkemåte*, kapittel 3, s. 109–110, og Alf Petter Høgberg, *op.cit.*, Reelle hensyn, kapittel 11, s. 348.

121 *Ibid.*, s. 349.

122 Hans Petter Graver, *Hva er rett*, 2011, s. 137.

123 Bernt og Mæhle, *Rett, samfunn og demokrati*, 2007, s. 359.

124 *Ibid.*, s. 383.

125 Nils Nygaard, *op.cit.*, s. 383.

126 Torstein Eckhoff, *Rettskildelære*, 2001, s. 383–384.

127 Se om rettferdighetsbegrepet i den vestlige moralteoretiske tradisjon hos Jarle Weigård, Om det normative grunnlaget for urfolksrettigheter, i Hans-Kristian Hernes og Nils Oskal (red.), *Finnmarksloven*, 2008, s. 39 fig.



«The conceptual structure of justice may be used to analyze and compare different conceptions of justice, to explore new definitions of justice in an analytical way. For example, by pointing to elements of justice that are sometimes forgotten (such as claim addressees), it may help to sharpen discussion on justice issues (such as the question who should actually be responsible that certain claims are fulfilled). The conceptual structure of justice may also be used to explicate an idea of justice in a manner that provides concrete links to the relevant context, so that the general and abstract concept of justice may be applied to the concrete case.»<sup>128</sup>

Rammeverket er utviklet av flere forskere. Klara Helene Stumpf er en av disse.<sup>129</sup> Det er et rent formelt rammeverk og leder ikke i seg selv til standpunkter om rettferdighet i konkrete tilfeller:

«A limitation of the conceptual structure of justice is that it is a purely formal framework, which by itself does not give guidance on well-argued grounds of justice or reasonable epistemological and ontological assumptions underlying a conception of justice.»<sup>130</sup>

Rammeverket er anvendt i forskning om rettferdighet. Forfatterne nevner blant annet en empirisk undersøkelse av synet på fordelingsrettferdighet i kvotesystemet for fiskeriene ved Newfoundland.<sup>131</sup> Videre kan nevnes at rammeverket er benyttet av Katharina Jantzen med flere ved analyse av rettferdighet knyttet til fordelingsprosesser i det tyske og danske fiskerisystemet.<sup>132</sup>

Forfatternes hovedbudskap er at rammeverkets styrke ligger i dets generalitet (min kursivering):

«We argue that it is possible to approach and specify *any idea of justice* through the general conceptual structure of justice we develop in this paper.»<sup>133</sup>

128 Klara Helene Stumpf mfl., A Conceptual Structure of Justice – Providing a Tool to Analyse Conceptions of Justice, *Ethic Theory Moral Prac*, 2016, 19, s. 1187–1202, s. 1198. <https://doi.org/10.1007/s10677-016-9728-3>.

129 Stefan Baumgärtner mfl., Economic Analysis of Trade-offs between Justices, *Intergenerational Justice Review*, 2012, 1, s. 4–9.

130 Klara Helene Stumpf mfl., op.cit., s. 1199.

131 L.c.

132 Katharina Jantzen mfl., Individual Vessel Quotas in Germany and Denmark: A Fair Distribution Process?, i Gordon M. Winder (red.), *Fisheries, Quota Management and Quota Transfer Rationalization through Bio-economics*, 2017, kapittel 8, s. 159–180.

133 Klara Helene Stumpf mfl., op.cit., s. 1188.

Videre fremholdes at rammeverket kan bidra til ytterligere forskning og debatt «about how to specify justice and how to implement justice in different concrete contexts». <sup>134</sup> Det påpekes også at et sentralt karakteristikum for rettferdighet som konsept er at det er et relasjonelt etisk konsept:

«Justice considers actions, actors, institutions or states of affairs with regard to their impact on others and their entitlements (goods, rights, desert).» <sup>135</sup>

### 4.8.3 Oppbygning

Jeg går nå over til å se nærmere på oppbygningen av rammeverket og finner det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i Ralf Döring med flere:

«The basic idea of the framework is to understand the abstract issue of fairness (justice) by specifying several elements of fairness considerations. The authors distinguish between the community of justice (or ‘stakeholders’), i.e. claim holders and claim addressees; positive and negative claims, the *judicandum*, instruments of justice (or fairness), and the chosen metric to evaluate the instruments.» <sup>136</sup>

De seks elementer kan gjengis slik: (1) *judicandum* (vurderingsobjektet), (2) fellesskapet som rettferdighet skal bedømmes ut fra, og som består av de som kan fremme krav og adressater for kravene, (3) legitime krav og adressatenes forpliktelser, (4) informasjonsgrunnlaget for vurderingen av rettferdighet, (5) rettferdighetsprinsipper og (6) virkemidler for rettferdighet.

Jeg skal straks gi en nærmere beskrivelse av elementene. Det er imidlertid hensiktsmessig for forståelsen av rammeverket at de seks elementene relaterer seg til en rekke spørsmål som skal stilles, og det er svarene på disse spørsmålene som leder til et rettferdighetskonsept:

«The *questions* are therefor on the level of the concept, formulating requirements necessary to describe any conception of justice. The *answers* are at the level of specific conceptions of justice.» <sup>137</sup>

---

134 L.c.

135 Ibid., s. 1189.

136 Ralf Döring mfl., Equity and ITQs About fair distribution in quota management systems in fisheries, *Environmental Values*, 2016, 25(6), s. 729–749, s. 730.

137 Klara Helene Stumpf mfl., op.cit., s. 1192.

Med utgangspunkt i de seks elementer kan det trekkes parallell til rammeverket i Torstein Eckhoffs sentrale verk om rettferdighet.<sup>138</sup> Torstein Eckhoff arbeider ut fra en struktur som består av tre hovedelementer: (1) vurderingsobjekt, (2) premisser og slutninger og (3) standpunkt.<sup>139</sup>

Vurderingsobjektet kan være en avgjørelse, handling, begivenhet, prosess eller tilstand. Standpunkter om normer og verdier betegnes som verdistandpunkter. Det vil si standpunkter som omhandler forhold som stikkordmessig gjelder rett/plikt, gjøre/ikke gjøre, riktig/galt, godt/ondt eller verdifullt/verdiløst.

Hva angår premisser, sondres det mellom verdipremisser og faktiske premisser. Slutning betegner at et utsagn følger av et eller flere andre utsagn.

Begrunnelsen av et standpunkt består av uttalte eller underforståtte premisser og slutninger. En type verdipremiss er rettferdighetsprinsipper. Når den sentrale ide er en viss gjensidighet og likevekt i forholdet mellom partene, omtales dette som likevektsrettferdighet.<sup>140</sup> Ved fordeling av verdier ut fra en ide om at mottakerne skal stilles likt, omtales dette som fordelingsrettferdighet.<sup>141</sup> Rettferdighetsprinsippene kan ta utgangspunkt i forholdsmessighet, prioritet og like sjanser.<sup>142</sup> Utsagn og innhold i rettferdighetsprinsipper og stillingtaken til om noe er rettferdig eller urettferdig, omtales som rettferdighetsoppfatninger.<sup>143</sup>

## 4.8.4 Nærmere redegjørelse for elementene

### 4.8.4.1 Noen innledende merknader

Ved den nærmere redegjørelse for elementene konsentrerer jeg meg om økonomisk fordelingsrettferdighet («distributive justice»).

Fordelingsrettferdighet gjelder «community relationships, i.e. relationships between persons who have common claims for certain scarce goods or share the obligation to carry certain burdens».<sup>144</sup> Dermed avgrenses det mot likevektsrettferdighet («justice-in-exchange») hvor to eller flere parter frivillig utveksler goder eller byrder, korreksjonsrettferdighet («corrective justice») hvor straff, erstatning og annen oppretting gjør seg gjeldende, og strukturell rettferdighet («structural justice») hvor organiseringen av samfunnet inngår.<sup>145</sup>

138 Torstein Eckhoff, *Rettferdighet ved fordeling og utveksling av verdier*, 1971.

139 Ibid., s. 26–27.

140 Ibid., s. 38.

141 Ibid., s. 40.

142 L.c.

143 Ibid., s. 41.

144 Klara Helene Stumpf mfl., op.cit., s. 1190.

145 L.c.

Ralf Döring med flere har utfylt rammeverket med utgangspunkt i fiskerisystemer med individuelle omsettelige kvoter (ITQs).<sup>146</sup> Kvotesystemet hos Döring med flere er i realiteten ikke ett bestemt system, men er en samlebetegnelse på fiskeriforvaltningssystemer som i utstrakt grad åpner for individuelle omsettelige høstingsrettigheter. Det norske systemet faller som utgangspunkt ikke innenfor karakteristika for ITQ-systemet, hvor fartøyskvoten ikke er knyttet til fiskefartøyet. Vårt system er som påpekt i kapittel 1.1.4 gjerne omtalt som et IVQ-system (Individual Vessel Quota-system) fordi fiskerettigheter som en hovedregel følger ett bestemt fartøy.<sup>147</sup> Denne forskjellen får imidlertid liten betydning som følge av tillatelsenes preg av formuesrettigheter, jf. kapittel 7.4.4 og 14.4.

#### 4.8.4.2 Vurderingsobjektet («judicandum»)

Vurderingsobjektet omtales som *judicandum*. Spørsmålet som skal stilles ut fra dette elementet, er: Hva er objektet for vurderingen av rettferdighet? Kvotesystemet er vurderingsobjektet. Det vil si kategoriseringer i fiskerilovgivningen som gjelder økonomisk fordeling av de villevende marine ressurser. Vurderingen av fordelingsrettferdighet omfatter både den konkrete fordelingen, som at enkelte fiskere får tildelt mindre kvote enn andre, og fordelingsprosessene.

#### 4.8.4.3 Fellesskapet

Fellesskapet som rettferdighet skal bedømmes ut fra, er et ganske komplekst spørsmål. Dette elementet gjelder både hvem som skal kunne fremme krav ved fordelingen av ressursene, og hvem som er adressat for kravene. I prinsippet kan en person eller institusjon inneha begge roller. Havrettskonvensjonen gir for eksempel kyststaten krav eller råderett over fiskeressursene inntil 200 nautiske mil fra grunnlinjene og er adressat for fiskernes krav om fordeling av ressursene. Spørsmålet som skal stilles ut fra dette elementet, er: Hvem omfattes av fellesskapet for rettferdighetsvurderingen?

Rettferdighetsfellesskapet hos Döring med flere omfatter kyststaten, alle interesser i sjømatsektoren, fremtidige generasjoner, representanter for naturverninteresser, og interesser utenfor kyststaten. I dette fellesskapet finnes både de som kan fremme krav knyttet til fordelingen av ressursene, og adressater for kravene.

---

146 Ralf Döring mfl., op.cit.

147 Se om klassifiseringsproblemet Gordon M. Winder, Introduction, i Gordon M. Winder (red.), *Fisheries, Quota Management and Quota Transfer. Rationalization through Bio-economics*, 2017, s. 5.

#### 4.8.4.4 Legitime krav og forpliktelser

Legitime krav og forpliktelser i relasjon til vurderingsobjektet foreligger dersom disse bygger på akseptert rettferdighetsargumentasjon eller etisk grunnlag. Det sondres mellom positive krav, som fiskernes krav på tildeling av tillatelse til fiske og fangst, eller negative krav som for eksempel fiskernes krav om at oljeboring nært et fangstfelt ikke må igangsettes på grunn av fare for tap av fiskefeltet ved oljesøl. Spørsmålet som skal stilles ut fra dette elementet, er: Hva skal regnes som godt, verdifullt, riktig eller anses som en beskyttelsesverdig interesse?

Krav kan hos Döring med flere relatere seg til miljømessig, økonomisk og sosial bærekraft. Her kan særlig nevnes tilpassing av flåten til ressursgrunnlaget for å ivareta hensynet til fremtidige generasjoner, rett til deltakelse og kvoter, og effektiv utnyttelse av fiskeressursene for å hindre sløsing.

#### 4.8.4.5 Informasjonsgrunnlaget

Informasjonsgrunnlaget betegner den informasjon som skal legges til grunn ved vurderingen av rettferdighet. Når det er tale om fordelingsrettferdighet, dreier det seg gjerne om faktiske forhold. Spørsmålet som skal stilles ut fra dette elementet, er: Hva er det relevante informasjonsgrunnlaget?

Informasjonsgrunnlaget for vurderingen av rettferdighet er hos Döring med flere avledet av fiskerisystemets bestanddeler og det forhold at disse kan vurderes ut fra forskjellige målestokker: miljømessige, økonomiske og sosiale. Det kan for eksempel være et spørsmål om status for fiskeressursene ut fra økologiske indikatorer: økonomisk effektivitet med lite sløsing og god avkastning til fiskerne og sjømatindustri, grad av opprettholdelse av sysselsetting og bosetting i kystsamfunn etc.

#### 4.8.4.6 Rettferdighetsprinsipper

Rettferdighetsprinsipper er retningslinjer for vurderingen av de foreliggende krav og valg av informasjonsgrunnlag og kan også være en retningslinje for fastlegging av forpliktelser. Prinsippene er vage ideer som krever en nærmere klargjøring. Dette er for eksempel ideer om likhet, forholdsmessighet og prioritet. Det kan også være tale om en minstestandard for alle i et fellesskap. Spørsmålet som skal stilles ut fra dette elementet, er: Hvilke rettferdighetsprinsipper skal legges til grunn?

Et rettferdighetsprinsipp hos Döring med flere om fordeling av deltaker- og kvoterettigheter er det prinsippet at hver generasjon har lik rett til å kunne høste

av de villlevende fiskeressursene. Videre at alle innenfor fellesskapet har lik rett til ressursene. Det kan her tales om et likhetsprinsipp i vid forstand. Ved for eksempel å se på fordelingen av den økonomiske fortjeneste av fiskeriene innen hele verdikjeden (de ulike ledd) får prinsippet om likevektrettferdighet anvendelse. Det samme gjelder dersom det ses på fordelingen av ressursrenten mellom sjømatsektoren og samfunnet for øvrig. Et annet forhold som gjelder likevektrettferdighet, er ubalansen i forhandlingsstyrke mellom den som vederlagsfritt er tildelt et privilegium til å høste av fiskeressursen, i motsetning til den som må betale for å tre inn i den privilegertes posisjon.

#### 4.8.4.7 *Virkemidler*

Virkemidler for rettferdighet gjelder tiltak som kan iverksettes for å imøtekomme legitime krav eller etterleve forpliktelser. Ved fordelingsrettferdighet er virkemidlene gjerne knyttet til objektet for fordeling. Fiskeres og naturverners krav om vern av fangstområder mot oljesøl kan for eksempel imøtekommes gjennom deling av havområdet ved konsesjonsordningen for petroleumsvirksomhet eller direkte forbud mot oljeboring innen bestemte havområder. Fjordfiskernes krav om eksklusiv rett til fiske innenfor grunnlinjen med mindre fartøy og råderett over dette fisket kan imøtekommes med etablering av en fjordrett og fordeling av kvoter gjennom etablering av lokale samvirkeforetak. Spørsmålet som skal stilles ut fra dette elementet, er: Hvilke virkemidler kan bidra til å imøtekomme krav og forpliktelser?

Som påpekt av Döring med flere kan en rekke virkemidler tas i bruk for å oppnå fordelingsrettferdighet innenfor et system med omsettelige kvoter. Dette innebærer at variasjonsmulighetene for utforming av fiskerisystemer er store. I kapittel 7.4 gir jeg med utgangspunkt i opplistingen av virkemidler en oversikt over virkemidler (normative styringsmekanismer) i kvotesystemet. Jeg tar i kapittel 14 stilling til om regjeringens forslag til tiltak i kvotemeldingen og Stortingets anmodningsvedtak representerer en endring av virkemiddelbruken (normative styringsmekanismer).

#### 4.8.4.8 *Sentrale spørsmål ved stillingtaken til prosessuell rettferdighet*

Ved sin vurdering av det tyske og danske kvotesystemet bruker Katharina Jantzen med flere rammeverket for vurdering av rettferdighet og bygger også videre på Ralf Döring med flere.<sup>148</sup> Spørsmålet om rettferdighet vurderes ut fra to grunnleggende rettferdighetsprinsipper: Hver generasjon har lik rett til å høste av ressursene,

---

148 Katharina Jantzen mfl., op.cit., s. 160, note 2.

og alle har lik rett til ressursene. Det tas herunder stilling til om det er lagt opp til en rettferdig prosess ved fordelingen av ressursene, og informasjonsgrunnlaget er innrettet mot tre sentrale spørsmål: (i) Hvordan ble kvoteandelene fordelt? Hvem nyter godt av andelenes verdiøkning i markedet? (ii) Hvilke konsekvenser får det markedsbaserte kvotesystemet for flåtestrukturen? (iii) Hvordan ivaretas nykommere?

Jeg tar i kapittel 24 stilling til spørsmålet om prosessuell rettferdighet ved lukking av leppefisket.



## 5. Aktualitet

### 5.1 DET NYE KVOTESYSTEMET – LOV 5. MARS 2021 NR. 7 (ENDRINGSLOV)

#### 5.1.1 Omfattende politisk behandling av kvotestystemet

Kvotestystemet har de senere år vært gjenstand for flere utredninger og stortingsmeldinger, og i perioden 2016 til 2020 har Stortinget fattet en rekke anmodningsvedtak. Anmodningsvedtakene og Stortingets lovvedtak 9. februar 2021, sanksjonert av Kongen 5. mars 2021 (lov nr. 7), gjør som påpekt i kapittel 1.2 emnet særlig aktuelt. Loven endrer deltakerloven og havressurslova, og dermed står vi overfor en endring av rammeverket for kvotestystemet. Endringen er såpass omfattende at jeg har valgt å tale om «det nye kvotestystemet» selv om kvotestystemet bygger videre på etablerte elementer og ordninger, se del 2.

#### 5.1.2 Forarbeid

I proposisjonen fremholdes at loven er en «teknisk oppfølging» av kvotemeldingen, Meld. St. 32 (2018–2019), Innst. 243 S (2019–2020) og Stortingets anmodningsvedtak 549–559 (2019–2020).<sup>149</sup> Disse dokumentene og debatten om kvotemeldingen i Stortinget 7. mai 2020 utgjør dermed de sentrale forarbeider.<sup>150</sup>

#### 5.1.3 Fullmaktslov

Ved endringsloven er det ifølge forarbeidene balanseringen av en rekke ulike og motstridende hensyn som er i fokus.<sup>151</sup> Loven er imidlertid en fullmaktslov som ikke direkte tar stilling til balanseringen, men trekker opp en ramme for regulering av tilgangen til å høste av og tjene på fellesskapets viltlevende marine

149 Prop. 137 L (2018–2020), s. 7. Meld. St. 15 (2020–2021) Anmodnings- og utredningsvedtak. i stortingsssesjonen 2019–2020.

150 Jens Edvin A. Skoghøy, *Rett og rettsanvendelse*, 2018, s. 75. Knut Bergo, Tolking og anvendelse av lov, forskrift og forarbeider, i Alf Petter Høgberg og Jørn Øyrehagen Sunde, *Juridisk metode og tenkemåte*, 2019, s. 181.

151 Prop. 137 L (2019–2020), s. 7.



fiskeressurser. Det sentrale er ifølge forarbeidene å utforme et rammeverk som over tid gir departementet handlingsrom for å utforme kvotesystemet.<sup>152</sup>

Lovvedtaket skal altså gi departementet tilstrekkelig handlingsrom for å realisere kvotemeldingens målsettinger.<sup>153</sup> Samtidig etablerer lovvedtaket nye sentrale elementer i kvotesystemet: fiskeritillatelse, kvotefaktor, kvotefaktorgrupper og årlig kvoteutveksling. Disse elementene supplerer ervervstillatelsen, strukturkvotene, fartøyregisteret og fiskermanntallet.

Se om arbeidet med nye forskrifter i kapittel 15.

#### 5.1.4 Politisk styring

Som påpekt i kapittel 1.1.3 har Stortinget sluttet seg til at «det framleis vil vere mest formålstenleg å leggje opp til at lova primært gjev overordna og generelle heimlar for å utforme dei enkelte ordningane og med det setje fiskeripolitikken ut i livet».<sup>154</sup> Dette er også forutsatt at regjeringen og departementet «vil følgje opp dei føringane Stortinget måtte gje om utforminga av dei enkelte ordningane både i samband med handsaminga av kvotemeldinga og i andre samanhengar».<sup>155</sup>

Graden av politisk styring av fiskeriforvaltningen er imidlertid diskutabel. Departementets kompetanse i dag og ved ikrafttreden av Stortingets lovvedtak er nemlig i betydelig grad delegert videre til Fiskeridirektoratet.<sup>156</sup> Av de ca. 280 gjeldende forskrifter per 31. desember 2022 er de fleste vedtatt av direktoratet.<sup>157</sup> Direktoratets byråkrater fremstår dermed som lovgiver i betydelig grad hva angår antallet forskrifter. Direktoratet kan velge å oppnevne en arbeidsgruppe med representanter fra næringen som utarbeider forslag til forskrift som sendes på høring.<sup>158</sup> Reglene som på denne måten utarbeides i et samspill mellom byråkratene i direktoratet og representanter for næringen, får betydning for næringsutøverne og synes i mange tilfeller å vedtas uten departementets medvirkning. I dette bildet må også tas med at et fåtall forskrifter er vurdert av regelrådet. Regelrådet skal bidra

152 L.c.

153 L.c.

154 Ibid., s. 19.

155 L.c.

156 Se om delegasjon til underordnede organer i Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 11. utgave, s. 179.

157 Se direktoratets oversikt over J-Meldinger: J-meldinger – Fiskeridirektoratet.

158 Se for eksempel rapport fra en arbeidsgruppe for forenkling av regelverket for utøvelsen av fisket, 20. desember 2018, og regelrådets behandling av forslaget den 23. mai 2019: <https://www.regelradet.no/2019/05/23/horing-regelforenkling-gjennomgang-av-det-tekniske-regelverket-regelverket-for-utovelsen-av-fisket/>.

til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk.<sup>159</sup>

### 5.1.5 Mindretallet

Endringsloven ble vedtatt med knapt flertall (45–42).<sup>160</sup> Mindretallets sentrale argument mot lovendringen synes å ta utgangspunkt i at konsekvenser av tiltakene i kvotemeldingen ikke er tilstrekkelig klargjort samtidig som departementet får delegert omfattende lovgivningsmyndighet. Det argumenteres ut fra hensynet til å sikre sissetting og bosetting, behovet for stabile rammebetingelser og rettferdig fordeling av ressursene. Mindretallet indikerer altså at Stortinget både mangler tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag og i for stor grad overlater til departementet å utforme kvotesystemet.<sup>161</sup> Ettersom mindretallets kritikk ikke er direkte innrettet mot de foreslåtte tiltakene, er det uklart hvor stor avstanden egentlig er mellom flertallet og mindretallet hva angår tiltak. For øvrig kan det konstateres bred politisk enighet om at fiskeriresursene på en direkte måte skal bidra til økt aktivitet i våre kystsamfunn.<sup>162</sup>

## 5.2 REGJERINGEN JONAS GAHR STØRE – «HURDALSPLATTFORMEN»

### 5.2.1 Oversikt

Endringsloven er ikke en sluttstein for det nye kvotesystemet. Dette har dels sammenheng med at systemet ikke er ferdig utformet. Det gjenstår for eksempel oppfølging av anmodningsvedtak. Se kapittel 13.6. Men også som følge av at regjeringen Jonas Gahr Støre (2021–) i «Hurdalsplattformen» har klargjort at den vil «[u]tarbeide en ny kvotemelding som gir forutsigbarhet for fiskerinæringen, og som sikrer bosetting, aktivitet og lønnsomhet langs hele kysten».<sup>163</sup> Hva som ligger foran oss, er dermed noe usikkert. Fiskeriministerens opprinnelige plan var ifølge Fiskeribladet 8. april 2022 å legge frem en ny stortingsmelding rundt årsskiftet

159 Se for eksempel regelrådets årsrapport for 2020: <https://www.regelradet.no/wp-content/uploads/2021/04/Arsrapport-2020-universelt-utformet.pdf>.

160 Regjeringspartiene og Fremskrittspartiet stemte for. Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt stemte imot.

161 Sak nr. 2 debattert 2. februar 2021. Ved andre gangs behandling den 9. februar 2021 var det ingen debatt.

162 Se kapittel 13.3.

163 Hurdalsplattformen for en regjering utgått av Arbeiderpartiet og Senterpartiet 2021–2025, s. 23: <https://www.regjeringen.no/contentassets/cb0adb6c6fee428caa81bd5b339501b0/no/pdfs/hurdalsplattformen.pdf>.

2022/23, slik at meldingen behandles av Stortinget i løpet av våren 2023.<sup>164</sup> Arbeidet med den nye stortingsmeldingen, som gjerne omtales som «kvotemelding 2.0», ble imidlertid ikke sluttført ved årsskiftet. Arbeidet med kvotemelding 2.0 har så langt resultert i fem høringsnotater. De fire første notatene ble kunngjort 6. juli 2022 med merknadsfrist til 7. oktober 2022. Det femte og foreløpig siste notatet ble kunngjort 20. desember 2022 med høringsfrist 31. januar 2023.<sup>165</sup> Departementet har bedt om merknader til følgende temaer: (i) fordeling av strukturgevinst fra utløpt tidsbegrensning i strukturvoteordningen, (ii) rammebetingelser for den minste kystflåten, (iii) gruppeinndeling i kystfiskeflåten og relevante størrelsesbegrensninger, (iv) kvotefordeling for norsk arktisk torsk og norsk vårgytende sild.

## 5.2.2 Fordeling av strukturgevinst

Fordeling av de tidsbegrensede strukturkvotene ved tilbakefall til fellesskapet er et meget sentralt fiskeripolitisk spørsmål. En betydelig del av kvotefaktorene i de lukkede fiskeriene er nemlig tidsbegrensede strukturkvoter. Strukturingsgraden er for eksempel 50,1 % for torsk nord, 53,1 % for sei nord, 51,2 % for hyse nord, 28,7 % for makrell og 43,9 % for NVG-sild.<sup>166</sup> Utløpsdatoer er angitt av Fiskeridirektoratet for samtlige fartøygrupper og er a jour per 5. januar 2023.<sup>167</sup> For torsketrålerne er for eksempel situasjonen at ordinære kvotefaktorer knyttet til fartøyenes hovedtillatelse (spesiell tillatelse/konsesjon) er 32,9070 for torsk nord, og strukturkvoter for torsk nord er 54,9845. Det vil si totalt 87,8915 kvotefaktorer. Utløpsdatoene for disse strukturkvotefaktorene er 31. desember i årene 2026–2041, og hvor en vesentlig del av den totale mengden strukturkvotefaktorer (54,9845) utløper 31. desember 2032 (38,4626).<sup>168</sup>

Departementets høringsnotater om fordeling av strukturgevinst ved utløpt tidsbegrensning i strukturvoteordningen er foranlediget av og bygger på Stortingets anmodningsvedtak ved behandlingen av kvotemeldingen. Jeg har gitt en oversikt over anmodningsvedtak i kapittel 13.4. Sentrale anmodningsvedtak er nr. 549, 550, 551, 552, 554, 555 og 558. En grunnleggende premiss ble lagt da Stortinget i

164 Fiskeribladet 8. april 2022, s. 4–5.

165 Departementets høringsnotat «Ny modell for strukturgevinstfordeling», 20. desember 2022. Høring – ny alternativ modell for strukturgevinstfordeling – regjeringen.no og <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Tema/Kvotemeldinga/Tall-Strukturkvoter>.

166 Departementets høringsnotat «Fordeling av strukturgevinst fra utløpt tidsbegrensning i strukturvoteordningen», 6. juli 2022, s. 9 i femte kolonne i tabell 1. Strukturgevinst – til høringsnotat (regjeringen.no).

167 Strukturkvoter: kvotefaktorer og utløpsdatoer | Fiskeridirektoratet.

168 L.c.

vedtak nr. 550 ikke var enig i regjeringens forslag om å opprette en statlig kvotebeholdning. Anmodningen i vedtak nr. 554 om utredning av en fiskal avgift kan ses i sammenheng med vedtaket om ikke å etablere en statlig kvotebeholdning som ville gitt inntekter ved eventuelt utleie til fiskerne. Videre forutsetter Stortinget

- at fordelingen av kvoter mellom flåtegruppene ikke endres vesentlig (nr. 549),
- at fordelingen baseres på faktisk lengde og ikke hjemmelslengde (nr. 555),
- at strukturgevinsten fordeles til den fartøygruppen fartøyet tilhører når tidsbegrensningen inntreffer (nr. 551),
- at strukturgevinsten fordeles relativt etter grunnkvote (nr. 551),
- at ved opprettelse av strukturkvote fordeles strukturgevinsten som oppstår ved avkortning, til den fartøygruppen fartøyet tilhører, og fordeles relativt etter grunnkvote (nr. 551),
- at strukturgevinsten for ringnotgruppen og pelagisk trål fordeles etter dagens gruppetilhørighet (nr. 551), og
- at det ikke gis anledning til forlengelse av tidsbegrensningen i strukturkvoteordningen (nr. 552).

Stortingets føringer skal i tråd med anmodningsvedtak nr. 558 konsekvensvurderes. Regjeringen legger opp til dette i sitt høringsnotat 6. juli 2022: «Formålet med høringsnotatet er å belyse konsekvenser av flere ulike modeller, som kan gi et godt grunnlag for de prosesser som må gjennomføres i organisasjonene og andre relevante interessenter, og som kan gi grunnlag for gode hørings svar.»<sup>169</sup> Verken i dette notatet, de tre andre notater fra 6. juli 2022 eller i høringsnotatet 20. desember 2022 tilkjennegis regjeringens standpunkt i spørsmålet om valg av modell. Modeller som skisseres, er blant annet følgende:

- «1. Fordeling til den gruppen fartøyet tilhører ved utløpet av tidsbegrensningen, og relativt etter grunnkvotens størrelse. (Innebærer fordeling etter faktisklengdegrupper i kystflåten, og en sammenslått torsk- og seitrålggruppe (bunntrålere).
2. Fordeling til den gruppen fartøyet tilhører i dag når tidsbegrensningen utløper, relativt etter grunnkvotens størrelse. Innebærer en fordeling til hjemmelslengdegrupper i kystflåten, og til torsk- og seitrål separat.
3. Fordeling til de grupper fartøyet tilhører i dag når tidsbegrensningen utløper, men relativt etter grunn- og strukturkvoter.»<sup>170</sup>

---

169 Departementets høringsnotat «Fordeling av strukturgevinst fra utløpt tidsbegrensning i strukturkvoteordningen», 6. juli 2022, s. 1.

170 Ibid., s. 15.

I tillegg kommer to modeller som skisseres i departementets høringsnotat 20. desember 2022. Dette er en modell utformet av Norges Fiskarlag og en modell utformet av departementet med utgangspunkt i Fiskarlagets modell. Fiskarlagets modell «kan sies å ligge et sted mellom» modell 2 og 3.<sup>171</sup>

### 5.2.3 Rammebetingelser for den minste kystflåten

Rammebetingelser for den minste kystflåten handler om gruppens kvotegrunnlag, prinsipp for tildeling av kvoter på fartøynivå, prioritet i fiske i kystnære farvann (fjordlinjer), gruppeinndeling, adgang til bruk av strukturvirkemidler og samfiske.<sup>172</sup> Høringsnotatet er en oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak nr. 556 om avvikling av samfiskeordningen i torskefiskeriene. I vedtaket bes regjeringen sørge for at eksisterende ordning med «samfiske med seg selv» avvikles innen 31. desember 2025. Det vil si avvikling av en ordning som har bidratt til strukturtilpassing ved at eier av to fartøy kan definere et fartøy som passivt og overlate til det annet fartøy å høste kvoten som tilligger det passive fartøyet. Notatet inneholder dermed alternative modeller for kapasitetstilpassing. Samfiskeordningen er behandlet i kapittel 21.3.

### 5.2.4 Gruppeinndeling i kystfiskeflåten og relevante størrelsesbegrensninger

Departementets høringsnotat om gruppeinndeling i kystfiskeflåten og relevante størrelsesbegrensninger er foranlediget av anmodningsvedtak nr. 555 om overgang fra hjemmelslengde til faktisk lengde i kvotesystemet. Som det fremkommer ovenfor, får en slik endring betydning ved fordelingen av strukturgevinst. Videre fremheves i notatet at endringen må ses i sammenheng med overgang til faste kvotefaktorer.<sup>173</sup> I høringsnotatet åpnes det både for å beholde dagens system og velge andre størrelsesparametere for å beregne fangstkapasitet, som for eksempel lasteromsvolum, tonnasje eller Vessel Capacity Units (VCU). Den fiskeripolitiske målsettingen bak inndelingen er å «bidra til en differensiert flåte med både små og store fartøy, at fartøyene innad i gruppen skal ha mest mulig like konkurransevilkår, og at strukturgevinster skal kunne fordeles til de respektive lengdegruppene».<sup>174</sup>

171 Departementets høringsnotat «Ny modell for strukturgevinstfordeling», 20. desember 2022, s. 4.

172 Departementets høringsnotat «Rammebetingelser for den minste kystflåten», 6. juli 2022, s. 3.

173 Departementets høringsnotat «Gruppeinndeling i kystfiskeflåten og relevante størrelsesbegrensninger», 6. juli 2022, s. 4.

174 Ibid., s. 5.

### 5.2.5 Kvotefordeling for norsk arktisk torsk og norsk vårgytende sild

I kjølvannet av Stortingets behandling av kvotemeldingen ble det i 2021 innført fast kvotefordeling mellom fartøygruppene. I høringsnotatet antydes at fordelingen ikke gir tilstrekkelig forutsigbarhet for fiskerne, og at kystflåten ikke er sikret tilstrekkelig andel når den nasjonale kvoten er liten. Notatet åpner dermed for endring av kvotefordelingen.



## 6. «Dei viltlevande marine ressursane ligg til fellesskapet i Noreg»

### 6.1 KVOTESYSTEMET BYGGER PÅ FELLESSKAPSPRINSIPPET

«Dei viltlevande marine ressursane ligg til fellesskapet i Noreg», jf. havressurslova § 2. Kvotesystemet bygger på dette rettslige prinsipp. Prinsippet kan leses i sammenheng med formålsangivelsen i havressurslova § 1. Næringskomiteen sier det slik:

«Komiteen viser til at begge bestemmelsene historisk sett har hatt sterk oppslutning i Norge, og de forplikter forvaltningen til å sørge for at nærhet til havets ressurser gir rett til å høste av ressursene, og at det aldri skal skapes tvil om at de viltlevende marine ressurser tilhører fellesskapet.»<sup>175</sup>

Komiteen gir i dette avsnitt også uttrykk for et «nærhetsprinsipp» som presiserer fellesskapsprinsippet. Vektleggingen av nærhet til ressursene har sammenheng med deltakerlovens formålsbestemmelse hvor det slås fast at høstingen av de marine ressurser fortsatt skal komme kystbefolkningen til gode.<sup>176</sup>

### 6.2 LOVFORARBEIDENE

Fellesskapsprinsippet kan leses i forlengelsen av synet på høsting av villfisk som en allemannsrett, men formålet med lovfestingen er mer sammensatt. I forarbeidene er det presisert at bestemmelsen ikke etablerer statlig eiendomsrett til fiskeressursene, men uttrykker fellesskapets rett til ressursene i motsetning til en privateid ressurs.<sup>177</sup> Videre fremheves statens rolle som forvalter og ansvar for at bestandene

<sup>175</sup> Innst. 243 S (2019–2020), s. 7.

<sup>176</sup> Lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) § 1.

<sup>177</sup> Ot.prp. nr. 20 (2007–2008), s. 177–178.

og de marine økosystemene er i balanse og produserer et høstingsverdig overskudd.<sup>178</sup> Når det gjelder spørsmålet om fordeling av høstingsmuligheter, gis det visse retningslinjer:

«Føresegna [i havressurslova § 2] viser også at dei viltlevande marine ressursane har vore og framleis er grunnlag for busetjing, kultur og levesett langs kysten. Dette vert også uttrykt i formålet med lova, jf. § 1. Sjølv om ressursane ligg til fellesskapet, vil fortienesta frå utnyttinga av ressursane tilfalle fiskarane og kystsamfunna. I tråd med dette vert kvotane fordelte til fartøy som har rett til å delta i dei ulike haustingsverksemdene etter reglane i kapittel 3, jf. også føresegnene i deltakarlova. Føresegna i § 2 er såleis ei oppfølging av uttale som næringskomiteen har kome med ved fleire høve, mellom anna i Innst.O.nr.38 (1998–1999) kapittel 2.3, der det vert sagt følgjande:

‘Komiteen vil påpeke at fiskeressursane tilhører det norske folk, i fellesskap. Det er derfor i utgangspunktet ingen enkeltpersoner eller enkeltelskaper som kan gis evigvarende eksklusive rettigheter til vederlagsfritt å høste av (og tjene på) disse ressursene, mens andre stenges ute fra å delta i fisket.’

Prioriteringa av korleis ressursane skal fordelast og kven som skal kunne hauste av dei, er styresmaktene si oppgåve, jf. kapittel 4.3.4.

Såleis heng fellesskapet sin rett til ressursane og statens rolle som forvaltar nært saman. Staten skal i utøvinga av rollen som forvaltar ta omsyn til kva som er best for fellesskapet og andre plikter som staten måtte ha, mellom anna ta omsyn til at forvaltningstiltak er med og sikrar det materielle grunnlaget for samisk kultur.»<sup>179</sup>

I kjølvannet av at høstingsrettigheter er flyttet mellom enkeltfartøy ved privatrettslige disposisjoner mot vederlag og ved fiskerimyndighetenes medvirkning, er det hevdet at det har funnet sted en privatisering av ressursene. Privatiseringsspørsmålet er drøftet i forarbeidene til havressurslova. Her avvises at fiskeressursene har vært gjenstand for privatisering som et resultat av foreliggende normeringer og praksis (min kursivering):

«Ei privatisering av ressursane, slik fiskarlaget synest å meine har skjedd på grunnlag av dei økonomiske transaksjonane mellom private partar, ville *krevje eit lovvedtak*. Argumentet om at transaksjonar mellom private partar skal danne grunnlag for ein juridisk posisjon som går ut over det som eksplisitt

---

178 L.c.

179 L.c.



følger av regelverket, har ikkje rettsleg forankring. Dette gjeld *sjølv om* det er lovregulerte ordningar som har skapt den økonomiske verdien som dei næringsdrivande har betalt for. Som sagt er dette noko ein kan ta større eller mindre omsyn til *ved politiske vegval*, men det representerer *ikkje* ein rettsleg skranke for statens lovgjevings- og forvaltingsmynde.»<sup>180</sup>

### 6.3 RETTSPRAKSIS

Fellesskapsprinsippet synes å ha blitt tillagt begrenset betydning i rettspraksis.<sup>181</sup> Det ble så vidt drøftet av annenvoterende i Rt. 2013 s. 1345 P Volstad-saken. Hun mente at prinsippet er uklart. Hennes hovedpoeng i saken, som gjaldt grunnlovsvernet etter tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97 ved departementets tidsavgrensning av strukturkvotefaktorer, var imidlertid at prinsippet ikke er til hinder for å kreve særlig tilknytning til fisket for å kunne delta i dette. Videre at det ikke er til hinder for å bruke individuelle tillatelser som virkemiddel:

«Staten har anført at grunnlovsvern for kvotefaktorer harmonerer dårlig med at de marine ressursene tilhører fellesskapet, jf. havressursloven § 2. Innholdet av dette rettslige prinsippet er imidlertid uklart, og har ikke vært ansett for å være til hinder for at deltakelsen i deler av fiskeriene forbeholdes dem som allerede har en særlig tilknytning til fisket. I Strukturmeldingen 2007 fremhever regjeringen på side 14 at innføringen og bruken av slike individuelle tillatelser har vært et virkemiddel for å sikre fellesskapets rettigheter og utøve fellesskapets ansvar, og at det ikke er «et motsetningsforhold mellom bruken av individuelle tillatelser og fellesskapets eierskap til fiskeressursene.»<sup>182</sup>

### 6.4 GRUNNLOVFESTING

For å styrke prinsippets normative kraft i rettssystemet ble det i 2015–2016 fremmet flere forslag om grunnlovfesting.<sup>183</sup> Forslagene forutsetter at prinsippet etter grunnlovfestingen vil trekke opp grenser for lovgiver og fiskeriforvaltningen, og

180 Ot.prp. nr. 20 (2007–2008), s. 42.

181 Svein Kristian Arntzen, Tidsuavgrensede fisketillatelser i kystfiskeflåten?, *Kritisk juss*, 2017, 53(02), s. 61–83 på s. 76 flg.

182 Rt. 2013 s. 1345P i avsnitt (177).

183 Grunnlovsforslag Dokument 12 (2015–2016) fra Ingrid Heggø, Martin Kolberg, Helga Pedersen, Knut Storberget, Gunvor Eldegard, Odd Omland, Pål Farstad og Geir Pollestad om ny § 111. Grunnlovsforslag Dokument 12 (2015–2016) fra Torgeir Knag Fylkesnes, Audun Lysbakken, Kirsti Bergstø, Abid Raja, Helge Thorheim, Snorre Valen, Heikki Holmås og Karin

har som formål å «forhindre privatisering av fiskeressursene og sikre at de tilhører fellesskapet og kommer kystsamfunn til gode». Med privatisering synes forslagsstillerne å forstå en rettsituasjon som gjør det vanskelig å starte som fisker i adgangsbegrensede grupper, samt gir eksisterende fiskeritillatelser et sterkt rettslig vern mot inngrep til ugunst. Forslagene innebærer videre prioritering av kystsamfunn og går dermed i en klart distriktpolitisk retning. Slik sett føyer forslagene seg inn i diskusjonen om fordeling av ressursrenten i de ervervmessige fiskerier.

Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite slo fast følgende utgangspunkt for sin drøfting av forslagene:

«Komiteen viser til at dagens vern av ressursene fremgår av havressursloven hvor det står at «Dei viltlevande marine ressursane ligg til fellesskapet i Noreg» (§ 2) og at forvaltningen av de viltlevende marine ressursene skal «sikre sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna» (§ 1).

Komiteen viser til at også Høyesterett har fastslått dette senest i plenumsdommen i Rt. 2013 side 1235, Volstadsaken. Rettstilstanden på området er klar: Viltlevende fisk tilhører fellesskapet, og den private fisker som er tildelt kvoter, har ikke privat eiendomsrett til disse.»<sup>184</sup>

Komiteens uttalelse befester oppfatningen av fellesskapets og kystsamfunnenes legitime krav ved den økonomiske fordelingen av ressursene. Men selv om det var enighet om rettstilstanden og prinsippet om fellesskapets rett til ressursene, ble ingen av forslagene bifalt av komiteen. Dette ble blant annet begrunnet med at rekkevidden av grunnlovsforslagene er uklar, og at de bør utredes bedre før de eventuelt kan vedtas.

## 6.5 JURIDISK LITTERATUR

Guri Kristin Hjallen Eriksen fremholder i sin avhandling at fellesskapsprinsippet «is well rooted in the Norwegian fisheries legislation culture, wich also resonates to the ideas of a public trust doctrine (PTD) and some fundamental values acknowledged across jurisdictions».<sup>185</sup> Hun medgir samtidig at det ikke kan konstateres at prinsippet har en sterk gjennomslagskraft i norsk rett, men bruker prinsippet i sin argumentasjon for reform av fiskerilovgivningen, jf. ovenfor i

---

Andersen om ny § 111. Grunnlovsforslag Dokument 12 (2015–2016) fra Per Olaf Lundteigen, Janne Sjølmo Nordås, Kjersti Toppe og Helge Thorheim.

184 Innst. 285 S (2018–2019), s. 6.

185 Guri Kristin Hjallen Eriksen, op.cit., s. 449–450.

kapittel 4.7. Svein Kristian Arntzen har i et arbeid fra 2017 tatt til orde for at prinsippet bør tillegges betydelig vekt i juridisk argumentasjon og tjene som en hovedretningslinje for fiskerisystemet i kystfiskeflåten.<sup>186</sup> Prinsippet er også behandlet av Eirik Wold Sund og Tore Fjørtoft i forfatternes drøfting av om det bør åpnes for formell overdragelse av fiskeritillatelser. Forfatterne slår fast at fellesskapsprinsippet «neppe er til hinder for at privatrettslig avtale om overdragelse av tillatelse kan gis offentligrettslig virkning», og tar til orde for at det åpnes for formell omsetning av høstingsrettigheter til villlevende marine ressurser.<sup>187</sup>

## 6.6 SÆRRETTIGHETER

Som sagt kan fellesskapsprinsippet leses i forlengelsen av synet på fiske som en allemannsrett. Når det ses bort fra særretter til laksefiske i lov om laksefiske og innlandsfiske, hviler så vel ervervsmessig fiske som fritidsfiske i dag først og fremst på allemannsretten.<sup>188</sup> I utgangspunktet er det med andre ord fritt fiske fra fjæresteinene og utover i havet. Retten til fritt fiske gjelder også sjøgrunn som er underlagt privat eiendomsrett, men eieren har enerett til østers og andre muslinger.<sup>189</sup> Dette har selvsagt stor betydning for sports- og rekreasjonsfiske. Slikt fiske er imidlertid underlagt et eget «regime» i havressurslova §§ 22 og 23. Her finner vi regler om redskapsbegrensning, kvantumsbegrensning og en omsetningsgrense på kr 50 000. Fra 2018 er turistfiske særskilt regulert.<sup>190</sup>

Selv om de villlevende marine ressurser i fri tilstand er eierløse og i prinsippet kan høstes av alle med grunnlag i allemannsretten, er det et særskilt spørsmål om det i visse nærmere avgrensede områder gjør seg gjeldende «særlige rettigheter» til å utnytte fiskeressursene.<sup>191</sup> Betegnelsen «særlige rettigheter» favner her vidt. Dette blant annet for å ta høyde for den tilnærmingen som er valgt i kystfiskeutvalgets utredning i NOU 2008: 5 om retten til fiske i havet utenfor Finnmark.

Utvalget taler på den ene siden om «historiske rettigheter» som bygger på «sedvanerett eller på alders tids bruk og har rettsvern overfor statlig regulering som

186 Svein Kristian Arntzen, op.cit., s. 81.

187 Eirik Wold Sund og Tore Fjørtoft, Tillatelser til kommersielt fiske, *Tidsskrift for forretningsjus*, 2018, 1, s. 23–106, s. 101 og 105.

188 Thor Falkanger og Aage Thor Falkanger, *Tingsrett*, 7. utgave, s. 102 og 466. Susann Funderud Skogvang, *Retten til fiske i fjorder og kystnære farvann*, 2012, s. 277. NOU 1986: 6 Erstatning til fiskerne for ulemper ved petroleumsvirksomheten, s. 45, første spalte.

189 Thor Falkanger og Aage Thor Falkanger, *Tingsrett*, 7. utgave, s. 102.

190 Forskrift 5. juli 2017 nr. 1141 om turistfiskevirksomheter. Forskrift 20. desember 2017 nr. 2445 om rapportering av fangster fra turistfiskevirksomheter.

191 Det ses her bort fra de særlige regler for høsting og annen utnytting av anadrome laksefisker etter lov 15. mai 1992 nr. 47 om laks- og innlandsfiske mv.

bruksrett – eller i særlege tilfeller som eiendomsrett til bestemte fiskeplasser».<sup>192</sup> På den annen side taler utvalget om «historisk bruk og folkerettens regler». Ifølge Carsten Smith, som ledet utvalget, skal dette forstås slik:

«Det er den samlede virkning av de to elementer som skaper retten til fiske i havet for sjøsamene. Det er den historiske bruk som gir de faktiske forutsetninger for anvendelse av folkerettens regler. Det er gjennom den historiske bruk av havet at den sjøsamiske kulturen er utviklet. Det er denne kulturen, skapt gjennom den historiske bruk, som folkerettens regler om kulturvern for urfolk og minoriteter gir staten et særlig ansvar for.»<sup>193</sup>

Vi har altså på den ene siden de tingsrettslige regler som kan gi eller danne et rettsgrunnlag for «særlige rettigheter», mens vi på den annen side har folkerettsregler, implementert ved menneskerettsloven, som kan gi eller danne et rettsgrunnlag for sjøsamiske rettigheter.<sup>194</sup> I nær sammenheng med problemstillingen om «særlige rettigheter» kommer problemstillinger om allemannsrettigheters erstatningsvern.<sup>195</sup>

Kystfiskeutvalgets rettsforståelse er i utgangspunktet knyttet til finnmarkskysten, men kan få betydning også for andre kyststrekninger. Utvalgets rettsforståelse er imidlertid bestridt av departementet. Når det gjelder spørsmålet om eventuelle fjordretter, uttaler departementet at «[d]en bruken fjordbefolkninga i Finnmark eller andre stader langs kysten har hatt, kan ikkje gje grunnlag for ein allmenn rettsregel om at dei som bur langs fjordane i Finnmark har ein særleg rett til å fiske i ein fjord».<sup>196</sup>

Omfanget og innholdet i en eventuell «fjordrett» har ikke vært gjenstand for en nærmere rettsavklaring i Høyesterett. Dommen i Rt. 1985 s. 247 («Kåfjorddommen») har dermed fortsatt interesse. Dommen gjaldt erstatning for tap av høstingsmuligheter i en fjord på grunn av kraftutbygging. Med utgangspunkt i domspremissene problematiseres det i juridisk litteratur om en særlig

192 NOU 2008: 5 Retten til fiske i havet utenfor Finnmark, s. 250.

193 Carsten Smith, Retten til fiske i havet utenfor Finnmark, *Arctic Review on Law and Politics*, 2010, s. 4–27 på s. 17–18.

194 Kystfiskeutvalget tar ikke i NOU 2008: 5 direkte stilling til de aktuelle områder som omfattes av "historisk bruk og folkerettens regler", men fremmer et forslag om lovfesting av en "fjordrett" for alle innbyggere i Finnmark. Utvalget forslår videre lovfesting av en "almenningsrett" ved at enhver som er bosatt i Finnmark, og som vil livnære seg som heltids yrkesfisker, skal ha krav på en minimumskvote som gir økonomisk grunnlag for en husholdning.

195 Se Rt. 1985 s. 247 "Kåfjorddommen" og drøftingen av denne dommen i NOU 2008: 5, s. 145 flg.

196 Prop. 70 L (2011–2012) Endringer i deltakerloven, havressurslova og finnmarksloven (kystfiskeutvalet).

vernet allemannsrett er motstykket til en særrett, eller om sontringen er en fiksjon. Forskjellen er at mens begrepet særrett signaliserer at retten til saltvannsfiske har et privatrettslig grunnlag, gjelder ikke dette for særlig vernede allemannsretter.<sup>197</sup> I diskusjonen om særretter inntar fiskerigrensesaken mellom Norge og Storbritannia fra 1951 en sentral plass.<sup>198</sup> Det hevdes at utredningen om særretter foranlediget av denne saken bør tillegges betydning ved fastleggningen av dagens rettssituasjon. Sjøsamenes rett til fiske i kystnære farvann anbefales lovfestet i Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheters temarapport fra 2016.<sup>199</sup>

Selv om kystfiskeutvalgets rettsforståelse ikke fikk gjennomslag i departementet, fremmet departementet et lovforslag som har styrket kyst- og fjordsamiske lokalsamfunn.<sup>200</sup> Ved lov 21. september nr. 66 ble deltakerloven og havressurslova endret i tråd med lovforslaget:

- Deltakerloven § 21 fikk et nytt tredje ledd hvor det slås fast at personer som er bosatt i Finnmark, kommunene Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa, Kvænanngen, Karlsøy, Lyngen og Storfjord og de områder med sjøsamisk innslag i resten av Troms og Nordland som Kongen fastsetter, har rett til å fiske torsk, hyse og sei med konvensjonelle redskaper. Bestemmelsen setter som vilkår at fiskeren står i fiskermanntallet og eier et merkeregistrert fartøy under elleve meter. Den åpner også for at Kongen ved forskrift kan utvide retten til å gjelde andre fiskerier.
- Havressurslova § 11 fikk et nytt sjettede ledd hvor det slås fast at i de ovennevnte områder skal det ved tildeling av kvoter av viltlevande marine ressurser, og ved andre former for regulering av disse ressursene, legges vesentleg vekt på samisk bruk og hva denne bruken har å si for samiske lokalsamfunn.
- Havressurslova fikk en ny bestemmelse i § 8 b som gir departementet fullmakt til å opprette en fjordfiskeremnd for Finnmark, Troms og Nordland og gi nærmere regler om sammensetning av nemnda og fastsette dens oppgaver. Sametinget og de tre fylkeskommunene har etter bestemmelsen rett til å oppnevne medlemmer til nemnda.
- I deltakerloven § 1a er det slått fast at loven skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter.

197 Susann Funderud Skogvang, op.cit., s. 203 og 278.

198 Ibid., s. 279.

199 Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheters (NIM) temarapport 2016 – Sjøsamenes rett til sjøfiske, 28. mars 2017, s. 27. Se NIMs internettside: <https://www.nhri.no/2017/temarapport-2016-sjosamenes-rett-til-sjofiske/>.

200 Prop. 70 L (2011–2012) Endringer i deltakerloven, havressurslova og finnmarkslova (kystfiskeutvalet).

- I lov 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke § 29 annet ledd er det i nytt andre punktum slått fast at Finnmarkskommisjonen også skal utrede krav om kollektive eller individuelle rettigheter til fiskeplasser i sjø- og fjordområder i Finnmark dersom noen med rettslig interesse i en avklaring krever det.

I forskrift 21. desember 2022 nr. 2523 om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° N i 2023 er det gitt et kvotetillegg på åtte tonn torsk i de ovennevnte sjøsamiske områder for fartøy som fisker i åpen gruppe, jf. forskriften § 22. Reguleringen omfatter imidlertid også fartøy med eiere bosatt i en rekke andre kommuner og er ikke begrenset til fartøy under elleve meter. Kgotetillegget benevnes «kystfiskeordningen» og er et resultat av kystfiskeutvalgets utredning.



# 7. «Åpne ressurser» må forvaltes for å hindre overfiske

## 7.1 INNLEDNING

De betydelige økonomiske verdier i de ervertsmessige fiskerier gjør det interessant for mange å delta med egne fartøy. Stortingets etablering av en rettslig ordning for utnyttelse av ressursene er en nødvendig følge av at «åpne» fiskeressurser må forvaltes for å hindre overfiske. Vi har å gjøre med «ressursar som ikkje er underlagt eigedomsrett på ein måte som fører til ei effektiv regulering av tilgangen».<sup>201</sup> Det kreves en eller annen form for forvaltning av «allmenningen».<sup>202</sup> Hos oss forvalter Kongen i statsråd (regjeringen) ved Nærings- og fiskeridepartementet tilgangen til ressursene med hjemmel i fiskerilovene.<sup>203</sup>

201 Ernst Nordtveit, Konesjonsordningar og kvotesystem for regulering av tilgang til opne ressursar, *Pro Natura. Festskrift til Hans Christian Bugge på 70-årsdagen 2. mars 2012*, 2012, s. 346–368 på s. 346.

202 I fortellingen om lukkingen av våre fiskerier ved reguleringer av tilgangen til ressursene tales det gjerne om en utvikling fra «åpen allmenning til etablering av dagens kvotesystem». Se NOU 2016: 26, s. 15 flg. Utgangspunktet for denne fortellingen er den forståelse som kommer til uttrykk i den kjente artikkelen «The Tragedy of the Commons» skrevet av humanøkologen Garrett Hardin i 1968. Petter Holm gjengir artikkelens sentrale budskap som følger i vedlegg 7 til NOU 2006: 16 på s. 133: «Artikkelens argument er at det ingen eier, for eksempel allmeningsressurser som det er relativt åpen adgang til, vil ingen heller ikke ta ansvar for. Det vil derfor oppstå en dynamikk der hver enkelt søker å sikre seg en andel mens det ennå finnes noe igjen. Allmenningen vil derfor overbeskattes og ødelegges. For å unngå en slik tragedie, må allmenningen lukkes. Det kan skje ved statlig forvaltning og regulering, eller ved etablering av private eiendomsrettigheter.» Slik særlig Elinor Ostroms forskning viser, oppfører mennesker seg «ikke alltid som *hominis economici*, men har også evnen til å opptre altruistisk (og spesielt gjensidig altruistisk). Her ligger derfor en av nøklene til å unngå allmenningens tragedier». Se [https://no.wikipedia.org/wiki/Allmenningens\\_tragedie](https://no.wikipedia.org/wiki/Allmenningens_tragedie) med videre henvisning til E. Ostrom, *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*, 1990, og E. Ostrom, J. Walker og R. Gardner, *Covenants with and without a sword: self-governance is possible*, *American Political Science Review*, 1992, 86, s. 404–417.

203 Se Grunnloven §§ 3 og 12. For ordens skyld presiseres at Stortingets delegasjon av lovgivningsmyndighet til departementet ikke innebærer at Kongen i statsråd er avskåret fra å utøve den. Se Eivind Smith, *Konstitusjonelt demokrati. Statsforfatningsretten i prinsipielt og komparativt lys*, 4. utgave, 2017, s. 229.

## 7.2 FISKERIPOLITIKK

I kvotemeldingen, Meld. St. 32 (2018–2019), pekes på milepæler i utviklingen fra åpen allmenning til dagens kvotesystem. Det fremheves at utviklingen er et resultat av samspillet mellom næring og forvaltning og hva som til enhver tid er politisk gangbart.<sup>204</sup> Politikkområdet er imidlertid ikke så begrenset som det kan gis inntrykk av her. Fiskeripolitikk er ikke bare næringspolitikk.

Politikkområder kan inndeles i velferdspolitik, fordelingspolitikk, næringspolitikk, sosial regulering og generell regulering.<sup>205</sup> Fiskeripolitikk kan rubriseres under de fire sistnevnte typologier. Den som har som utgangspunkt at dette dreier seg om en rendyrket næringspolitikk, må justere seg. I det følgende gir jeg noen eksempler på reguleringer innenfor politikkområdene.

**Fordelingspolitikk:** Fiskeressurser fordeles i dag ulikt med grunnlag i eierskap til enkeltfartøy. Enkeltfartøy som ved lukkingen av et fiskeri oppfylte visse kriterier, er for eksempel privilegert i fordelingssammenheng. Det har videre over tid funnet sted en omfordeling av ressurser i flåteleddet. Omfordelingen får betydning for sysselsetting og bosetting i kystsamfunn (distriktpolitikk).

**Næringspolitikk:** Fiskeripolitikk handler i betydelig grad om vilkårene for næringsutøvelse i fangst-, produsent- og eksportleddet. Politikken har særlig fokusert på fangstleddet hvor det kan konstateres at næringsutøverne og deres organisasjoner har en ikke ubetydelig påvirkningskraft på den politikk som føres.

**Sosial regulering:** Vern av økosystemene og balansering av uttaket av fiskeressursene er en sentral del av fiskeripolitikken. Dette handler ikke bare om vern av naturen og de næringsdrivendes økonomiske interesser, men også om fiske i fjorder og kystnære områder som rekreasjon og matauk for kystbefolkningen og virksomheter som driver turistfiske.

**Generell regulering:** Fiskeripolitikk handler eksempelvis også om likestilling. Det er i dag større oppmerksomhet om tilrettelegging for at flere kvinner skal kunne utøve yrket og gis tilgang til de privilegier som er knyttet til eierskap til fiskefartøy.<sup>206</sup>

## 7.3 REGULERING OG LEGITIMITET

Kvotesystemet er under kontinuerlig press fra flere hold. Dette er naturlig. Fiskeressursene er en fornybar ressurs som tilhører fellesskapet, genererer store økonomiske verdier, og hvor lønnsomheten for fiskerne er god. Det er mange som

204 Meld. St. 32 (2018–2019), s. 102.

205 Jørgen Grønnegård Christensen mfl., *Når embedsmænd lovgiver*, 2020, s. 48 flg.

206 Edgar Henriksen og Thomas Nyrud, *Bedre likestilling i fiskeriene. Momenter til strategier for likestilling i fiskerienes fangstledd*, Nofima, rapport 15/2021.



mener å ha legitime krav knyttet til den økonomiske fordelingen av ressursene. Næringsutøvere på sjø og land på den ene siden og befolkningen i kystkommuner på den andre siden kan for eksempel ha ulikt syn på fordelingen av ressursene.

Med utgangspunkt i deltakerlovens forarbeider kan det slås fast at de sentrale målsettingene for fiskeripolitikken, som ble utformet på begynnelsen av 1980-tallet, fortsatt gjelder.<sup>207</sup> Jeg ser nærmere på målsettingene i kapittel 16.1.2.

Legitimitet er et krav vi stiller til lov og rett i vårt samfunn. Inger-Johanne Sand sier det slik: «Med vektleggingen av grunnleggende frihetsrettigheter og demokratiske styringsformer er det et krav at lov og rett må skapes av felles prosesser i et samfunn, og at de må være allment aksepterte som lov og rett i det samfunnet.»<sup>208</sup>

Et legitimt kvotesystem med sine normer og institusjoner krever altså ut fra dette en allmenn aksept i samfunnet. Det vil si at «retten må oppleves som *legitim* for at den skal kunne *fungere som rett*».<sup>209</sup>

Kriterier for legitimitet knyttes gjerne til at prosedyrene for å skape rett er fulgt (prosedyrelegitimitet), at retten bygger på bestemte verdier (verdilegitimitet), at resultatet er blitt godt (resultat- og erfaringslegitimitet), og at rettsregler og avgjørelser er blitt til i samsvar med gjeldende rett (legalitet).<sup>210</sup>

Kvotoutvalgets forståelse av legitimitet i NOU 2016: 26 samsvarer godt med disse kriteriene.<sup>211</sup> For det første skal fellesskapet (næring, kystsamfunn, samfunnet for øvrig) oppfatte kvotesystemet som rimelig og rettferdig. For det andre skal kvotesystemet legge opp til en formålstjenlig fordeling. For det tredje skal positive samfunns effekter fordeles på en måte som kan ha bred oppslutning. For det fjerde skal normeringer være i samsvar med regler og prosedyrer i norsk forvaltnings-skikk. For det femte skal det være sammenheng mellom målsettinger og faktiske reguleringstiltak.

Kvotoutvalget peker på at kvotesystemet står overfor legitimitetsutfordringer til tross for overholdelse av prosedyrer for normeringer og en generell tillit til myndighetene i befolkningen. Det konstateres at fiskeriforvaltningen og -politikken er preget av verdi- og målkonflikter, og at disse konfliktene forsterkes av at kvotesystemet i stor grad er basert på fullmaktslovgivning.<sup>212</sup> Det dreier seg her om konflikten mellom hensynet til å sikre lønnsomhet i næringen og hensynet til sys-selsetting og bosetting i kystsamfunn. Vi har en situasjon hvor det i næringen,

207 Ot.prp. nr. 67 (1997–98), s. 41, venstre spalte.

208 Inger-Johanne Sand, *Rett, samfunn og legitimitet*, s. 167.

209 L.c.

210 Ibid., s. 170.

211 NOU 2016: 26, s. 26–28.

212 Ibid., s. 27.

kystsamfunn og samfunnet for øvrig kan konstateres motstridende forventninger til kvotesystemet og uenighet om avveiningen av de motstridende hensyn.<sup>213</sup>

Denne uenighet om samfunnskontrakten for næringen representerer altså en legitimitetsutfordring som overholdelse av prosedyrer ikke kan bøte på, og som forsterkes ved utstrakt bruk av fullmaktslovgivning.

Utstrakt bruk av fullmaktslovgivning svekker Stortingets styring og kontroll. Videre kan det oppstå brudd i styringskjeden.<sup>214</sup> Det vil si at forvaltningen vedtar normeringer som ikke ivaretar lovens formål, eller det legges til grunn avveininger som over tid ikke bidrar til å balansere de motstridende hensyn på en måte som har tilslutning hos stortingsflertallet. Dette er imidlertid en risiko stortingsflertallet har vært villig til å ta eller har funnet ikke kan unngås ved reguleringer i kritesituasjoner eller som følge av sakens natur.

Ved Stortingets behandling av deltakerloven fra 1972 under ressurskrisen i silde-sektoren mente for eksempel sjøfarts- og fiskerikomiteen at «en rekke prinsipielle og praktiske spørsmål» ikke var avklart, blant annet knyttet til balanseringen av fangstkapasitet og fiskebestanden.<sup>215</sup> Komiteen drøftet derfor om loven burde gjøres midlertidig, men falt ned på at den kunne gjøres permanent, og anmodet om å bli holdt orientert om praktiseringen og virkningen av loven i årlige meldinger.<sup>216</sup>

Tar vi spranget til den seneste lovendringen 9. februar 2021 (lov 5. mars 2021 nr. 7), argumenterer departementet for vide fullmakter og viser blant annet til «behov for raske endringar som følge av utviklinga i det enkelte fisket i løpet av året, eller som følge av biologiske endringar i havet».<sup>217</sup> Det vises også til at mange reguleringer har et teknisk preg. Det sentrale argument synes imidlertid å være at Stortinget legger føringer for normeringene ved sine anmodningsvedtak.<sup>218</sup> Departementet går imidlertid inn for å lovfeste enkelte sentrale ordninger som tidligere ikke har vært inntatt i loven.<sup>219</sup>

Riksrevisjonens rapport av 28. april 2020 om kvotesystemet i kyst- og havfisket viser at det eksisterer et spenningsforhold mellom på den ene siden formål og

---

213 Petter Holm og Edgar Henriksen, Mot en ny samfunnskontrakt. Rammvilkår, verdivalg og målkonflikter i sjømatsektoren, rapport til Nærings- og fiskeridepartementet datert 13. august 2014. Petter Holm mfl., Contesting the social contracts underpinning fisheries – Lessons from Norway, Iceland and Greenland, *Marine Policy*, 2015, 55, s. 64–72 på s. 64, høyre spalte.

214 Jørgen Grønnegård Christensen mfl., op.cit., s. 193.

215 Innst. O. nr. 54 (1971–72), s. 90.

216 Innst. O. nr. 54 (1971–72), s. 91.

217 Prop. 137 L (2019–2020), s. 19.

218 L.c.

219 L.c.

prinsipper i fiskerilovene og på den andre siden forvaltningens normeringer.<sup>220</sup> Kort fortalt er sentrale normeringer i undersøkelsesperioden 2004–2018 gitt et innhold som, innenfor rammen av et hensiktsmessig miljømessig bærekraftig regelverk, i større grad sikrer lønnsomhet for næringsutøverne enn hensynet til sysselsetting og bosetting i kystsamfunn. Dette er et forhold som også kvoteutvalget indikerer ved sin oppstilling av et krav om sammenheng (koherens) i regelverket, men som er klarere formulert og underbygd i utredningen om legitimitet som utvalget bestilte hos Petter Holm.<sup>221</sup>

Riksrevisjonens rapport peker også i retning av en annen legitimitetsutfordring for det nye kvotesystemet. Det påpekes nemlig manglende konsekvensvurderinger av tiltak foreslått i regjeringens kvotemelding, Meld. St. 32 (2018–2019). I rapporten er det påvist at skiftende regjeringers normeringer i perioden 2004–2018 mangler konsekvensvurderinger. Denne påvisning av systematiske feil kan ha medvirket til at opposisjonen på Stortinget før stortingsvalget høsten 2021 fremholdt at også regjeringens kvotemelding er mangelfullt konsekvensutredet. Dette standpunkt er selvsagt alvorlig ettersom det indikerer svikt i beslutningsgrunnlaget både for Stortingets anmodningsvedtak ved behandlingen av kvotemeldingen 24. november 2020 og lovendringen 5. mars 2021 nr. 7.

## 7.4 RETTSLIG REGULERING (NORMATIVE STYRINGSMEKANISMER)

### 7.4.1 Innledning

Virkemiddelbruken hos oss, som i andre fiskerinasjoner, er avledet av de legitime krav, fiskeripolitiske målsettinger og prinsipper for fordelingen av ressursene. I det følgende peker jeg på sentrale virkemidler i kvotesystemet som også er benyttet i en rekke kvotesystemer det er naturlig å sammenligne med.<sup>222</sup>

### 7.4.2 Regulering av det totale uttaket

Styring gjennom fastsetting av det totale uttaket i et fiskeri kan legge til grunn ulike tilnærminger til fiskedødelighet. Ved å velge å fastsette det totale uttaket med god margin for reproduksjonen i den aktuelle fiskestamme, eksempelvis

220 Dokument 3:6 (2019–2020) Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket, s. 10–11.

221 Petter Holm og Edgar Henriksen, Om legitimitetsspørsmål i ressurs og kvotepolitikk. En utredning for Nærings- og fiskeridepartementet, Nofima, rapport 20/2016.

222 Guri Kristin Hjallen Eriksen, op.cit., kapittel 4.

norsk arktisk torsk, tilgodeses fremtidige generasjoner. I dag er de fleste kommersielt interessante arter som vi forvalter alene eller i fellesskap med andre stater, forvaltet på en god måte og i tråd med våre internasjonale forpliktelser. Når det er fastsatt en nasjonal kvote, kan denne ikke overskrides, jf. havressurslova § 11.

### 7.4.3 Lukking

Styring gjennom lukking av et fiskeri innebærer at det ikke skal foretas nytildelinger av fiskeritillatelse ved enkeltvedtak eller utvidelse av antallet fartøy i fartøygruppen uten etter særskilt beslutning av departementet, og etter en vurdering ut fra lovens formål. Dette virkemidlet er i lang tid benyttet hos oss gjennom krav til spesiell tillatelse (konsesjon) og deltakeradgang. I relasjon til kystfiskeflåten er lukkingene av nyere dato. Siden den første lukkingen fant sted i 1990 i kjølvannet av torskekrisen, er en rekke kommersielt interessante fiskerier lukket i denne flåtegruppen.

Retten til deltakelse i lukket gruppe kan tildeles gratis, selges til en fast pris eller ved auksjon. Ved tildeling mot vederlag ivaretas fellesskapets legitime krav knyttet til den økonomiske fordelingen av ressursene. Ved en fastsatt pris for andelene i de enkelte fiskeriene ivaretas likhet mellom fiskerne, og ved auksjon sikres et riktig forhold mellom kvoteverdi og salgssum. Tildeling av rettigheter mot vederlag kan medføre at fiskere og andre med legitime krav ikke har eller får finansiert kjøpet. Dette vil bryte med et likhetsprinsipp. Tildeling uten vederlag til samtlige fartøyeiere innenfor det aktuelle fisket representerer på den annen side ulik behandling mellom nålevende og fremtidige generasjoner. En eksklusiv tildeling til fartøyeier og utestengelse av fiskere uten eierskap til fartøyet vil også representere ulik behandling. Hos oss har for eksempel lottfisket lange tradisjoner. Det vil si at utbyttet av fisket deles mellom båt, bruk og mannskap etter på forhånd avtalte regler.<sup>223</sup>

Ved alle lukkinger i det norske kvotesystemet er retten til deltakelse i gruppen tildelt fartøyeier vederlagsfritt. Gratis tildeling til fartøyeier («grandfathering») innebærer at fellesskapets, fiskersamvirkers og fremtidige generasjoners legitime krav tilgodeses i mindre grad.

---

223 Se Jahn Petter Johnsen, artiklene Fiskersamvirket og Lottfiske i Store norske leksikon.

#### 7.4.4 Tillatelser som har preg av formuesrettigheter

Styring gjennom bruk av fisketillatelser som har preg av formuesrettigheter, forutsetter en viss grad av eksklusivitet og varighet vedrørende høstingsretten samt et register over tillatelsene for å sikre notoritet og publisitet.<sup>224</sup>

I dag kan det vanskelig bestrides at høstingsrettighetene i de lukkede fiskerier har fått et tydelig preg av formuesrettigheter ved at disse i noen grad er eksklusive, overførbare og kan påregnes tildelt i flere år.<sup>225</sup> Dette har ikke minst strukturkvoteordningene bidratt til.

Strukturkvoteordningene ble etablert av departementet i begynnelsen av 2000-tallet for å håndtere overkapasitet i de lukkede fiskerier. Kvoter overføres fra et fartøy til et annet ved at en fartøyeier (selger) mottar betaling fra en annen fartøyeier (kjøper) i samme lukkede gruppe for å oppgi fartøyets tillatelser. Incitamentet er at kjøperen får tildelt en strukturkvote. Ved fiskerimyndighetenes mellomkomst har det dessuten lenge før vedtakelsen av strukturkvoteordningene blitt gjennomført salg av fartøy med tillatelser og tilbakekjøp av fartøyet uten tillatelser etter at disse er retildelt til kjøpers fartøy. Etter endringen av deltakerloven i 2015 kan retildeling gjennomføres uten salg og tilbakekjøp av fartøyet.<sup>226</sup> Retildelinger går under benevnelsen erstatningstildelinger i fiskerilovgivningen og skiller seg fra nytildelinger ved at antallet tillatelser i den aktuelle fartøygruppe ikke økes.

I det nye kvotesystemet er det åpnet for etablering av kvoteutvekslingsordninger, jf. havressurslova § 14 slik denne bestemmelse lyder etter lov 5. mars 2021 nr. 7. Det vil si inn- og utleie av kvoter på kort sikt.

---

224 Svein Kristian Arntzen, Strukturkvotetillatelser som formuesgoder, *Juss i Nord. Hav, fisk og urfolk. En hyllest til Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø 25-årsjubileum*, Tore Henriksen og Øyvind Ravna (red.), 2012, s. 121–135. Se også Jahn Petter Johnsen og Svein Jentoft, Transferable Quotas in Norwegian Fisheries, i: Gordon M. Winder (red.), *Fisheries, Quota Management and Quota Transfer Rationalization through Bio-economics*, 2017, Kapittel 6 (s. 121–139).

225 Peter Ørebech anfører at omsetningen av fisketillatelser er rettsstridig. Se Trond Trondsen og Peter Ørebech, *Rettsøkonomi for fornybare ressurser. Teori og empiri – med særlig vekt på forvaltning av fiskeressurser*, 2012, s. 198. Se også Senad Sarics drøfting av om omsettelige tillatelser er i strid med havressurslova § 2. Saric mener at omsetningsordningen ikke er i strid med prinsippet at de viltlevende marine ressurser «ligg til fellesskapet». Han viser til at tillatelsene kan tilbakekalles og bortfalle. Se Senad Saric, Tildeling og overdragelse av fisketillatelser og fiskekvoter, *MarIus*, 2018, 498.

226 Lov 19. juni 2015 nr. 78. Hjemmelsgrunnlaget er i dag deltakerloven § 14.

Adgangen til omsetning av høstingsretten innenfor visse rammer vil i mange tilfeller være en helt avgjørende forutsetning for å oppnå finansiering av nybygg gjennom låneopptak i finansieringsinstitusjoner.<sup>227</sup>

I høyesterettspraksis er det blant annet med utgangspunkt i at «[r]ettigheter til fiskekvoter er gjenstand for omsetning» lagt til grunn at fiskerilovgivningen og vedtak om tildeling av strukturkvoter etablerer en rettslig beskyttet posisjon etter Grunnloven § 97 og EMK P 1-1.<sup>228</sup> Videre er det lagt til grunn at fiskeritillatelser er et aksessorium til fartøyet, og dermed omfattes av fartøypantet.<sup>229</sup>

Jeg vurderer i kapittel 14.4 om fiskeritillatelsene får et enda tydeligere preg av formuesrettigheter som følge av endringen av kvotesystemet ved lov 5. mars 2021 nr. 7 og Stortingets anmodningsvedtak.

Det må understrekes at overføring av fiskeritillatelser ikke kan gjennomføres med offentligrettslig virkning uten fiskerimyndighetenes medvirkning.<sup>230</sup> Dermed «skiller tillatelsene seg fra ordinære formuesgoder ved at de formelt ikke kan overdras».<sup>231</sup> Jeg behandler erstatningstildeling i kapittel 19.

## 7.4.5 Markedsmekanismer

I de norske fiskeriene er strukturkvoteordningene markedsbaserte ordninger som har potensial for å øke ressursrenten i fiskeriene og legge til rette for ressursrentebeskatning. Det samme gjelder ved etablering av en «kvotebørs» for utveksling av kvoter innenfor kalenderåret. Styring gjennom bruk av markedsmekanismer for å oppnå økt effektivitet i fiskeriene kan bidra til å maksimere ressursrenten i fisket. Ved fordelingen av ressursrenten må det tas stilling til hvem som kan fremme legitime krav. Det kan for eksempel være staten som gjennom ressursrentebeskatning får økt sine inntekter, men det kan også være fartøyeier selv eller kystsamfunnet fartøyet tilhører som direkte eller indirekte tilgodeses.

---

227 Svein Kristian Arntzen, Fisketillatelser og pant – lovfesting av den rettslige løsningen i «Barents Eagle»?; *Lov og Rett*, 2019, 58(2), s. 67–81.

228 Rt. 2013 s. 1345 P «Volstad», annenvoterende i avsnitt (176). Se også tredjevoterende i avsnitt (234) hvor det slås fast at det ikke er tvilsomt at «ervertillatelser, fiskekonsesjoner og tildelte fiskekvoter må anses som eksisterende formuesrettigheter».

229 Rt. 2009 s. 1502 A «Barents Eagle».

230 Rt. 2014 s. 1025 A i avsnitt 39.

231 Eirik Wold Sund og Tore Fjørtoft, Tillatelser til kommersielt fiske, *Tidsskrift for forretningsjus*, 2018, nr. 1, s. 23–106 på s. 28.

## 7.4.6 Regulering av markedet

Styring gjennom regulering av markedet er blant annet nødvendig for å hindre uønsket kvotekonsentrasjon og sikre konkurranse på like vilkår.

I kvotesystemet er det eksempelvis i prinsippet bare de aktive fiskerne som får eie fiskefartøy, og disse kan også kjøpe seg eierskap i fiskeindustrien. På den annen side er det som utgangspunkt ikke adgang for fiskeindustrien til å eie majoriteten i et fiskebåtrederi. Fordelingen av eierskap tilgodeser dermed i liten grad fiskeindustriens legitime krav om økonomisk rettferdig fordeling. I dag begrunnes dette gjerne med at dette fordelingsprinsippet sikrer nasjonalt eierskap til fiskeressursene. I tillegg til denne reguleringen kan nevnes eneretten for fiskesalagslagene til førstehåndsomsetning av fisk og delegert myndighet gjennom fiskesalagslova. Salagslagene gir fiskerne en betydelig makt i relasjon til fiskeindustrien.

Reglene om kvotekonsentrasjon er sentrale for begrensning av omsetning av kvoter. Det kan også være fastsatt begrensninger for i hvilket geografisk område det kan handles med kvoter. Videre kan det være fastsatt tidsmessige begrensninger for kvotehandel samt andre begrensninger. I de norske fiskeriene er det sentralt å merke seg at den minste flåtegruppen (sjarkflåten under elleve meter) ikke er omfattet av strukturkvoteordningen for kystflåten.

## 7.4.7 Rekruttering

I kystfiskeriene ble det i flere år avsatt en andel til rekrutteringskvoter i form av deltakeradganger. Det dreier seg om 120 nytildelinger hovedsakelig i fisket etter torsk, hyse og sei i nord. I en rapport utarbeidet av Nofima dokumenteres at det er tale om relativt få tildelinger. For torsk nord for 62° nord dreier det seg for eksempel om henholdsvis 2,9 prosent av det totale antallet kvotefaktorer i fartøygruppen under 11 meter, og 2,4 prosent av det totale antallet kvotefaktorer i fartøygruppen mellom 11 og 14,9 meter. Forfatterne av rapporten konstaterer at «dagens praksis er relativt restriktiv med hensyn til å tildele nye fisketillatelser».<sup>232</sup> I forlengelsen av dette påpeker forfatterne også at rekrutteringskvoter har begrenset omsetningsverdi. De seneste rekrutteringsforskrifter åpner ikke for omsetning av deltakeradganger tildelt i rekrutteringsøyemed.<sup>233</sup>

232 Øystein Hermansen og John R. Isaksen, Enkeltelementer og helhetsløsninger for alternative kvotesystem. En utredning for Nærings- og fiskeridepartementet, Nofima, rapport 54/2016, s. 16.

233 Se for eksempel forskrift 13. juni 2017 nr. 732 om nytildeling av deltakeradganger i rekrutteringsøyemed for 2018 § 5 annet ledd: «Deltakeradganger tildelt i medhold av § 3 skal ikke senere kunne tildeles ny fartøyeier ved salg av fartøyet, og heller ikke annet fartøy som ikke er i samme eie som oppgir deltakeradgangen.»

Rekruttering kan også finne sted gjennom kommersielt interessante fiskerier som er åpne, og eventuelt ved tildeling av en tidsbegrenset ekstrakvote til yngre fiskere. Leppefisket har for eksempel ifølge Fiskeridirektoratet vært en «inngangsport til fiskeri for ungdom».<sup>234</sup> Ved fordelingen mottar imidlertid fartøyeierne i de lukkede grupper som regel hovedparten. I visse kyst- og fjordområder i de nordligste fylkene (STN-området) avsettes det imidlertid i torskefisket et kvotetillegg for de minste fartøyene i åpen gruppe.<sup>235</sup> Dette tillegget kan også ha en rekrutteringseffekt. Som påpekt i kapittel 6.6 omfatter ordningen (kystfiskeordningen) fartøy med eiere bosatt i andre kommuner enn de kommuner som er spesifikt nevnt i deltakerloven § 21.

## 7.5 DEN GENERELLE REGULERINGEN

### 7.5.1 Fiskerilovene

#### 7.5.1.1 Lovgrunnlaget har variert over tid

Kvotesystemet er tuftet på havressurslova og deltakerloven.<sup>236</sup> Lovgrunnlaget har imidlertid variert over tid.<sup>237</sup>

#### 7.5.1.2 Deltakerloven

Deltakerloven er i dag det sentrale styringsverktøy ved fordeling av retten til deltakelse i ervervsmessig høsting av viltlevende marine ressurser. Loven regulerer eierskap til fiskefartøy i samtlige ervervsmessige fiskerier og avløser tidligere eierskapsreguleringer i lover innrettet mot bestemte typer høsting og redskapsbruk.<sup>238</sup> Forskrifter gitt i medhold av disse lovene er videreført,<sup>239</sup> men de eldre

234 Fiskeridirektoratets høringsnotat 12. oktober 2017 (ref. 17/12338) om deltakerforskriften 2018.

235 Se Meld. St. 32 (2018–2019), s. 28. STN-området er det geografiske virkeområdet for Sametingets tilskuddsordninger for næringsutvikling.

236 Lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevende marine ressurser (havressurslova). Lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven).

237 Lov av 16. juni 1939 nr. 7 om fangst av hval, lov av 20. april 1951 om fiske med trål, lov av 14. desember 1951 nr. 1 om fangst av sel, lov av 16. juni 1972 nr. 57 om regulering av deltagelsen i fisket, lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv., lov 25. juni 1937 nr. 20 om sild- og brislingfiskeriene, lov 17. juni 1955 om saltvannsfiskeriene, lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv. (saltvannsfiskeloven). Se i denne sammenheng Peter Ørebech, *Konsekvenser i fisket*, 1982. Peter Ørebech, *Norsk fiskerirett*, 1984. Peter Ørebech, *Reguleringer i fisket*, 1986.

238 Lov av 16. juni 1939 nr. 7 om fangst av hval, lov av 20. april 1951 om fiske med trål, lov av 14. desember 1951 nr. 1 om fangst av sel og lov av 16. juni 1972 nr. 57 om regulering av deltagelsen i fisket. Forskrifter og vedtak hjemlet i dette lovverket ble imidlertid videreført ved loven § 30 nr. 2.

239 Deltakerloven § 30 nr. 2.



forskrifter er i betydelig grad avløst av nye forskrifter hjemlet i deltakerloven og havressurslova.

Lovens virkeområde er i tråd med loven § 2 og de unntak som følger av denne bestemmelsen, avgrenset til «fartøy som er norsk etter reglene i sjøloven §§ 1 til 4 og fartøy som eies av utlending bosatt i Norge når fartøyets største lengde er mindre enn 15 meter».

Eierskap til enkeltfartøy er koblingspunktet for tilgang til høstingsrettigheter, jf. deltakerloven § 4 tredje ledd. Bestemmelsen slår fast at tillatelse til å eie fiskefartøy («ervertstillatelse») bare gir rett til å utøve fiske eller fangst i samsvar med de bestemmelser som til enhver tid er fastsatt i eller i medhold av havressurslova. Dette gjelder også i de tilfeller hvor deltakelse krever en fiskeritillatelse i tillegg til ervertstillatelsen, jf. deltakerloven § 12 tredje ledd siste setning. Dette tosporede systemet er i forarbeidene begrunnet med behovet for å kunne fastsette bestemmelser om kvoter og redskapsutforming.<sup>240</sup> Av de tre sentrale innsatsfaktorene som gjør seg gjeldende i de ervertsmessige fiskerier; fartøy, redskap og mannskap, er med andre ord fartøyet i en særstilling hva angår tildeling av høstingsrettigheter.

### 7.5.1.3 Havressurslova

Da havressurslovutvalget ble oppnevnt av regjeringen ved kgl.res. 14. mars 2003, var dette en erkjennelse av et behov for «innføring av nye bestemmelser som harmoniserer med ny lovgivning og folkerettslige forpliktelser».<sup>241</sup> Den da tjue år gamle saltvannsfiskekloven fra 1983 var med andre ord moden for avløsning.<sup>242</sup>

Havressurslova som ble vedtatt av Stortinget i 2008, fem år etter oppnevningen av havressurslovutvalget, utvidet det saklige virkeområdet til å omfatte alle viltlevende marine ressurser og det tilhørende genetiske materialet, jf. havressurslova § 3.<sup>243</sup> Dette ble gjort under henvisning til havrettskonvensjonen artikkel 56 nr. 1 bokstav a. Bestemmelsen gir kyststatene suverene rettigheter i den økonomiske sonen.

I forarbeidene er det presisert at utvidelsen av det saklige virkeområdet innebærer at «nye aktivitetar som marin bioprospektering og utnytting av marine genressursar vert omfatta av verkeområdet for lova».<sup>244</sup> Loven gjelder ikke bare for

240 Ot.prp. nr. 67 (1997–1998), s. 43.

241 NOU 2005: 10, s. 23.

242 Lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv. (saltvannsfiskekloven).

243 Havressurslova trådte i kraft 1. januar 2009, jf. loven § 69 og kgl.res. 12. desember 2008 nr. 1355.

244 Ot.prp. nr. 20 (2007–2008), s. 20.

selve høstingen, men også for aktiviteter som er knyttet til denne både før og etter høstingen.<sup>245</sup>

I tråd med sin forgjenger gjelder havressurslova som utgangspunkt for «alle havområde, personar og fartøy der Noreg etter folkeretten har suverene rettar til naturessursane og kan utøve jurisdiksjon knytt til bevaring, forvaltning og utnytting av desse ressursane», jf. havressurslova §§ 4 og 5.<sup>246</sup>

## 7.5.2 Forskrifter

Det totale antallet forskrifter om kvotesystemet er på årsbasis cirka 280. Forskriftene er kunngjort på Fiskeridirektoratets internettside som J-Meldinger i tillegg til Norsk Lovdata.<sup>247</sup>

De fleste forskrifter om uttak av villfisk er tidsbegrenset. Reguleringene av det nasjonale uttaket og fordelingen på fartøynivå av villfisk fastsettes som regel for ett år av gangen. Departementet nedlegger i den aktuelle forskrift et generelt forbud som det i de følgende bestemmelser gjøres unntak fra på nærmere bestemte vilkår.<sup>248</sup> Høstingsretten for enkeltfartøy er dermed nedfelt i et generelt eller individuelt vedtak om fritak fra forbudet.

Forskrifter som regulerer innsatssiden, er som regel av permanent karakter. Dette gjelder ervervstillatelsesforskriften, konsesjonsforskriften, deltakerforskriften, forskrifter om fartøyets relative andel i den aktuelle lukkede gruppe, forskrift om leveringsplikt og forskrift om førstehandsomsetning av villlevande marine ressurser.<sup>249</sup> Ved ikrafttreden av lovendringen fra 2021 vil konsesjonsforskriften, deltakerforskriften og forskriftene om tildeling av strukturkvoter i havfiske- og kystfiskeflåten avløses av en ny forskrift om tildeling av fiskeritillatelser og kvotefaktorer.<sup>250</sup>

---

245 L.c.

246 Ibid., s. 25. Se også havressurslova kap. 4a, tilføyd ved lov 16. juni 2017 nr. 73.

247 [www.lovdata.no](http://www.lovdata.no) og Fiskeridirektoratets internettside: <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Regelverk-og-reguleringer/J-meldinger>.

248 Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 11. utgave, s. 438.

249 Forskrift 7. desember 2012 nr. 1144 om ervervstillatelse, registrering og merking av fiskefartøy mv. (ervervstillatelsesforskriften). Forskrift 13. oktober 2006 nr. 1157 om spesielle tillatelser til å drive enkelte former for fiske og fangst (konsesjonsforskriften). Forskrift 21. desember 2022 nr. 2438 om adgang til å delta i kystfartøygruppens fiske og enkelte andre fiskerier for 2023 (deltakerforskriften). Forskrift 7. november 2003 om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten og forskrift 4. mars 2005 nr. 193 om strukturkvoteordning mv. for havfiskeflåten. Forskrift 12. september 2003 nr. 1131 om leveringsplikt for fartøy med torsketrålltillatelse. Forskrift 20. desember 2013 nr. 1665 om førstehandsomsetning av villlevande marine ressurser.

250 Fiskeridirektoratets høringsnotat 12. oktober 2021, s. 5.

## 7.6 FARTØYREGISTERET OG FISKERMANNTALLET

### 7.6.1 Fartøyregisteret

Uten gode registreringsordninger vil forvaltning av fiskeressursene være tilnærmet umulig. Kvalifisering for innføring av enkeltfartøy i fiskerimyndighetenes register over norske fiskefartøy, jf. deltakerloven § 22, og opprettholdelse av registreringen har avgjørende betydning for et fartøys høstingsmuligheter etter de årlige reguleringer av fisket, omsetning av fangst gjennom fiskesalgslagene og i kontrollsammenheng.

Innføringen i fartøyregisteret er i seg selv ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, men dokumenterer at et fartøy har adgang til fiskeriene. Det vil si at nødvendige tillatelser foreligger. Registeret har betydning for alle offentlige myndigheter, kredittinstitusjoner og andre som trenger informasjon om enkeltfartøy i de ervervsmessige fiskerier. Opplysningene er offentlig tilgjengelig på internett.<sup>251</sup>

Et fartøy kan ikke registreres i skipsregisteret (NOR) uten at det først er registrert i fartøyregisteret.<sup>252</sup> Skipsregisteret NOR er det eneste rettsvernregister for fartøy i Norge. Fartøyregisteret er altså tillagt rettslig betydning som koblingspunkt mellom offentlige myndigheter, offentlige myndigheter og privat sektor, og mellom de private aktører. Det inneholder opplysninger om fartøyets fysiske parametre samt eierforhold. I denne sammenheng vil jeg også nevne at panthaver skal orienteres om søknader som innebærer en reduksjon av fartøyets driftsgrunnlag.<sup>253</sup>

Ved innføringen i fartøyregisteret gis enkeltfartøy et fiskerimerke med tall og bokstaver. Merket betegner fylke, et løpenummer og kommunen fartøyet tilhører. Fiskerimerket følger fartøyet i kontakt med offentlige myndigheter og skal også fremkomme på skroget.<sup>254</sup> Fartøyregisteret omtales som følge av dette gjerne som merkeregisteret.

Et merkeregistrert fartøy er et fiskefartøy som er innført i merkeregisteret og er merket slik departementet har bestemt, jf. deltakerloven §§ 22 og 24.

### 7.6.2 Fiskermanntallet

Fiskermanntallet er et register over personer av begge kjønn bosatt i Norge som har fiske eller fangst i havet som levevei alene eller sammen med annen næring. Registerets primære funksjon er å være et pålitelig register for offentlige etater,

251 Se Fiskeridirektoratets internettside: <https://register.fiskeridir.no/fartoyreg/>

252 Deltakerloven § 23.

253 Ervervstillatelsesforskriften § 9 annet ledd bokstav f.

254 Ervervstillatelsesforskriften §§ 22–24.

jf. manntallsforskriften § 1.<sup>255</sup> Registeret kan for eksempel tjene som dokumentasjon på den enkeltes aktivitet i fisket, og oppføring i registeret på blad B er et vilkår for deltakeradgang i de lukkede kystfartøygrupper.<sup>256</sup> Det vil si at vedkommende har fiske som hovedinntektskilde etter de regler som følger av forskriften § 5. Den som har fiske som levevei sammen med annen næring, føres i registeret på blad A. Vilkårene for å stå på blad A er lempeligere enn vilkårene for å stå på blad B, jf. forskriften § 3. Det gjelder særlige inntektsgrenser i sjøsamiske områder. Innføring i manntallet krever søknad, jf. forskriften § 9. Lovendringen 5. mars 2021 nr. 7 gjør ingen endringer vedrørende dette elementet i kvotesystemet. I tillegg til at registrering i registeret kan kreves for deltakelse i ervervsmessig fiske, er registrering sentralt for sosiale rettigheter.<sup>257</sup>

## 7.7 FISKERIFORVALTNINGEN

### 7.7.1 Havressurslova og deltakerloven

Nærings- og fiskeridepartementet og den underordnede etat, Fiskeridirektoratet, er de sentrale forvaltningsorganer på rettsfeltet.<sup>258</sup> Direktoratets hovedkontor er i Bergen og har organisert sin virksomhet i fem regionskontorer. Departementet har i betydelig grad delegert videre sin lovgivningskompetanse til direktoratet som vedtar hovedparten av de rundt regnet 300 forskrifter som vedtas på årsbasis med hjemmel i fiskerilovene. Regionskontorene fatter videre hvert år en stor mengde enkeltvedtak hjemlet i lov og forskrift med direktoratet som

---

255 Forskrift 18. desember 2008 om manntal for fiskarar og fangstmenn.

256 Se forskrift 21. desember 2022 nr. 2438 om adgang til å delta i kystfartøygruppens fiske og enkelte andre fiskerier for 2023 (deltakerforskriften).

257 Se Garantikassen for fiskere: Garantikassen for fiskere – Forsiden.

258 Departementet er inndelt i avdelinger. Den tidligere kyst- og havbruksavdelingen er i dag delt i to atskilte avdelinger hvor fiskeriavdelingen er den sentrale avdeling i vår sammenheng. Se regjeringens internettside: <https://www.regjeringen.no/no/dep/nfd/organisation/avdelinger/fha/id706781/>. Departementets forsknings- og innovasjonsavdeling kan også nevnes ettersom noen av avdelingens tilknyttede virksomheter er sentrale kunnskapsbaserte premissleverandører. Dette gjelder særlig Havforskningsinstituttet og Nofima. Se regjeringens internettside: <https://www.regjeringen.no/no/dep/nfd/organisation/id733/>. Videre kan nevnes den tilknyttede virksomhet Norsk Standard som gjennom sitt standardiseringsarbeid innen blant annet fiskerifeltet kan bidra til bærekraft og markedstilgang for norsk sjømat. Se Norsk Standards internettside: <https://www.standard.no/toppvalg/om-oss/standardsforgrowth/>.

klageinstans.<sup>259</sup> Forvaltningsloven får anvendelse ved fiskerimyndighetenes myndighetsutøving.<sup>260</sup>

I relasjon til fjordfisket i Nord-Norge er det opprettet en særskilt nemnd med et departementsfastsatt mandat. Fjordfiskerinemnda skal i tråd med sitt mandat styrke forvaltningen av fjordfiskeriene, særlig med vekt på samisk bruk og denne bruken betydning for samiske lokalsamfunn.<sup>261</sup>

## 7.7.2 Fiskesalslagslova

Ved førstehåndsomsetningen av villfisk har fiskesalagslagene i kraft av fiskesalagslova enerett til omsetning av kommersielt interessante arter.<sup>262</sup> Gjennom denne loven og havressurslova er fiskesalagslagene tillagt viktige oppgaver ved forvaltningen av ressursene. Det gjelder for eksempel kontrolloppgaver og mottak og behandling av landings- og sluttседler, jf. havressurslova §§ 39 og 48.

## 7.7.3 Matloven

Mattilsynet er et forvaltningsorgan som gjennom sin kompetanse etter matloven bidrar til å sikre mattrygghet.<sup>263</sup> Det vil si å fremme helsemessig trygge næringsmidler. Forvaltningsorganet bidrar til kvalitet og forbrukerhensyn langs hele produksjonskjeden og ivaretar miljøvennlig produksjon. Videre skal mattilsynet gjennom matloven fremme god fiskehelse og ivareta hensynet til aktørene langs hele produksjonskjeden, herunder markedsadgang i utlandet, jf. matloven § 1.

Mattilsynet er organisert med et hovedkontor og regionskontorer og er underlagt Nærings- og fiskeridepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet innenfor departementenes ansvarsområder. For å oppfylle Norges forpliktelser som følge av EØS-avtalen, er det gitt en rekke forskrifter som går foran matloven i tilfelle motstrid.<sup>264</sup>

259 Se for eksempel forskrift 7. desember 2012 nr. 1144 om ervervstillatelse, registrering og merking av fiskerfartøy mv. (ervervstillatelsesforskriften) § 26 og forskrift 13. oktober 2006 nr. 1157 om spesielle tillatelser til å drive enkelte former for fiske og fangst (konsesjonsforskriften) § 9-4 annet ledd siste punktum.

260 Lov 10. februar 1967 om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

261 Se mandatet på regjeringens nettside: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/dep/nfd/nyheter/2013/fjordfiskerinemnda-bliir-opprettat/mandat-for-fjordfiskerinemnda-/id748027/>.

262 Forskrift 20. desember 2013 nr. 1665 om førstehåndsomsetning av viltlevande marine ressursar.

263 Lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven).

264 Se i denne forbindelse Kongens hjemmel i matloven § 33 annet ledd.

Nærings- og fiskeridepartementet har fått delegert myndighet til å fastsette regler for å sikre kvalitet på villfisk. Se i denne sammenheng departementets fiskekvalitetsforskrift.<sup>265</sup> Norges Råfisklag er pålagt tilsynsoppgaver etter denne forskrift § 38 annet ledd.

## 7.8 FORVALTNINGSRETT

Forvaltningsloven gjelder ved fiskerimyndighetenes fastsetting av totalkvoten for den enkelte fiskebestand, fordelingen av den nasjonale kvote, langsiktig kapasitetstilpassing av fiskeflåten, utvekslingsordninger og begrensning av retten til deltakelse i ervervsmessig fiske.

Det kreves enkeltvedtak ved nytildelinger og erstatningstildelinger av tillatelser, videre ved tilbakekall av tillatelsene. I andre tilfeller kan det være tilstrekkelig at fartøyeier, panthaver, aksjonær etc. sender en melding til fiskerimyndighetene eller registrerer fartøyet slik den aktuelle forskrift krever.

Forvaltningslovkomiteen redegjør i NOU 2019: 5 for forberedelsen av forskrifter.<sup>266</sup> Den generelle beskrivelse av forberedelsen av forskrifter er i overensstemmelse med fiskerimyndighetenes fremgangsmåte. Slik det fremkommer, utarbeides utkast til forskrifter i hovedsak i departementet eller det underliggende direktoratet. Dette skjer sjelden i bredt sammensatte utredningsutvalg, men ganske ofte i forvaltningsinterne arbeidsgrupper.

I de tilfeller hvor forskriften blir fastsatt ved kongelig resolusjon, vil statsrådets foredrag inneholde en kort begrunnelse og forklaring. Men forskrifter for øvrig har i liten grad offentlig tilgjengelige forarbeider. Videre kan høringsforslag bli fraveket eller videreført med en annen begrunnelse.

Utredningsplikten følger av forvaltningsloven § 37. Ved miljøpåvirkninger følger utredningsplikt også av Grunnloven § 112. Ved kgl.res. 19. februar 2016 er det fastsatt en utredningsinstruks for statlige tiltak. Positive og negative virkninger skal blant annet utredes, jf. instruksens § 2-1 nr. 4.

Forvaltningsloven suppleres av øvrige regler som inngår i alminnelig forvaltningsrett.<sup>267</sup> Jeg vil peke på noen forhold av særlig betydning i fiskeriforvaltningsretten.

For det første: Det er allment godtatt i forvaltningsretten at departementet kan delegere videre lovgivningsmyndighet til underordnede organer.<sup>268</sup> Dette er ikke minst viktig innen fiskerirettsfeltet.

265 Forskrift 28. juni 2013 nr. 844 om kvalitet på fisk og fiskevarer.

266 NOU 2019: 5, s. 492–493.

267 Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 11. utgave, 2018, s. 32–33.

268 *Ibid.*, s. 179.

For det andre: Det kan utferdiges instruksjer om myndighetsutøvingen.<sup>269</sup> Departementets instruks ved skjønnsmessige avgjørelser kan imidlertid i enkelte tilfeller være fiskeripolitisk kontroversielle. I dette tilfellet kan Stortinget gripe inn med anmodningsvedtak slik det ble gjort ved vedtak nr. 919 (2015–2016) og vedtak nr. 727 (2016–2017).

For det tredje: Det kan være adgang til å gi forhåndstilsagn om myndighetsutøving selv om loven ikke gir uttrykkelig anvisning om det.<sup>270</sup>

## 7.9 INTERNASJONALE REGLER OG INTERNASJONALT SAMARBEID

### 7.9.1 Et sentralt rettslig bakteppe

De folkerettslige forpliktelser utgjør et sentralt rettslig bakteppe for kvotesystemet. Dette ble presisert i den nå opphevede saltvannsfiskekloven § 3 for snart tretti år siden og videreført i 2008 ved havressurslova § 6.<sup>271</sup> Bestemmelsen slår fast at loven gjelder med de avgrensningene som følger av internasjonale avtaler og folkeretten ellers (sektormonisme).

### 7.9.2 Norges økonomiske sone

Norges økonomiske sone (NØS) er av særlig betydning for norske fiskerier.<sup>272</sup> NØS ble etablert i 1976 og strekker seg 200 nautiske mil fra grunnlinjene. Utvidelsen var en direkte følge av utviklingen i folkeretten og FN's tredje havrettskonferanse i årene 1973–82.<sup>273</sup> Begrunnelsen for utvidelsen av kyststatenes fiskerijurisdiksjon var et ønske om å oppnå en bedre forvaltning og mer rettferdig fordeling av verdens fiskeressurser.<sup>274</sup> Av særlig betydning de senere år er avtalen fra 2010 mellom Norge og Russland om delelinjen i Barentshavet. Avtalen avvirket «gråsonen». Det vil si avtale mellom Norge og Sovjetunionen om en midlertidig praktisk ordning for fisket i et tilstøtende område i Barentshavet med tilhørende protokoll og erklæring. Avtalen er fra 1978. Avtalen «regulerte blant annet hvordan hvert av landene

269 Ibid., s. 148.

270 Ibid., s. 424.

271 Ot.prp. nr. 85 (1981–82), s. 15. Lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv. (saltvannsfiskekloven) § 3.

272 Lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone (økonomiske soneloven).

273 Se Rt. 2000 s. 1872 på s. 1883–1884.

274 Robin Churchill, Introduction (i *The regulation of fisheries: legal, economic and social aspects, Proceedings of a European workshop, University of Tromsø, Norway, 2–4 June 1986*, Edited by Geir Ulfstein, Peder Andersen and Robin Churchill).

førte oppsyn og kontroll med sitt eget lands fiskefartøyer i Gråsonen», og slo fast at «begge land kunne utøve det samme oppsynet over andre lands fartøyer».<sup>275</sup>

Økonomiske soneloven slår fast at det innen «folkerettens grenser» kan fastsettes nærmere bestemmelser for sonen, jf. loven § 7. Videre kan vises til Rt. 2000 s. 1872. Her slås fast med henvisning til havrettskonvensjonen Norges rett til å forvalte fiskeressursene og håndheve fiskerilovgivningen:

«For meg er det tilstrekkeleg å vise til at Noreg i 1976 med heimel i folkeretten oppretta økonomiske soner på 200 nautiske mil frå grunnlinja. Sentralt er det då at kyststaten i den økonomiske sona må kunne treffe nødvendige tiltak for å forvalte fiskeressursane, jf. no særleg havrettskonvensjonen artikkane 56 og 62 nr. 4. Kyststaten må like eins kunne handheve slik rett. Handhevinga er i havrettskonvensjonen regulert i artikkel 73 som gir kyststaten rett til å 'treffe de tiltak, herunder bording, inspeksjon, oppbringelse og rettsforfølging, som måtte være nødvendige for å sikre at de lover og forskrifter den har vedtatt i samsvar med denne konvensjonen, blir overholdt'».<sup>276</sup>

### 7.9.3 Vandrende arter

Mesteparten av de kommersielt interessante fiskeressurser i NØS er delt med andre nasjoner. Det vil si at det er vandrende arter. Vi er derfor helt avhengig av internasjonalt samarbeid og havforskning for å forhindre overfiske.<sup>277</sup> Havforskningsdirektør Sissel Rogne sier i sin tale om havets tilstand 12. juni 2019 følgende:

«På Havforskningsinstituttet følger vi 104 bestander av fisk og andre marine arter. Bare et lite fåtall av dem; som den nordøstarktiske seien og kysttorsken er helt og holdent norske. Resten av bestandene har ingen respekt for nasjonale grenser. Det betyr at de i praksis bare kan forvaltes gjennom diplomati og god havpolitikk som bygger på råd fra havforskerne – som forstår hvordan fisken vandrer mellom gyteområder og oppvekstområder, og på kryss og tvers av nasjonale grenser.»<sup>278</sup>

275 Wikipedia: Gråsonen.

276 Rt. 2000 s. 1872 på s. 1883–1884.

277 Se regjeringens internettside: <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/fiskeri-og-havbruk/1/fiskeri/internasjonalt-fiskerisamarbeid/id2578011/>.

278 Se Havforskningsinstituttets internettside: <https://www.hi.no/hi/nyheter/2019/juni/havenes-tilstand-se-havforskningsdirektorens-arstale>.



Sissel Rognes påpekning av viktigheten av en god havpolitikk bygd på godt diplomati og havforskning kan konkretiseres ytterligere. I havressurslovas forarbeider fremkommer at vi deler ca. 90 % av fiskeressursene norske fartøy høster av, med andre stater.<sup>279</sup> Videre følger det av havrettskonvensjonen at kyststatene har plikt til å samarbeide om felles forvaltning av de villlevende marine ressurser, jf. havrettskonvensjonen artikkel 63 og 118. Statene skal ved sin forvaltning ta hensyn til de beste tilgjengelige vitenskapelige data og sikre at opprettholdelsen av de levende ressurser i den økonomiske sonen ikke settes i fare som følge av overbeskatning, jf. havrettskonvensjonen artikkel 61 nr. 2. I kvoteforhandlingene er kvoterådene fra Det internasjonale havforskningsrådet (ICES) om totalkvoten sentrale. Havforskningsinstituttet har et nært samarbeid med ICES.<sup>280</sup> Dersom det for delte arter ikke oppnås avtale om totalkvoten (Total Allowable Catch, forkortet TAC), må departementet ta stilling til om det skal fastsettes kvoter. Dette kan være en vanskelig avveining for departementet. Det samme gjelder dersom det er enighet om totalkvoten, men ikke om fordelingen mellom statene.<sup>281</sup> Et viktig instrument i denne sammenheng er Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon. Kommisjonen ble besluttet opprettet i 1974 og hadde sin første sesjon i 1976.<sup>282</sup> «Basert på fastsatt totalkvote fordeles kvotene av norsk arktisk torsk og hyse likt mellom partene. Denne fordelingen ble bestemt allerede i 1975.»<sup>283</sup> Det er ifølge departementets pressemelding 25. oktober 2022 inngått avtale med Russland om følgende for 2023:<sup>284</sup>

- Totalkvoten for nordøstarktisk torsk for 2023 er 566 784 tonn i tråd med forvaltningsregelen. Det innebærer en nedgang på 20 prosent fra årets kvote.
- Totalkvoten av torsk fordeles mellom Norge, Russland og tredjeland etter samme mønster som tidligere år. Norges kvote for 2023 vil være 260 782 tonn.
- Totalkvoten for hyse er fastsatt til 170 067 tonn for 2023 i tråd med forvaltningsregelen. Norges kvote for 2023 vil være 84 177 tonn.
- Det er besluttet å åpne for loddefiske i 2023 innenfor en totalkvote på 62 000 tonn i tråd med forvaltningsregelen. Den norske andelen utgjør 37 150 tonn.

279 Ot.prp. nr. 20 (2007–2008), s. 69.

280 Se Havforskningsinstituttets internettside: <https://www.hi.no/hi>.

281 Ot.prp. nr. 20 (2007–2008), s. 69.

282 Avtale mellom Norge og Sovjetunionen om samarbeid innen fiskerinæringen, undertegnet 11. april 1975 og videreført med Russland iht. protokoll om det avtalerettslige grunnlag for de bilaterale norsk-russiske forbindelser 22. april 1993 (1993).

283 Se Kommisjonens internettside: <https://www.jointfish.com/>.

284 Enighet om norsk-russisk fiskeriatvtale for 2023 – regjeringen.no.

- Totalkvoten for blåkveite i 2023 er fastsatt til 25 000 tonn. Norges kvote vil være 12 735 tonn.
- Det er fastsatt en totalkvote for snabeluer på 66 779 tonn for 2023. Dette er en nedgang på 431 tonn fra 2022. Norges kvote vil være 46 081 tonn.
- Norge reduserer overføringen av sei til Russland for fiske i Norges økonomiske sone med 605 tonn for 2023, samtidig ble overføringen av blåkveite fra Russland til Norge redusert med 240 tonn for 2023.
- Partene er også enige om å fortsette arbeidet med en forvaltningsplan for reker.

Slik det fremheves i pressemeldingen, er avtalen med Russland «den viktigste og største bilaterale fiskeriatvaten Norge har». FN-avtalen fra 1995 om vandrende arter er også viktig i denne sammenheng.<sup>285</sup> Dette er en multilateral avtale som krever at partene samarbeider for å bevare bestandene. Videre må nevnes konvensjon om biologisk mangfold fra 1992.<sup>286</sup> Konvensjonen er multilateral, og dens hovedmålsettinger er bevaring av biologisk mangfold, bærekraftig bruk av dets komponenter og en rimelig og likeverdig fordeling av fordelene som følger av utnyttelsen av genressurser, jf. artikkel 1.

#### 7.9.4 EØS-avtalen med videre

Norge står utenfor EUs felles fiskeripolitikk (Common Fisheries Policy) og har derfor selv ansvaret for egen fiskeriforvaltning. Norge har heller ikke fri markedsadgang for fisk og fiskeprodukter til EU-markedet. Når det gjelder mattrygghet, har Norge fra og med 1998 overtatt hele EUs mat- og veterinærregelverk som i detalj regulerer sentrale forhold i fiskeri- og havbruksnæringen. Dermed er det flere av EØS-avtalens generelle regler som direkte eller indirekte får betydning for viktige deler av norsk fiskerisektor.<sup>287</sup>

Fiskesalgslagene er sentrale ved førstehåndsomsetningen av fangst. Salgslagene har etter fiskesalagslova blant annet kompetanse til å fastsette forretningsregler og minstepriser og skiller seg i vesentlig grad fra produsentorganisasjonene i EU. Lagene er samvirkeforetak med en sentral maktposisjon i verdikjeden som potensielt gir en ubalanse i forholdet mellom kjøper og selger. Dette kan påvirke

---

285 Avtale om gjennomføring av bestemmelsene i De forente nasjoners havrettskonvensjon om bevaring og forvaltning av vandrende fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander (1995).

286 Konvensjon om biologisk mangfold (1992).

287 Se NOU 2012: 2 Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU, kapittel 21.4.1.

dynamikken i verdikjeden.<sup>288</sup> I tråd med EØS-avtalen får konkurranseloven §§ 10 og 11 ikke anvendelse på «avtaler, beslutninger, samordnet opptreden mellom, eller ensidige handlinger foretatt av, primærprodusenter eller deres organisasjoner som er i samsvar med: a) lov eller forskrift som regulerer produksjon eller omsetning av landbruks- og fiskeriprodukter, eller b) avtale mellom staten og næringsorganisasjoner som regulerer produksjon eller omsetning av landbruks- og fiskeriprodukter».<sup>289</sup>

Fra 2021 er Norge som følge av «Brexit» avhengig av å få inngått nye fiskeriavtaler med EU og Storbritannia. I en pressemelding 22. januar 2020 signaliserte fiskeriministeren at det er en «svært god dialog med både EU og britene» om dette.<sup>290</sup> Norge signerte den 30. september 2020 en rammeavtale med Storbritannia om fiskeriene. Stortinget samtykket til inngåelsen 11. desember 2020.<sup>291</sup> Norge, EU og Storbritannia inngikk den 16. mars 2021 avtale om felles forvaltning av bestandene i Nordsjøen. Videre undertegnet Norge og EU tre kvoteavtaler samme dag.<sup>292</sup> Norge inngikk den 9. desember 2022 en trepartsavtale med EU og Storbritannia om forvaltning av fellesbestandene i Nordsjøen.<sup>293</sup>

---

288 Rapport fra ekspertgruppe nedsatt av Nærings- og fiskeridepartementet, Forenklinger og forbedringer innen førstehåndsomsetningen av fisk, s. 18.

289 Forskrift 23. april 2004 nr. 651 om unntak for samarbeid mv. innen landbruk og fiske § 2.

290 Internettside: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-har-signert-brexit-avtale-med-storbritannia/id2688101/>.

291 Prop. 37 S (2020–2021) og Innst. 145 S (2020–2021).

292 [https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/fiskeriavtaler-med-eu-og-storbritannia-i-havn/id2838887/?utm\\_source=regjeringen.no&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=nyhetsvarsel20210316](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/fiskeriavtaler-med-eu-og-storbritannia-i-havn/id2838887/?utm_source=regjeringen.no&utm_medium=email&utm_campaign=nyhetsvarsel20210316).

293 Se Meld. St. 11 (2022–2023) Noregs fiskeriavtaler for 2023 og fisket etter avtalene i 2021 og 2022.

## Del 2

# Rettsutviklingen – etableringen av elementer og ordninger i dagens kvotesystem



## 8. Innledning

Deltakerloven fra 1972 er, som påpekt i kapittel 4.1, en milepæl i rettsutviklingen. Selv om regulering av retten til deltakelse i fiskeriene og begrensning av uttaket av fisk ikke var noe nytt, «åpnet loven for et fullstendig gjennomregulert fiskeriforvaltningsregime med vide muligheter for styring og kontroll».<sup>294</sup> Det er derfor god grunn til å rangere denne loven likt med råfiskloven fra 1938 ut fra dens betydning for rettsutviklingen. Råfiskloven sikret fiskerne mot å trekke «det korteste strå i priskampen» ved førstehåndsomsetning av fangst, og med deltakerloven fra 1972 ble grunnsteinen lagt for dagens reguleringsregime.<sup>295</sup>

Selv om deltakerloven fra 1972 med rette kan omtales som det regulerte Fiskeri-Norges grunnlov, er det også en sannhet at trålerlovene fra 1936 og 1939 startet en prosess som medførte en total lukking av fiskeriene 70 år senere.<sup>296</sup> Dette slås fast av Bjørn Hersoug i boken «Closing the commons» fra 2005. Han tar i sin drøfting av lukkingene av fiskeriene utgangspunkt i en teori om «self-reinforcing sequences» i betydningen at «a given institutional pattern is formed and reproduced by a sequence of events that are self-reinforcing».<sup>297</sup>

I de følgende kapitler undersøker jeg fremveksten av reguleringer i form av elementer og ordninger i dagens kvotesystem, men tar ikke utgangspunkt i nevnte teori. Med dette for øyet er det hensiktsmessig å se nærmere på trålerlovgivningen og reguleringene av fiskeriene i tiden frem til 1972 og senere.

Jeg ser dermed på rettsutviklingen over et kortere tidsrom enn hos Guri Kristin Hjallen Eriksen. Hun redegjør i sin avhandling for fiskerilovgivningen over et betydelig tidsspenn. Hun har inndelt sin fremstilling i fire perioder: perioden frem til slutten av 1800-tallet, perioden 1900–1960-tallet, perioden fra 1968 til begynnelsen av 2000-tallet og perioden fra tidlig på 2000-tallet.<sup>298</sup> Ved å trekke de lange linjer har Eriksen pekt på seks karakteristika ved lovgivningen: (i) statlig styring, (ii) delegasjon av myndighet, (iii) en bredt anlagt lovgivningsprosess med

294 Pål Christensen, *Fra overflod til overkapasitet*, op.cit., s. 129.

295 Ot.prp. nr. 59 (1938), s. 4 inntatt i Forarbeid til lovene 1938, bind I, nr. 57.

296 Bjørn Hersoug, *Closing the commons. Norwegian fisheries from open access to private property*, 2005, s. 58. Pål Christensen, op.cit., s. 128.

297 Ibid., s. 53.

298 Guri Kristin Hjallen Eriksen, op.cit., s. 139–274.

involvering av fiskerne, eksperter mv., (iv) begrensning av deltakelse i ervervsme-sig fiske ved bruk av tillatelser og en økt markedsorientering, (v) ulike håndhe-vingstrategier og (vii) økt betydning av teknologi ved håndhevingen.<sup>299</sup> Analysen leder blant annet frem til at hensynet til sysselsetting og bosetting i tiden etter 1970 er kommet i bakgrunnen, og at uklarhet vedrørende balansering av økonomiske og sosiale hensyn i dag gjennomsyrrer alle nivåer hos myndighetene.<sup>300</sup>

---

299 Ibid., s. 275–285.

300 Ibid., s. 421.

## 9. Eierskapsbegrensninger

### 9.1 KONSESJON, ERVERVSTILLATELSE OG MERKEREJSTER

Lov 5. desember 1917 nr. 1 om registrering og merking av fiskefartøyer ble i forarbeidene begrunnet med «de vanskeligheter, som er forbundet med at holde orden under de store fiskerier».<sup>301</sup> Loven inneholdt ingen eierbegrensninger, men fiskerimyndighetenes register over merkepliktige fiskefartøy skulle vise seg å være nyttig ved okkupasjonsmaktens eierbegrensning ved forordning 20. desember 1941.

Forordningen slår i § 1 fast at fiskefartøy som er innført i merkeregisteret, eller som er merkepliktig etter lov 5. desember 1917 nr. 1, ikke kan erverves uten tillatelse av Fiskeridirektøren. Forordningen etablerte dermed ved kravet om ervervstillatelse en konsesjonsordning for erverv av fiskefartøy til bruk i ervervsmessig fiske. Denne gjaldt for alle typer fartøy, men det ble i 1942 gitt et generelt samtykke til at åpne fartøy under 30 fot kunne erverves uten tillatelse fra Fiskeridirektøren. Åpne fartøy har i motsetning til dekkede fartøy ikke dekk og kahytt.

Okkupasjonsmaktens forordning var initiert av Fiskarlaget for å sikre en fiskereid fiskeflåte, og den ble videreført ved lov 27. september 1946 nr. 1 om okkupasjonslovgjevinga.

Ettersom departementet mente at dekkede fartøy under 30 fot ikke utgjorde et spekulasjonsmoment, ble det den 23. desember 1946, og senere ved midlertidig lov 27. juni 1947 om konsesjon for ervervelse av eiendomsrett til fiskefartøyer mv., åpnet for at også slike fiskefartøy kunne erverves uten tillatelse fra Fiskeridirektøren.

Dette fritaket fra konsesjonsplikten ble videreført ved departementets forskrift 22. januar 1951 i medhold av midlertidig lov 30. juni 1950 om eiendomsrett til fiskefartøyer mv. Senere ble det ved ikrafttreden av lov 1. juli 1956 om eieendomsretten til fiske- og fangstfarkostar, som avløste 1950-loven, gitt en generell dispensasjon fra konsesjonsplikten for alle fartøy under 50 fot (15,68 meter).

I gjeldende regelverk oppstilles det krav om tillatelse for alle fartøy som skal nyttes til ervervsmessig fiske, jf. deltakerloven 1999 § 4 første ledd. Hvis fartøyet er under 15 meter største lengde, er det imidlertid fastsatt vilkår for tildeling

301 Ot.prp. nr. 56 (1916), s. 1, venstre spalte.



av tillatelse som senker terskelen for tildeling av tillatelse til erverv av fartøy (ervertstillatelse).<sup>302</sup>

## 9.2 EKSKLUSIVITETSPRINSIPPET

Spørsmålet om en eksklusiv rett for fiskerne til å eie fiskefartøy ble satt under press allerede ved debatten om midlertidig lov 27. juni 1947 om konsesjon for ervervelse av eiendomsrett til fiskefartøyer mv.<sup>303</sup> Innstillingen hos mange var at rasjonalisering og effektivisering av næringen var nødvendig, og hvor oppmyking av fiskernes eksklusive rett til eierskap var et nødvendig tiltak. For å arbeide videre med spørsmålet ble fiskerfartøykomiteen oppnevnt ved kgl.res. 8. oktober 1948.<sup>304</sup> Komiteens innstilling ble i hovedsak fulgt opp i midlertidig lov 30. juni 1950 om eiendomsrett til fiskefartøyer.<sup>305</sup>

Loven åpnet for at selskaper hvor hovedinteressentene er fiskere, kan erverve eiendomsrett til fiskefartøy, jf. loven § 2 nr. 2. Fiskerne måtte etter bestemmelsen ha drevet fiske i minst tre år og fortsatt drive fiske. Et ytterligere vilkår var at selskapet på søknadstidspunktet ikke disponerte egne fartøy. Ervertstillatelse kunne videre gis til (i) personer og selskaper til utskifting av fartøy som var innført i merkeregisteret ved lovens ikrafttreden, jf. § 2 nr. 4, (ii) fiskere som ikke disponerte eget fartøy, men hadde drevet fiske de siste tre år, og fortsatt skulle drive fiske, jf. § 2 nr. 1, og (iii) personer som tidligere hadde drevet fiske i minst tre år, og som fortsatt hadde en naturlig tilknytning til yrket, jf. § 2 nr. 3.

For samtlige tilfeller var det i loven uttalt at tillatelse «kan fortrinnsvis» gis i disse tilfeller. Det skulle vise seg at denne formuleringen skapte tolkningsproblemer.<sup>306</sup> Ordlyden kunne, i strid med det som hadde vært meningen, indikere at § 2 ikke sto i veien for at andre personer og selskaper kunne få tillatelse når det ikke var søkere som oppfylte vilkårene i § 2.<sup>307</sup>

Et nytt utvalg ble oppnevnt ved kgl.res. 16. januar 1953 for å vurdere behovet for en lov om eiendomsrett til fiskefartøyer, og i tilfelle om en slik lov burde gjøres

302 Ervertstillatelsesforskriften §§ 2 og 2a.

303 Nils Kolle, Strid om veivalg, i Nils Kolle (red.), *Norges fiskeri- og kysthistorie 1970–2014*, bind III, s. 395–416 på s. 410.

304 Innstillingen ble avgitt 14. desember 1949 og er inntatt i forarbeidene til midlertidig lov 30. juni 1950 om eiendomsrett til fiskefartøyer.

305 Nils Kolle, op.cit., s. 411.

306 Ot.prp. nr. 24 (1956), s. 7, venstre spalte.

307 Ibid., s. 12, venstre spalte.

permanent.<sup>308</sup> Departementet sluttet seg til Fiskeridirektørens og utvalgets anbefaling om etablering av en permanent lov.

Videreutviklingen av de ovennevnte eierskapsbestemmelsene i § 2 er interessant. Utvalget hadde foreslått at bestemmelsen fikk et nytt ledd som åpnet for tilde-ling av ervervstillatelse til «andre personer og selskaper som har tilknytning til fiskerinæringen når samfunnsmessige og andre hensyn tilsier det». Det ble argumentert med at lovens sentrale formål var å holde spekulanter ute fra næringen, og altså ikke å etablere en lukket næring.<sup>309</sup> Forslaget ble støttet av Fiskeridirektøren, men departementet hadde innvendinger. Det ble vist til at sikring av eiendomsrett til de som driver og fortsatt skal drive fiske, er et hovedprinsipp i loven, og at kapitalsterke interesser kan gjøre sitt inntog til fortrensel for aktive fiskere. Dette var en utvikling som ifølge departementet ingen ønsket. På den annen side mente departementet at saken stilte seg annerledes for fartøy større enn 200 brutto tonn, blant annet større trålere:

«Anskaffelse av slike fartøyer vil ofte kreve så stor egenkapital at en må regne med at det i enkelte tilfelle kan bli vanskelig å få realisert slike prosjekter med mindre en slipper utenforstående kapital til.»<sup>310</sup>

Ved behandlingen i sjøfarts- og fiskerikomiteen ble departementets synspunkt fulgt opp med den endring at størrelsesbegrensningen skulle være knyttet til fartøyets største lengde, og ikke brutto tonn.

Mellombels lov 29. juni 1956 om eieomsretten til fiske- og fangstfarkostar § 2 fikk ved den endelige lovbehandlingen i Stortinget et nytt siste ledd med følgende ordlyd:

«Andre selskap der fiskarar saman med kommunar og/eller fisketilvirkarar har storparten av interessene, kan i einsskilde høve få løyve til å kjøpe og driva fiskefarkostar som er 110 fots lengste lengd [33,528 meter] eller meir, så fram t økonomiske eller andre viktige omsyn tilseier det».

Bestemmelsen ble «oppfattet som et kompromiss mellom Norges Fiskarlags holdning på den ene siden og hensynet til utbygging av tråler- og havfiskeflåten knyttet til fryse- og filetindustrien på den andre.»<sup>311</sup>

308 Ibid., s. 3.

309 Ibid., s. 12, høyre spalte.

310 Ibid., s. 7, høyre spalte.

311 Nils Kolle, op.cit., s. 410. Han viser videre til Knut H. Mikalsen, Fiskeripolitikk som ressursforvaltning. Om offentlig styring og politisk organisering i fiskerinæringen, i Knut H. Mikalsen og Bjørn Sagdahl (red.), *Fiskeripolitikk og forvaltningsorganisasjon*, 1982.

Prinsippet om en fiskereid flåte ble altså opprettholdt i den utstrekning lovgiver mente at prinsippet ikke gjorde det vanskelig for fiskerne å få tilgang til kapital for anskaffelse av større fiskefartøy.

Loven ble gitt en varighet på fem år og ville dermed falle bort 30. juni 1961, jf. loven § 6. Slik komiteens innstilling indikerer, var det vanskeligste spørsmålet ved lovbehandlingen knyttet til uthuling av eksklusivitetsprinsippet for den aktive fisker. Det er derfor nærliggende å anta at når loven ble tidsbegrenset, var dette for med jevne mellomrom å kunne vurdere i hvilken grad prinsippet burde videreføres.<sup>312</sup> Dette fremstår iallfall rimelig klart ut fra at det i Ot.prp. nr. 47 (1960–61) nettopp er § 2 som er gjenstand for drøfting. Videre ut fra sjøfarts- og fiskerikomiteens innstilling ved behandlingen av St.meld. nr. 71 (1959).<sup>313</sup>

I nevnte lovproposisjon er det uttalelsen om behovet for ytterligere oppmyking av prinsippet som er utgangspunktet for lovforslaget, og som fremheves i komiteens innstilling. I uttalelsen fremkommer at behovet for oppmyking av § 2 gjør seg gjeldende i forhold til filetindustrien i fiskefattige tider. Nærmere bestemt at «en del anlegg får tilknyttet et begrenset antall dertil egnede fiskefartøyer for å bedre sin lønnsomhet, noe som også antas i det lange løp å være både i fiskernes og distriktenes interesse».<sup>314</sup> Det ble ikke konstatert noe behov for å slippe fiskeindustrien til på eiersiden i større grad enn tidligere, verken for storsildfisket med snurpenot eller av hensyn til saltfisk- og klippfiskproduksjonen av fisk landet av havfiskeflåten. Lovarbeidet bør også ses i en større sammenheng. Dette var nemlig en tid preget av svekket lønnsomhet i næringen, og hvor en sentral del av løsningen var å «bygge ut den havgående flåten, trålere og linebåter som kunne drive effektivt fiske til havs og i fjerne farvann».<sup>315</sup>

Mellombels lov 29. juni 1956 om eighedsretten til fiske- og fangstfarkostar ble ved lov 19. juni 1964 forlenget til 30. juni 1966, og senere forlenget i flere omganger til 1. juli 1973.<sup>316</sup> Loven ble opphevet ved deltakerloven 1972 som trådte i kraft 15. september 1972.

Et tolkningsspørsmål som tidlig meldte seg ved praktiseringen av 1956-loven § 2, var spørsmålet om overføring av aksjer eller part i selskap med ervervstillatelse til personer eller selskap som ikke oppfylte vilkårene i § 2 første ledd. Spørsmålet ble ansett såpass tvilsomt ut fra en uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling at det var nødvendig med en lovendring. Dispensasjonsbestemmelsen i § 2 annet

312 Innst. O. nr. 120 (1956), s. 139, venstre spalte.

313 Innst. S. nr. 57 (1959).

314 Innst. O. nr. 97 (1960–61), s. 109, høyre spalte.

315 Nils Kalle, Staten og lønnsomhetsproblemet, op.cit., s. 517.

316 Ot.prp. nr. 11 (1970–71). Lov av 18. desember 1970 nr. 92 om brigde i mellombels lov 29. juni 1956 om eighedsretten til fiske- og fangstfarkostar.

ledd ble etter dette opprettholdt, men flyttet til tredje ledd. I bestemmelsens nye andre ledd ble det slått fast at med den begrensning at «storparten av interessene i selskapet framleis kjem til å bli eigd av personar eller selskap nemnde i fyrste ledd» kunne det gis tillatelse til overdragelse av aksjer eller part i fiskeriselskapet.<sup>317</sup>

### 9.3 TRÅLFISKE – FRA FORBUD TIL KONSESJONER

Allerede ved lov 13. mai 1908 ble det innført forbud mot fiske med trål innenfor territorialgrensen.<sup>318</sup> I forarbeidene er det vist til at det innenfor sjøterritoriet er få områder som er egnet for denne type redskap, problemet med å regulere forholdet mellom trål og andre typer redskap samt at områdene burde benyttes av de tradisjonelle redskapstyper. Loven fra 1908 ble avløst av lov 22. mai 1925 som ikke endret forbudet mot trålfiske innenfor sjøterritoriet.<sup>319</sup>

I tiden frem til 1937 var antallet norske trålere lite (sju-åtte stykker). Like fullt skapte denne spede utviklingen av trålernæringen frykt hos kystbefolkningen for overproduksjon og økonomiske vanskeligheter for fiskere med andre redskapstyper. Det ble også antatt at trålerdrift ville endre den sosiale struktur langs kysten, idet fiskerne ville bli «lønnsarbeidere i storkapitalens tjeneste».<sup>320</sup>

Midlertidig lov av 16. juli 1936 om fiske med bunnsløper (trål) må forstås med nevnte scenario som bakteppe. Ikke bare ble fiske med trål forbudt innenfor sjøterritoriet, men det ble nedlagt et forbud mot å bringe trålfisk i land i norsk havn.<sup>321</sup>

Lovens restriktive linje var ikke i samsvar med hva flertallet i den regjeringsoppnevnte «lønnsomhetskomiteen» hadde foreslått, og som regjeringen hadde sluttet seg til i Ot.prp. nr. 57 (1936).<sup>322</sup> Regjeringen hadde foreslått en konsesjonsordning for å fiske med trål utenfor sjøterritoriet med adgang til å bringe i land fangsten. Videre at det ikke skulle gjelde en konsesjonsplikt for fartøy under 50 bruttodrektighet. Med andre ord gikk regjeringen inn for frislipp for småtrålere.

317 Ot.prp. nr. 46 (1963–64), s. 3, høyre spalte.

318 Utvalget til å utrede spørsmålet om i hvilken utstrekning det etter 31. oktober 1970 skal være adgang for norske fartøyer til å drive fiske med trål i området mellom 4 og 12 n. mil fra grunnlinjene, har i sin innstilling avgitt 3. april 1967 redegjort for lovgivningen om norsk trålfiske på s. 11–21. Innstillingen er inntatt som forarbeid til lov 18. juni 1971 nr. 85 om endring i lov 20. april 1951 om fiske med trål.

319 Trålerkomiteens innstilling 9. mars 1937, s. 1, venstre spalte til s. 2, høyre spalte. Inntatt i Forarbeid til lovene 1938, bind I, nr. 64.

320 Ot.prp. nr. 51 (1938), s. 2, venstre spalte (sitat fra trålerkomiteen).

321 Ibid., s. 2, høyre spalte.

322 Ot.prp. nr. 57 (1936).

Konsesjonsloven for trålfiske fra 1936 fikk forlenget varighet frem til 1. april 1939.<sup>323</sup> Den siste forlengelsen av lovens varighet ble blant annet begrunnet med mangel på tid våren 1938 for sjøfarts- og fiskerikomiteen til gjennomgang av det store materialet som var fremlagt ved regjeringens Ot.prp. nr. 51 (1938).<sup>324</sup> Det siktes nok her i første rekke til «trålerkomiteens» 129 siders innstilling til Handelsdepartementet datert 11. juni 1937, men må også «ses på bakgrunn av de økonomiske og sosiale problemene som preget fiskerinæringen i Nord-Norge».<sup>325</sup> «Konflikten var først og fremst knyttet til eierforholdene og de økonomiske og sosiale utfordringene av tråling.»<sup>326</sup> Dette var med andre ord ingen lett sak, og det er forståelig at komiteen ikke anså det som mulig å ferdigstille den i løpet av våren 1938.

Sjøfarts- og fiskerikomiteen var delt i sin innstilling til Stortinget om en ny konsesjonsordning for fiske med trål. Det ble en langvarig debatt i Stortinget som endte med at komiteens forslag til utforming av loven § 1 ble vedtatt.<sup>327</sup>

Det ble i første ledd nedlagt et generelt forbud mot å drive trålfiske på norsk sjøterritorium.

Annet ledd etablerte en konsesjonsordning for fiske med trål utenfor sjøterritoriet begrenset til elleve fartøyer.<sup>328</sup> Det vil si antallet norske trålere per 1936.<sup>329</sup> En nybygd tråler måtte videre etter annet ledd være bygd i Norge og godkjent av departementet, og i det vesentlige eies og drives av aktive fiskere. Det fulgte videre av annet ledd at tillatelsen falt bort ved overdragelse til ny eier. Dette er et generelt prinsipp i norsk fiskerilovgivning som i dag er nedfelt i gjeldende deltakerlov § 10.<sup>330</sup>

Annet ledd gjaldt ikke for trålere under 50 tonn bruttodrektighet, og etter å ha fått innvilget sin søknad om tillatelse, kunne disse småtrålere fritt fiske utenfor

323 Lov 17. juni 1937 og lov 24. juni 1938.

324 Innst. O. nr. 104 (1938), s. 1.

325 Edgar Hovland, Anders Haaland og Årstein Svihus, *Silde-Norge og Torske-Norge*, i Nils Kolle (red.), *Norges fiskeri- og kysthistorie 1880–1970*, bind III, s. 335–355 på s. 341.

326 Edgar Hovland, Anders Haaland og Årstein Svihus, *op.cit.*, s. 342.

327 Komiteen til utredning av spørsmålet om rasjonalisering av fisket og fisketilvirkningen. Innstilling om endring av lov av 17. mars 1939 om fiske med bunnsløpenot (trål), og en redegjørelse om den norske fiskeflåtenets stilling og fremtidige utvikling, s. 10. Det er vanlig å omtale komiteen som rasjonaliseringskomiteen.

328 I 1947 ble det lyst ut tre konsesjoner. To konsesjoner gikk til fiskere i Kristiansund, og en konsesjon gikk til et andelslag av fiskere på Melbu i Nordland. Videre fikk et andelslag fra den lille bygda Rollnes i Ibestad kommune i Troms fylke konsesjon. Nils Kolle, Strid om veivalg, i Nils Kolle (red.), *Norges fiskeri- og kysthistorie 1880–1970*, bind III, s. 395–416 på s. 431.

329 Ot.prp. nr. 25 (1950), s. 1.

330 Lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til deltakelse i fiske og fangst (deltakerloven).

sjøterritoriet og lande sin fangst i Norge. Departementet ble imidlertid gitt fullmakt til å regulere småtrålerens drift ved driftsfrskrifter.

Etter krigen la rasjonaliseringsutvalget sentrale premisser for lov 20. april 1951 om fiske med trål. Utvalget, eller rasjonaliseringskomiteen som den også kalles, var samstemte når det gjaldt spørsmålet om å utvide adgangen for norske fartøy til å drive trålfiske i internasjonalt farvann samt videreføring av et krav om konsesjon for å kunne fiske med denne type redskap.<sup>331</sup> Utvalget pekte på at det var nødvendig med en forsvarlig distriktsvis fordeling av trålerne uten å gå nærmere inn på dette, og nøyde seg videre med å foreslå endringer knyttet til § 1 i 1939-loven.

Ved sjøfarts- og fiskerikomiteens behandling forelå videre en positiv innstilling fra Norges Fiskarlag om endring av trålerloven.<sup>332</sup> Komiteen var delt i tre fraksjoner, men la frem et enstemmig forslag til en ny lov hvor det ble satt en strek over den restriktive § 1 i konsesjonsloven for trålfiske fra 1936.

I den nye § 1 ble det ikke fastsatt en antallsbegrensning for stortrålere over 300 tonn bruttodrektighet, men forutsatt at det bare skulle gis slik tillatelse til et begrenset antall fartøy. Tillatelse til å fiske med fartøy over 300 tonn bruttodrektighet krevde tillatelse fra Kongen, mens fiske med fartøy under denne grense kunne avgjøres av departementet.

Det ble ikke åpnet for å fiske med trål innenfor fiskerigrensen verken for stortrålerne eller for trålere under 300 tonn bruttodrektighet.

Eksklusivitetsprinsippet for eierskap til stortrålere for aktive fiskere ble slått fast. Videre kunne personer og selskaper med tillatelse til trålfiske etter trålerloven fra 1939 gis konsesjon til å eie denne type trålere. Men det var også åpning for eierskap for andre. Loven slo nemlig kun fast en fortrinnsrett for de to nevnte grupperinger.

Denne muligheten for integrasjon mellom flere ledd i produksjonskjeden (vertikal integrasjon) ved tilgang på kapital gjorde seg særlig gjeldende utover 1960-tallet i takt med veksten i filetindustrien, men var i ferd med å bryte sammen da filetindustrien utover 1980- og 1990-tallet fikk store økonomiske problemer med et betydelig antall konkurser. For å sikre at råstoff fortsatt ble levert for produksjon ved bestemte anlegg eller steder, ble de industrieide torsketrålerne pålagt leveringsplikt.<sup>333</sup>

Et sentralt element i bestemmelsen var videre at trålkonsesjoner som innvilges av Kongen eller departementet, gis til bestemt person eller selskap og gjelder for et bestemt fartøy. Dette er et generelt prinsipp i norsk fiskerilovgivning som i dag er

331 Innst. O. I (1951), s. 3, venstre spalte.

332 Ibid., s. 8–15.

333 Rapport fra ekspertgruppe nedsatt av Nærings- og fiskeridepartementet. Vurdering av leveringsplikten, bearbeidingsplikten og aktivitetsplikten, 2016, s. 11–13.

nedfelt i gjeldende deltakerlov for ervervstillatelser og fiskeritillatelser, jf. § 4 annet ledd og § 12 siste ledd.<sup>334</sup>

Ved lov 12. mars 1961 ble den norske fiskerigrensen utvidet fra 4 til 12 nautiske mil. «For å muliggjøre overgangsordninger for norsk trålfiske innenfor den utvidede fiskerisone, ble Kongen i fiskerigrenseloven § 4 gitt fullmakt til å fastsette at eldre lovbestemmelser helt eller delvis ikke skal gjelde i området mellom 4 og 12 n. mil eller i deler av dette området».<sup>335</sup> Denne derogasjonsfullmakten gjaldt helt frem til 31. oktober 1970.<sup>336</sup> Spørsmålet om det fortsatt skulle være adgang til å fiske med trål innenfor fiskerigrensen, måtte imidlertid løses, og dette ble gjort ved endring av trålerloven ved lov 18. juni 1971 nr. 85.<sup>337</sup>

Sentrale elementer i konsesjonssystemet for fiske med trål fremkom heretter i loven §§ 1 og 2.

Jeg vil fremheve konsesjonssplikten i § 1 for å drive trålfiske. Videre at konsesjon bare kunne gis til norsk statsborger eller likestilt med norsk statsborger. Tillatelsen knyttes videre til et bestemt fartøy, og adgangen til overføring av trålkonsesjoner skulle fastsettes i forskrift.

Jeg vil også fremheve at forbudet mot trålfiske innenfor Norges fiskerigrense ble opprettholdt i § 2, men med fullmakt til Kongen til å åpne for trålfiske mellom 4 og 12 n. mil utenfor grunnlinjene østenfor en linje rettvissende 136° fra Lindesnes fyr. På andre deler av kystlinjen kunne det i forskrift fastsettes adgang til å drive trålfiske med fartøy inntil 500 brutto drektighet «når fisket har til formål å skaffe fangst eller fangstprodukter til bearbeidelse ved anlegg i Norge eller for å skaffe fersk fisk til levering i Norge», jf. § 2 annet ledd.

Kongen fikk i loven § 5 hjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser om fangstkvantum i tillegg til fangstens anvendelse, fangsttid og leveringssted.

334 Lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til deltakelse i fiske og fangst (deltakerloven).

335 Utvalget til å utrede spørsmålet om i hvilken utstrekning det etter 31. oktober 1970 skal være adgang for norske fartøyer til å drive fiske med trål i området mellom 4 og 12 n. mil fra grunnlinjene, s. 15. Innstillingen er inntatt som forarbeid til lov 18. juni 1971 nr. 85 om endring i lov 20. april 1951 om fiske med trål.

336 Adgangen for trålfiske mellom 4 og 6 n. mil utenfor grunnlinjene ble fastsatt ved Kronprinsregentens res. 24. mars 1961. Denne res. ble endret ved kgl.res. 9. februar 1962. Alle norske trålfartøyer under 300 brutto reg. tonn og trålfartøyer over 300 brt. reg. tonn og inntil 500 brt. reg. tonn som den 1. februar 1962 hadde tråltillatelse, ble gitt adgang til å fiske mellom 4. og 6. n. mil fra grunnlinjene. Se utvalget til å utrede spørsmålet om i hvilken utstrekning det etter 31. oktober 1970 skal være adgang for norske fartøyer til å drive fiske med trål i området mellom 4 og 12 n. mil fra grunnlinjene, s. 17–18. Innstillingen er inntatt som forarbeid til lov 18. juni 1971 nr. 85 om endring i lov 20. april 1951 om fiske med trål.

337 Innst. O. XVIII (1970–71), s. 1.

## 9.4 FORBUD MOT MERKEREJSTRERING AV FLERE RINGNOTFARTØY

Sildefiskeriene gjennomgikk etter krigen en stor omveltning med bruk av snurpenot som det dominerende redskap ved inngangen til 1960-tallet, og med overgang til kraftblokk og ringnot ut over 1960-tallet.<sup>338</sup> Som følge av fremveksten av ringnotfisket etter sild og makrell i Nordsjøen med en særdeles effektiv ringnotflåte ble det ved kgl.res. 14. august 1970 fastsatt forbud mot å registrere nye ringnotsnurpere i merkeregisteret. Forbudet må forstås i lys av ressurskrisen i sildefisket som på denne tiden var et ubestridelig faktum, og er utvilsomt en sentral ingrediens i opptakten til «Fiskeri-Norges Grunnlov»; deltakerloven fra 1972. Forbudet ble avløst ved konsesjonsordningen for ringnotfartøy fastsatt ved kgl.res. 19. januar 1973.<sup>339</sup>

## 9.5 DELTAKERLOVEN 1972

### 9.5.1 Behov for en effektiv regulering av kapasitet

Spørsmålet om opprettholdelse av eierskapsbegrensningene var ikke gjenstand for drøfting i deltakerlovens forarbeider. Her ble det slått fast at loven fortsatt skulle sikre at «eiendomsretten til fiskeflåten forbeholdes de ervervsgrupper i samfunnet som har sitt daglige virke innen fiske og fangst».<sup>340</sup>

Nå var det overbeskatningen av enkelte fiskesorter som sto på agendaen.<sup>341</sup> Det ble som eksempel på behovet for regulering pekt på at den samlede lastekapasitet for ringnotflåten var en million hektoliter, mens den norske kvoten for atlantiskandinavisk sild var 15 000 tonn. Uten en effektiv regulering av flåtens kapasitet var faren for overbeskatning også i ringnotflåtens loddefiske overhengende.<sup>342</sup> Departementet gikk etter dette inn for å lukke ringnotfisket for fartøy som ikke tidligere hadde deltatt i dette fisket. Det ble videre ansett hensiktsmessig å innarbeide mellombels lov 29. juni 1956 om eieomsretten til fiske- og fangstfarkostar i deltakerloven, samt å videreføre bestemmelser gitt i medhold av loven. Unntaket fra vilkåret om tillatelse for innføring av fartøy under 50 i merkeregisteret ble dermed videreført.

338 Nils Kolle, Omveltning i sildefiskeriene, op.cit., s. 447.

339 Forskrifter 19. januar 1973 om adgangen til å delta i fisket med ringnot § 6.

340 Ot.prp. nr. 22 (1971–72), s. 1.

341 L.c.

342 Ibid., s. 2, venstre spalte.



## 9.5.2 Generell lov

Selv om deltakerloven var foranlediget av krisen i sildefisket, var dette en generell lov for regulering av innsatssiden og uttakssiden i de ervervsmessige fiskerier. Trålerloven ble imidlertid ikke ansett nødvendig å innarbeide i loven ettersom denne var endret forutgående år. Reglene om eiendomsrett til fiskefartøy i loven fra 1956 var det imidlertid nødvendig å gi anvendelse også for trålere.

Loven fikk anvendelse for alle fartøy med registreringsplikt etter lov av 5. desember 1917 nr. 1 om registrering og merking av fiskefarkostar, men §§ 6–10 fikk ikke anvendelse for fiske og fangst regulert av lov 20. april 1951 om fiske med trål, lov 14. desember 1951 nr. 1 om fangst av sel og lov 16. juni 1939 om fangst av hval.

Lovens innretning mot en bærekraftig utvikling fremkommer i § 6 første ledd. Her ble det slått fast at som «ledd i nasjonale og internasjonale tiltak for å hindre overbeskatning av fiskebestandene» kunne Kongen kreve spesiell tillatelse for å drive fiske med fartøy som er innført i merkeregisteret. Krav om spesiell tillatelse kunne også kreves etter den samme bestemmelsen for å sikre en forsvarlig teknisk og økonomisk utbygging av fiskeflåten og rasjonell utnyttelse av fiskeressursene. Det er med andre ord tale om en vid fullmakt som åpner for et rommelig skjønn. Lukkingen av det aktuelle fisket kunne etter annet ledd begrenses til bestemte fartøystørrelser, fiskerier, fiskemetoder, geografiske områder eller tidsrom. Videre ble det i tredje ledd slått fast at tillatelse bare ville bli gitt for et bestemt antall fartøyer, eller at nye tillatelser ikke ville bli gitt i et nærmere bestemt tidsrom.

Med §§ 6 og 10 ble sentrale grunnsteiner for dagens kvotesystem lagt. Mens § 6 ga en vid adgang for Kongen til å regulere innsatssiden i fiskeriene, åpnet § 10 i like stor grad for regulering av uttakssiden med den samme begrunnelsen. Etter denne bestemmelsen kunne det fastsettes et maksimalt fangstkvantum og gis bestemmelser om fordeling av dette på deltakerne i vedkommende fiskeri. Kvoteordningene kunne videre begrenses til bestemte fiskerier eller ordninger.

Loven inneholdt ingen formålsbestemmelse og skilte seg dermed ikke fra tidligere fiskerlover. Ved midlertidig forskrift 2. mars 1979 om adgangen til å delta i fiske med ringnot ble det imidlertid tatt inn en formålsbestemmelse som kan sies å peke fremover mot någjeldende deltakerlovs formålsbestemmelse. I forskriften § 1 slås det fast at målsettingen for reguleringen er å tilpasse flåtens fangstkapasitet til ressursgrunnet, fremme en hensiktsmessig flåtestruktur og bidra til rimelig distriktsmessig fordeling av flåten. Som Pål Christensen peker på, er det et sentralt poeng at lovgiver fremhevet hensynet til en geografisk fordeling av fartøy og fiskerettigheter.<sup>343</sup> Fremhevingen av dette hensyn i forskriftsteksten representerte

343 Pål Christensen, *Fra overflod til overkapasitet*, i Nils Kolle og Pål Christensen (red.), *Norges fiskeri- og kysthistorie 1970–2014*, bind IV, s. 133.

dermed et nytt element. Distriktsmessige hensyn var imidlertid ikke i seg selv noe nytt ettersom en hensiktsmessig distriktsmessig fordeling av trålkonsesjoner var forutsatt i trålerlovens forarbeider.<sup>344</sup>

### 9.5.3 Delegasjon av lovgivningsmyndighet og Stortingets oppfølging

De nærmere bestemmelser skulle altså etter §§ 6 og 10 fastsettes av departementet innenfor lovens ramme.<sup>345</sup> Dette mønster for bruk av fullmaktslovgivning er, som nevnt i kapittel 1.1.3, det vanlige. Sjøfarts- og fiskerikomiteen drøftet om deltakerloven burde gjøres midlertidig og hadde i tillegg fokus på Stortingets behov for oppfølging av praktiseringen og virkningen av loven.<sup>346</sup> Loven ble ikke tidsbegrenset. Dette kan skyldes at komiteen tok i betraktning ressurskrisen i sildefisket som gjorde det helt nødvendig å regulere flåtens kapasitet og begrense uttaket av arter som var eller sto i fare for å bli overfisket. I komiteens innstilling ble det imidlertid lagt opp til at departementet holdt Stortinget orientert om praktiseringen og virkningen av loven ved reguleringene i de årlige forskrifter.

### 9.5.4 Samspill med fiskernes organisasjoner

Hvilke fiskerier som ville bli lukket etter § 6 og tildelt fartøyskvoter etter § 10, var ikke avklart ved vedtakelsen av loven. Det ble derfor ansett viktig at representanter for fiskernes faglige organisasjoner fikk uttale seg, og Kongen ble gitt fullmakt til å sette sammen et permanent utvalg, jf. § 7. Sjøfarts- og fiskerikomiteen la imidlertid føring for sammensetningen ved å slutte seg til departementets forslag om at konsesjonskomiteens medlemmer skulle fortsette i det permanente utvalget.<sup>347</sup>

### 9.5.5 Videreføring av sentrale elementer fra trålerloven

Loven slo i § 9 fast sentrale elementer som også var nedfelt i trålerloven fra 1951. For det første at tillatelse gis til bestemt person eller selskap for et bestemt fartøy. For det andre at erverver av fartøy må søke om å få tildelt konsesjon til å benytte

---

344 Innst. O. (1951), s. 11, venstre spalte.

345 Peter Ørebch, *Konsesjoner i fisket*, 1982, gir i del 3 en redegjørelse for de «spesielle deltaksreguleringer» hjemlet i deltakerloven og trålerloven.

346 Innst. O. nr. 54 (1971–72), s. 90–91.

347 NOU 1972: 24 Konsesjoner i fiske.

fartøyet i det aktuelle konsesjonsbelagte fisket. For det tredje at når vilkårene for tillatelsen ikke lenger er til stede, kan den trekkes tilbake.

### 9.5.6 Oppsummering

Gjennomgangen viser at kvotesystemet i tiden frem til 1972 begynner å ta form ved at sentrale elementer innarbeides i lovgivningen. Den midlertidige loven fra 1956 om begrensninger av eiendomsrett til fiskefartøy innarbeides i deltakerloven. Videre lovfestes et permanent krav om ervervstillatelse for merkepliktige fiskefartøy, og hvor loven fra 1917 om merking av fiskefartøy danner fundamentet i systemet. I forlengelsen av ervervstillatelsen får vi så konsesjonsordningen for de ulike redskapstyper. Betegnelsen ervervstillatelse benyttes riktignok ikke direkte i lovteksten, men denne betegnelsen skal etter hvert bli innarbeidet med eksklusivitetsprinsippet for aktive fiskere som det sentrale rettslige utgangspunktet.

Det kan etter dette gis følgende oversikt:

<b>Kystfiskeflåten</b>	<b>Havfiskeflåten</b> <i>Konsesjonsordninger</i> <i>Trålkonsesjon</i>
Ervervstillatelse	Ervervstillatelse

## 9.6 VIDEREUTVIKLING AV GRUNNSYSTEMET VED «TORSKERESOLUSJONEN» 1989

### 9.6.1 Forbud mot torskefiske

Fiskeridepartementet nedla den 13. april 1989 et forbud mot torskefiske nord for 62° nordlig breddegrad som rystet Fiskeri-Norge.<sup>348</sup> Forbudet trådte i kraft allerede 18. april 1989 og gjaldt kystfiskeflåtens fiske med konvensjonelle redskaper etter torsk nord for nevnte breddegrad i 1989. Overtredelse var straffebelagt.<sup>349</sup> Begrunnelsen for forbudet i havområdet var at den nasjonale kvote var oppfisket, og departementet anså det ikke som mulig å tillate fiske ut over kvoten.

348 Forskrift 13. april 1989 nr. 260 om stopp i fisket etter torsk med konvensjonelle redskap nord for 62° n. br. i 1989 § 1 med hjemmel i etter lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv. § 4.

349 Forskrift 13. april 1989 nr. 260 om stopp i fisket etter torsk med konvensjonelle redskap nord for 62° n. br. i 1989 § 4 slo fast at forsettlig eller uaktsomt brudd medførte straff etter lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv.

Ressurskrisen som hadde vist seg mot slutten av 1980-tallet, var et ubestridelig faktum. Det var nå ingen tvil. Ressursvernet måtte komme først.<sup>350</sup>

### 9.6.2 Deltakerbegrensning

Ved kgl.res. 8. desember 1989 ble det med hjemmel i deltakerloven §§ 6 og 8 og saltvannsfiskekloven § 5 fastsatt begrensning i deltakelsen i torskefisket nord for 62° N for kalenderåret 1990.<sup>351</sup> Denne resolusjon er omtalt som torskeresolusjonen.<sup>352</sup> Forskriften slo fast strenge vilkår for deltakeradgang i torskefisket i nord for fartøy som fisket med konvensjonelle redskaper.<sup>353</sup> Dette var ingen konsesjonsordning, men skulle etter hvert vise seg å fungere som dette i praksis.<sup>354</sup> Enkeltfartøy som kvalifiserte for deltakelse i torskefisket i 1990 gjennom fangsthistorikk, og dermed dokumenterte sin økonomiske avhengighet av fisket, er nemlig siden dette årstallet hvert år tildelt deltakeradgang i årlige forskrifter. Vi står altså overfor en annen type lukkemekanisme enn de spesielle tillatelser.

### 9.6.3 Lukkemekanismen

Deltakeradgang etter denne lukkemekanismen bygger på den klare forutsetning at yrkesutøver har fiske som hovedervert (fiskermanntallet blad B) i motsetning til biervert (fiskermanntallet blad A).<sup>355</sup> Ut over dette kan det pekes på tre sentrale fragmenter i lukkemekanismen. Jeg vil omtale disse som nødvendighetsfragmentet, kategoriseringsfragmentet og kontinuitetsfragmentet. Fragmentene kan spores

---

350 Petter Holm, Bjørn-Petter Finstad og Pål Christensen, «Aldri mer 18. april!», *Norges fiskeri- og kysthistorie 1970–2014*, bind IV, s. 185–213 på s. 185.

351 Forskrift 8. desember 1989 nr. 1193 om adgang til å delta i fisket etter norsk arktisk torsk med konvensjonelle redskap nord for 62° N i 1990.

352 Peter Ørebech, «Tvers i gjennom lov til seier. Om torskeresolusjonen av 1989. Den skjulte agenda og lukkingen av fiskeallmenningen», *Makt- og demokratiutredningen*. Rapportserien nr. 52, Oslo, 2003.

353 Med ulik tilnærming er forskriften tidligere behandlet av Peter Ørebech og Susann Funderud Skogvang i juridiske arbeider fra 2003 og 2010. Susann Funderud Skogvang, Innføringen av fartøkvoter for torsk i kystfiskeflåten i 1990, i Kirsti Strøm Bull (red.), *Natur, rett, historie*, 2010. Peter Ørebech, «Tvers i gjennom lov til seier. Om torskeresolusjonen av 1989. Den skjulte agenda og lukkingen av fiskeallmenningen», *Makt- og demokratiutredningen*. Rapportserien nr. 52, 2003.

354 Prop. 137 L (2019–2020), s. 13.

355 Forskrift 18. desember 2008 nr. 1436 om manntal for fiskarar og fangstmenn.

i årlige deltakerforskrifter i tiden etter den første lukkingen av torskefisket i 1990. Deltakerforskriften for det enkelte år gjelder for alle lukkede fiskerier.<sup>356</sup>

En rekke lukkinger ble hjemlet i deltakerloven § 21 slik denne lød før lovendringen 5. mars 2021 nr. 7. Jeg tar derfor utgangspunkt i bestemmelsen i den følgende redegjørelse for fragmentenes nærmere innhold.

Det kan etter bestemmelsen finne sted en adgangsbegrensning til fisket når hensynet til ressursforvaltningen, avviklingen av fisket eller lønnsomheten i fisket gjør det nødvendig. Fartøy som har deltatt i det aktuelle fisket før lukkingen, kategoriseres i et «A-lag» og et «B-lag» ut fra fangsthistorikk, og hvor fartøy som oppfyller vilkårene, er kvalifisert for den lukkede gruppen («A-laget»). Kontinuitetsfragmentet kan omtales som det egentlige lukkefragmentet ved at dette viderefører adgangsbegrensningen fra år til år og krever deltakelse i tidligere år.<sup>357</sup>

En konsekvens av lukkemekanismen er blant annet at eieren av fartøy med deltakeradgang gis en mulighet til å selge sitt fartøy med deltakeradgang. Erververen betaler for deltakeradgangen i tillegg til verdien av fartøyet. Deltakeradgangen er dermed på lik linje med de spesielle tillatelser gitt et preg av formuesrettighet. Se i denne sammenheng kapittel 25.2.2 om økonomisk gevinst ved lukking av leppefisket.

Det kan etter dette gis følgende oversikt:

<b>Kystfiskeflåten</b> <i>Deltakeradgang (årlig tildeling)</i>	<b>Havfiskeflåten</b> <i>Konsesjonsordninger</i> <i>Trålkonsesjon</i>
Ervervstillatelse	Ervervstillatelse

## 9.7 SAMLING AV LOVERKET VED DELTAKERLOVEN 1999

### 9.7.1 Forarbeid

Konsesjonsutvalget fremmet i NOU 1981: 3 et forslag til ny lov om retten til å delta i fisket til erstatning av «alle gjeldende lovbestemmelser og visse forskrifter vedrørende konsesjonsordninger i fisket, eiendomsrett til fiskefartøyer og merking og registrering av fiskefartøyer».<sup>358</sup> Utredningen var et sentralt bidrag til en prinsipiell drøfting av lovgivningen vedrørende konsesjonsordninger i fiske utover 1980- og 1990-tallet.<sup>359</sup> I kjølvannet av utredningen la departementet frem en

356 Lukkede fiskerier per 2022 fremkommer i forskrift 21. desember 2022 nr. 2438 om adgang til å delta i kystfartøygruppens fiske og enkelte andre fiskerier for 2023 (deltakerforskriften) § 1.

357 Se for eksempel forskrift 13. desember 2018 nr. 1911 § 4, første ledd.

358 Ot.prp. nr. 67 (1997–98), s. 7.

359 NOU 1981: 3, s. 9 og 14–22.

stortingsmelding om retningslinjer for fiskeripolitikken, St.meld. nr. 93 (1982–83), og nesten ti år senere la departementet frem strukturmeldingen, St.meld. nr. 58 (1991–92). Ved Stortingets behandling av strukturmeldingen ble retningslinjene i St.meld. nr. 93 (1982–83) fastholdt, og med målsettingen om vern av ressursene som den mest sentrale.<sup>360</sup>

### 9.7.2 Lovens formål

Samling av lovverket om deltakelse i ervervsmessig fiske fant først sted ved deltakerloven 26. mars 1999 nr. 15. Loven er som sine forgjengere en fullmaktslov. Med henvisning til de fiskeripolitiske målsettinger i St.meld. nr. 93 (1982–83) er lovens formål angitt i § 1; tilpassing av flåtens fangstkapasitet til ressursgrunnlaget, økt lønnsomhet og verdiskaping i næringen, og bidra til at høstingen av ressursene fortsatt skal komme kystbefolkningen til gode.<sup>361</sup> Ved tilpassing av flåten til ressursgrunnlaget søkes oppnådd en «rasjonell og bærekraftig utnyttelse av de marine ressurser». Økt lønnsomhet og verdiskaping skal «trygge bosetting og arbeidsplasser i kystdistriktene».

### 9.7.3 Videreføring av elementer

Deltakerloven 1999 opphever trålerloven fra 1951, deltakerloven fra 1972 og loven fra 1917 om merking og registrering av fiskefartøy.<sup>362</sup> Sentrale elementer i lovverket er imidlertid beholdt. Jeg gir i det følgende en oversikt over disse per tidspunktet for endringene i kvotesystemet ved lov 5. mars 2021 nr. 7. Det vil si at jeg ikke gjennomgår endringer i loven frem til dette tidspunkt eller i forskriftsverket som ble videreført ved deltakerlovens ikrafttreden og senere avløst av nye forskrifter. Sentrale nye forskrifter i denne sammenheng er konsesjonsforskriften fra 2006 og ervervstillatelsesforskriften fra 2012.<sup>363</sup>

Loven oppstiller krav om ervervstillatelse fra departementet for all deltakelse i ervervsmessig fiske og fangst med norske fartøy, jf. § 4 første ledd. Ved innvilgelse av søknad om ervervstillatelse er eieren pålagt å registrere fartøyet i registeret over norske fiskefartøy og merke fartøyet slik departementet bestemmer, jf. §§ 22 og 24.

360 Ot.prp. nr. 67 (1997–98), s. 41, venstre spalte.

361 Ibid., s. 47, venstre spalte.

362 Lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) § 32 (endret paragrafnummer fra § 30 ved lov 17. desember 2004 nr. 88).

363 Forskrift 7. desember 2012 nr. 1144 om ervervstillatelse, registrering og merking av fiskefartøy mv. (ervervstillatelsesforskriften). Forskrift 13. oktober 2006 nr. 1157 om spesielle tillatelser til å drive enkelte former for fiske og fangst (konsesjonsforskriften).

Eksklusivitetsprinsippet for aktive fiskere er videreført i § 6 første ledd. I utgangspunktet er det bare den som har drevet ervervsmessig fiske eller fangst på eller med norske fartøy i minst tre av de fem siste årene, og fortsatt er knyttet til fiske- og fangstyrket, som kan tildeles ervervstillatelse. Dette aktivitetskravet gjelder imidlertid ikke for fartøy under 15 meter største lengde, jf. ervervstillatelsesforskriften § 2. Videre kan departementet i særlige tilfeller når «næringsmessige og regionale hensyn tilsier det» gjøre unntak fra aktivitetskravet, og eksempelvis tillate at et selskap uten aktive fiskere tildeles ervervstillatelse.

Tillatelsen gis til fartøyets eier for ett bestemt fartøy, jf. § 4 annet ledd. Det vil si at eieren ikke kan benytte et annet fartøy. Tillatelsen er dermed ut fra denne bestemmelsen et aksessorium til fartøyet og kan ikke skilles fra dette.<sup>364</sup> Hvis andre enn eieren skal benytte fartøyet i ervervsmessig fiske og fangst, kreves egen tillatelse.

Ervervstillatelsen faller bort når eieren taper eiendomsretten til fartøyet, jf. § 10. Ved bortfall av ervervstillatelsen faller også spesielle tillatelser for havfiskefartøy bort, jf. § 18.

Spesiell tillatelse kreves altså i tillegg til ervervstillatelsen for fartøy som departementet har kategorisert som «havfiskefartøy», jf. § 12 første ledd og § 13. Departementet kan etter § 12 annet ledd også kreve spesielle tillatelser for andre fartøy enn havfiskefartøy. Konesjonsforskriften 13. oktober 2006 nr. 1157 gir ingen generell definisjon av hva som skal regnes som havfiskefartøy. Ved fiske med ringnot og seinot defineres imidlertid havfiskefartøy som «fiskefartøy som overstiger den alminnelige størrelsesgrensen for kystfiskefartøy slik den til enhver tid måtte være definert i deltakerforskriften», jf. forskriften § 1-1. Den alminnelige størrelsesgrensen for kystfiskefartøy er et lasteromsvolum som er mindre enn 500 kubikkmeter, og at fartøyet er under 28 meter største lengde, jf. deltakerforskriften for 2023 § 1.

En særskilt gruppe tillatelser er de såkalte fjernfisketillatelser for fiske under andre staters fiskerijurisdiksjon eller i farvann utenfor noen stats fiskerijurisdiksjon, jf. § 20.

De årlige deltakeradganger ble etter deltakerlovens ikrafttreden hjemlet i deltakerloven § 21.

Som det fremkommer, er havfiskefartøy i en særstilling. Nærmere bestemmelser om konsesjonsordningene for havfiskefartøy er inntatt i konsesjonsforskriften.<sup>365</sup> Deltakerforskriften gir nærmere bestemmelser om de årlige deltakeradganger.<sup>366</sup>

364 I Rt. 2009 s. 1502 i avsnitt (63) uttrykkes en viss tvil om tillatelse og fartøy er uatskillelige.

365 Forskrift 13. oktober 2006 nr. 1157 om spesielle tillatelser til å drive enkelte former for fiske og fangst (konesjonsforskriften).

366 Forskrift 21. desember 2022 nr. 2438 om adgang til å delta i kystfartøygruppens fiske og enkelte andre fiskerier for 2023 (deltakerforskriften) gir i § 1 en oversikt over samtlige fiskerier som er lukket.

Med etableringen av et permanent deltakerregime med bruk av lukkemekanismen som er beskrevet ovenfor, ble det etablert en gruppe kystfiskefartøy med deltakeradgang og en gruppe kystfiskefartøy uten deltakeradgang. Dermed kunne fartøy med deltakeradgang tildeles fartøykvoter og sikres et driftsgrunnlag, mens fartøy uten deltakeradgang kunne henvises til å konkurrere om en maksimal kvote.<sup>367</sup> Det ble med andre ord etablert en fartøykvoteordning og en maksimalkvoteordning med særlig vekt på å sikre lønnsomhet for fiskere med eierskap til fartøy som var kvalifisert ved lukkingen i 1990. Fra 1996 ble disse grupper omtalt som gruppe I (fartøykvoteordning) og gruppe II (maksimalkvoteordning). Senere er betegnelsene «lukket gruppe» og «åpen gruppe» tatt i bruk.<sup>368</sup> Deltakerforskriften for 2023 § 1 bokstav a–q angir hvilke fiskerier som krever deltakeradgang i 2023 for kystfiskefartøy og konvensjonelle havfiskefartøy.

Det kan etter dette gis følgende oversikt:

<b>Kystfiskeflåten</b>	<b>Havfiskeflåten</b>
<i>Åpen gruppe</i>	<i>Spesiell tillatelse (konsesjon)</i>
<i>Lukket gruppe (deltakeradgang)</i>	<i>Fjernfisketillatelse</i>
Ervervstillatelse	Ervervstillatelse

## 9.8 GRUNNSYSTEMET VED LOVENDRINGEN 2021

Grunnvilkåret om ervervstillatelse er ikke endret ved lovendringen 5. mars 2021 nr. 7, jf. deltakerloven § 4. Ervervstillatelsen gis til fartøyets eier for ett bestemt fartøy, og det er ikke adgang til å benytte et annet fartøy i fisket. Det samme gjelder for den nye typen tillatelse, fiskeritillatelsen, som følger av deltakerloven § 12.

Fiskeritillatelsen er en særskilt tillatelse som er betinget av at ervervstillatelse foreligger, jf. § 12 siste ledd. Tillatelsen erstatter de spesielle tillatelser i havfiskeflåten (konsesjoner) og de tidsbegrensede deltakeradganger i kystfiskeflåten.<sup>369</sup> Overgangen til en felles fiskeritillatelse er i forarbeidene blant annet begrunnet med at det har liten praktisk betydning å opprettholde skillet mellom de to reguleringsstypene. Dette skyldes i hovedsak at fartøyeiere med deltakeradgang har fått fornyet deltakeradgangen fra år til år i den årlige deltakerforskriften.<sup>370</sup>

367 Forskrift 29. november nr. 760 om adgang til å delta i fisket etter torsk med konvensjonelle redskap nord for 62° 2' N.br. i 1992.

368 Forskrift 14. desember 2021 nr. 3594 om adgang til å delta i kystfartøygruppens fiske og enkelte andre fiskerier for 2022 (deltakerforskriften).

369 Prop. 137 L (2019–2020), s. 32.

370 Meld. St. 32 (2018–2019), s. 17.



Paragraf 12 åpner for at departementet etter eget skjønn kan stille krav om fiskeritillatelse i bestemte fiskerier, og eventuelt samtidig eller senere lukker fiskeriet med hjemmel i deltakerloven § 13. Ved lukkingen av fiskeriet etableres deltakergrupper med et bestemt antall fiskeritillatelse. Ved innfasingen av dette systemet kan skillet mellom havfiskeflåten og kystfiskeflåten opprettholdes, og deltakergruppene innenfor de to flåtegrupper kan videreføres.<sup>371</sup>

Betegnelsen lukking brukes for å indikere at tildeling av flere tillatelse i deltakergruppen (nytildeling) krever en særskilt beslutning, jf. § 13.<sup>372</sup> I praksis betyr dette at antallet fiskeritillatelse holdes konstant i deltakergruppen. Motstykket til nytildeling er erstatningstildeling. Ved erstatningstildeling «tildeles fiskeritillatelse til fartøyeier for et bestemt fartøy til erstatning for tilsvarende fiskeritillatelse som oppgis», jf. deltakerloven § 14.

Det nye systemet kan illustreres slik:

Kategori A	Kategori B	Kategori C
Lukket fiskeri		
Fiskeritillatelse	Fiskeritillatelse	
Ervervstillatelse	Ervervstillatelse	Ervervstillatelse

I et bestemt fiskeri vil altså enkeltfartøy kunne inndeles ut fra dette skjema. En sentral hensikt med denne inndelingen er å åpne for etablering av kvotefaktorgrupper for fartøy i kategori A, jf. § 15 første ledd. Kvotefaktorgruppen omfatter deltakergruppene i det lukkede fiskeriet. Enkeltfartøy i deltakergruppene som inngår i kvotefaktorgruppen, tildeles i tråd med bestemmelsen kvotefaktorer som til sammen utgjør kvotefaktorgruppens kvotefaktorer og danner basis for tildeling av fartøykvoter i medhold av havressurslova § 12.

Selv om et bestemt fiskeri er lukket, avskjærer dette ikke departementet fra å gi fartøy i kategori B og C adgang til å delta i fisket. Og selv om et fiskeri er åpent i den forstand at det er tilstrekkelig med ervervstillatelse for deltakelse (kategori C), avskjærer ikke dette departementet fra å oppstille vilkår for deltakelse, jf. deltakerloven § 21 første ledd annet punktum og annet ledd. Det kan altså etableres en ordning med deltakeradgang, men vel å merke innenfor det nye grunnsystemet. Ved den nærmere utforming av denne deltakeradgangen «kan i forskriften blant annet stilles krav om at fartøyeieren, fartøyets fører eller høvedsmannen

371 Fiskeridirektoratets høringsnotat, 12. oktober 2021, s. 20.

372 Motstykket til nytildeling er erstatningstildeling. Ved erstatningstildeling «tildeles fiskeritillatelse til fartøyeier for et bestemt fartøy til erstatning for tilsvarende fiskeritillatelse som oppgis», jf. deltakerloven § 14.

er registrert i fiskermanntallet, krav om tidligere deltakelse i det aktuelle fisket, krav til faglige og tekniske forutsetninger, herunder fartøy og utstyr, og krav til eiers og mannskaps behov for å kunne drive fiske», jf. første ledd annet punktum. Videre kan slike bestemmelser «begrenses til bestemte fartøystørrelser, bestemte redskaper, bestemte geografiske områder og bestemte tidsrom», og for «fangst av kongekrabbe kan det også skilles etter hvor fartøyeier er bosatt og hvor fartøyet er registrert», jf. annet ledd.

## 9.9 KORT OPPSUMMERING AV HOVEDPUNKTER

### 9.9.1 Formålsbestemmelse og forvaltningsprinsipp

En interessant observasjon er at verken deltakerloven fra 1972 eller tidligere fiskerilover inneholdt en formålsbestemmelse. Videre at det er departementet som ved forskrift 2. mars 1979 om adgangen til å delta i fiske med ringnot som sørger for at en formålsbestemmelse tas inn i regelverket. Som sagt peker forskriftens formålsbestemmelse fremover mot någjeldende deltakerlovs formålsbestemmelse. Det slås fast at reguleringsens formål er å tilpasse flåtens fangstkapasitet til ressursgrunnlaget, fremme en hensiktsmessig flåtestruktur og bidra til rimelig distriktsmessig fordeling av flåten.

Ved deltakerloven § 6 første ledd indikeres også et forvaltningsprinsipp. Kongen gis i bestemmelsen fullmakt til å kreve spesiell tillatelse for å drive fiske med merkeregistrerte fartøy. Dette for å hindre overbeskatning av fiskebestandene, sikre en forsvarlig teknisk og økonomisk utbygging av fiskeflåten og rasjonell utnyttelse av fiskeressursene.

### 9.9.2 Delegasjon av lovgivningsmyndighet

Gjennomgangen viser at Stortinget i vid utstrekning delegerer lovgivningsmyndighet, men at det i betydelig grad dreier seg om delegasjon til Kongen og ikke departementet. Videre at Stortinget forutsetter at departementet ved praktiseringen av deltakerloven holder Stortinget orientert om praktiseringen og virkningen av loven ved reguleringsene i årlige forskrifter. Stortingets bruk av fullmaktslovgivning har ikke endret seg, men i fiskerilovene delegerer i det nye kvotesystemet lovgivningsmyndighet til departementet. Jeg drøfter Stortingets kontroll med forskrifter i kapittel 27.

### 9.9.3 Tillatelsene og eksklusivitetsprinsippet

Som jeg oppsummerer ovenfor i 9.5.6, begynner kvotesystemet å ta form i tiden frem til 1972. Den midlertidige loven fra 1956 om begrensninger av eiendomsrett

til fiskefartøy innarbeides i deltakerloven. Det lovfestes et permanent krav om ervervstillatelse for merkepliktige fiskefartøy, og merkeregisteret danner en sentral byggestein i systemet. I forlengelsen av ervervstillatelsen får vi så konsesjonsordningen for de ulike redskapstyper. Eksklusivitetsprinsippet for aktive fiskere opprettholdes på tross av at det er under press i etterkrigstiden. Dette grunnsystemet videreutvikles med tilføyelse av de tidsbegrensede deltakeradganger som i praksis fungerer på samme måte som de tidsavgrensede konsesjoner.

#### 9.9.4 Fiskeritillatelsen og tredeling av flåten

Justeringen av grunnsystemet med overgang til et system med fiskeritillatelse innebærer en tredeling av fiskeflåten. Flåten kan kategoriseres i tre kategorier ut fra fartøyets tillatelser. Fartøy som i dag har konsesjon (spesiell tillatelse) og deltakeradgang, kan kategoriseres som A-gruppen. Disse fartøyene har fiskeritillatelse i et fiskeri som er lukket. B-gruppen har fiskeritillatelse i et fiskeri, men tilhører ikke gruppe A. C-gruppens fartøy har kun ervervstillatelse. Jeg har allerede forklart betydningen av inndelingen ovenfor i 9.8 og repeterer ikke dette i denne oppsummeringen.

### 9.10 AVSLUTTENDE MERKNAD

Slik gjennomgangen viser, og som fremhevet i kapittel 4.2, har ressurskriser tvunget frem nye løsninger. Disse har bygd videre på sentrale elementer i kvotesystemet. Den siste utviklingen med overgang til fiskeritillatelse og tredeling av flåten er ikke drevet frem av en krise, men en prioritering av lønnsomhet og verdiskaping i flåteleddet over lang tid. Resultatet av Riksrevisjonens undersøkelse i perioden 2004–2018 burde ikke komme som en overraskelse, slik Stortingets deliberasjon i tilknytning til rapporten gir inntrykk av. I rapporten vurderer Riksrevisjonen hvordan kvotesystemet ivaretar prinsipper for fiskeripolitikken i nevnte periode. Jeg ser nærmere på dette i del 3 og viser særlig til kapittel 14.9.

# 10. Regulering av uttaket

## 10.1 ET STØRSTE TILLATT FANGSTKVANTUM

Komiteen til samling og revisjon av fiskerilovene avga i slutten av 1949 sin innstilling som munnet ut i lov 17. juni 1955 om saltvannsfiskeriene. Komiteen foreslo at Kongen ble gitt myndighet til å treffe bestemmelser om «maksimum fangstkvantum for bestemte fiskesorter». Bestemmelsen ble lovfestet i loven § 4 nr. 7 og var en direkte følge av at den norske delegasjonen i slutten av 1949 hadde signert en multilateral overenskomst om fisket i det nordvestlige Atlanterhav som forutsatte denne type regulering.<sup>373</sup> I forarbeidene presiserte departementet at reguleringsfullmakten i § 4 nr. 1–7 hadde som formål å beskytte og fremme fiskeribestanden og å sikre en rasjonell og forsvarlig utøvelse av de forskjellige fiskerier. Det falt derfor utenfor fullmakten å treffe tiltak for å fremme omsetningsmessige eller sosiale hensyn.<sup>374</sup> Ved endringen av lov 25. juni 1937 om sild- og brislingfiskeriene i 1957 ble tilsvarende reguleringsfullmakt inntatt i loven § 37. Departementet viste her til en ny overenskomst om beskyttelse av fiskebestanden i det østlige Atlanterhav som en antok ville gjelde sild- og brislingfisket samt det økende fisket etter brisling i Skagerak og i norske farvann.<sup>375</sup> Når det gjelder trålerne, var det allerede i konsesjonsloven fra 1951 gitt fullmakt til å fastsette fangstkvantum.<sup>376</sup> Rasjonaliseringskomiteen, som departementet sluttet seg til, fremhevet i lovens forarbeider at internasjonale avtaler kunne gjøre det påkrevet å regulere trålfisket blant annet med hensyn til kvantum og områder for fiske.<sup>377</sup>

Etter ressurskrisen i sildefiskeriene mot slutten av 1960-tallet og med utgangspunkt i kvoteavtalen mellom Norge, Sovjetunionen og Island ble det fastsatt

373 Innstilling fra komiteen til samling og revisjon av fiskerilovene, s. 29. Innstillingen er inntatt i forarbeidene til loven.

374 Ot.prp. nr. 51 (1954), s. 16, høyre spalte.

375 Ot.prp. nr. 39 (1957), s. 2, venstre spalte.

376 Loven § 3 og senere § 5 første ledd.

377 Komiteen til utredning av spørsmålet om rasjonalisering av fisket og fisketilvirkningen. Innstilling om endring av lov av 17. mars 1939 om fiske med bunnslepenot (trål) og en reddegjørelse for den norske fiskeflåten's stilling og fremtidige utvikling, s. 29. Ot.prp. nr. 25 (1950), s. 15, venstre spalte.

totalkvoter i vintersildefisket og feit- og småsildfisket. Kvotene ble imidlertid ikke utnyttet fullt ut på grunn av små forekomster av sild.<sup>378</sup>

De nevnte hjemler i saltvannsfiskeloven og sild- og brislingfiskeloven ble avløst ved vedtakelsen av saltvannsfiskeloven 3. juni 1983 nr. 40 § 4 bokstav a. Det ble funnet grunn til å presisere at fullmakten åpnet for å bestemme at det totale tillatte fangstkvantum kunne fordeles på områder og redskaper. Lest i sammenheng hadde departementet fullmakt som følger: «For å forvalte de levende ressurser i havet på en hensiktsmessig måte, når internasjonale avtaler gjør det nødvendig eller en rasjonell eller hensiktsmessig utøvelse eller gjennomføring av fiske og fangst tilsier det, kan departementet gi forskrifter om: a) største, tillatte fangstkvantum, herunder kvantum fordelt på områder og redskaper.»

Denne bestemmelsen om fastsetting av et største tillatte fangstkvantum har en klar sammenheng med den forutgående vedtakelsen av lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone (økonomiske soneloven) § 4 bokstav a. Etableringen var i tråd med havrettskonferansen tredje og fjerde sesjon.<sup>379</sup> Paragraf 4 bokstav a om fullmakt til Kongen til å fastsette «største tillatte fangstmengde og fangstinnsetts, samlet og for bestemte fiskeslag og bestemte områder» var en direkte følge av havrettskonferansens målsetting om at det skal tilstrebes full utnyttelse av havets levende ressurser. Departementet sier det slik:

«Den foreløpige forhandlingstekst fra havrettskonferansen oppstiller som en målsetting at det skal tilstrebes full utnyttelse av havets levende ressurser. Som et ledd i dette blir hver stat forpliktet til å fastsette tillatte maksimalfangster for de levende ressurser innenfor sin økonomiske sone. Fastsettelsen av slike maksimalfangster er knyttet til bevaring av fiskebestandene, gjenoppbygning av bestander som er blitt for sterkt beskattet, og sikring av kystfiskernes behov, under hensyntagen til vitenskapelige data og den biologiske sammenheng mellom forskjellige bestander. Norge vil således normalt være folkerettslig forpliktet til å fastsette slike maksimalt tillatte fangstkvanta, slik at dette naturlig vil inngå som et ledd i den alminnelige fiskeriforvaltning.»<sup>380</sup>

Som gjennomgangen viser, har internasjonale forpliktelser hatt avgjørende betydning for at totalkvoter inngår i og befestes i norsk fiskeriforvaltningsrett. Ved

378 Pål Christensen, *Fra overflod til overkapasitet*, i Nils Kolle og Pål Christensen (red.), *Norges fiskeri- og kysthistorie 1970–2014*, bind IV, s. 121.

379 Ot.prp. nr. 4 (1976–77), s. 3.

380 Ot.prp. nr. 4 (1976–77), s. 4.

vedtakelsen av havressurslova til avløsning av saltvannsfiskeoven fra 1983 ble naturlig nok hjemmelen for fastsetting av totalkvoter videreført i § 11.

## 10.2 FORDELING AV TOTALKVOTEN

### 10.2.1 «Olympisk fiske»

Fastsetting av totalkvote uten noen form for fordeling mellom redskapsgrupper eller enkeltfartøy omtales gjerne som «olympisk fiske». Det vil si fri konkurranse mellom utøverne frem til kvoten er fisket.<sup>381</sup> Olympisk fiske kan resultere i dårlig kvalitet på fangsten og mottaksproblemer for landanlegg og kan også være problematisk ut fra rettferdighetsbetraktninger. Men det finnes unntak. Dette gjelder for eksempel snøkrabbefangst, jf. forskrift 19. desember 2014 nr. 1836 om fangst av snøkrabbe. Uten hinder av det generelle fangstforbudet kan fartøy med snøkrabbetillatelse etter konsesjonsforskriften fangste og lande inntil 7117 tonn snøkrabbe utenfor territorialfarvannet i 2023, jf. forskriften § 3 første ledd.

### 10.2.2 Fordeling mellom redskapsgrupper og fartøykvoter

Ved forskrift 3. mai 1976 ble det for første gang fastsatt fartøykvoter for de største trålerne over 250 brutto registertonn i fisket etter torsk nord for 62° nord, og med en nærmere bestemt fordeling mellom ferskfisktrålerne, saltfisktrålerne og fabrikktrålerne.<sup>382</sup> Departementet la videre til grunn at av totalkvoten på 345 000 tonn rund fisk ville øvrige fartøy fiske 190 000 tonn. Noen egentlig fordelingsnøkkel var imidlertid ikke dette. Helt frem til 1989 kunne nemlig kystfiskeflåten fortsette å fiske torsk selv om totalkvoten var fisket.<sup>383</sup>

Krisen i torskefisket med stans i fisket 18. april 1989 ga støtet til fordelingsnøkkelen mellom kystfiskeflåten og havfiskeflåten som går under betegnelsen «trålstigen». Nøkkelen for fordeling var ene og alene et produkt av en avstemning i Norges Fiskarlag.<sup>384</sup> Dette skjedde etter at reguleringsrådet hadde kastet kortene.<sup>385</sup> Norges Fiskarlags fordeling mellom redskapsgruppene og internt i gruppene ble etter dette vedtatt av departementet 11. januar 1990 med hjemmel i

381 Pål Christensen, op.cit., s. 122.

382 Forskrift 3. mai 1976 om regulering av fiske etter torsk nord for 62° n. br. i 1976.

383 Petter Holm, Bjørn-Petter Finstad og Pål Christensen, «Aldri mer 18. april!», *Norges fiskeri- og kysthistorie 1970–2014*, bind IV, s. 202.

384 Ibid., s. 205.

385 Ibid., s. 204.

saltvannsfiskeloven 1983 § 5.<sup>386</sup> Trålstigen økte torsketrålernes andel av den nasjonale kvoten når denne var høy (inntil 33 %), og reduserte kvoten når den nasjonale kvoten var lav (inntil 27 %). Med andre ord skal kystfiskeflåten prioriteres når den nasjonale kvoten er lav. Dette kan ses på som en distriktpolitisk prioritering.

Ved å ta utgangspunkt i departementets forskrifter datert 11. januar 1990 og kgl.res. 12. januar 1990 om enhetskvoter og rederikvoter for trålerflåten gis et innblikk i den praktiske anvendelse av saltvannsfiskeovens hjemler for fordeling av totalkvoten innen et fiskeri. En del av trålernes kvoter ble for eksempel avsatt som distriktskvoter. Det vil si at fiskeridirektøren fikk delegert myndighet til å fordele kvoten for levering og tilvirking ved landanlegg i Finnmark.<sup>387</sup> Ordningen med enhetskvoter og rederikvoter hjemlet i saltvannsfiskeoven § 5a, slik den lød etter lovendringen i 1988, ble dette året utvidet til å gjelde hele torsketrålerflåten.<sup>388</sup> Dette var opprinnelig en midlertidig ordning med varighet frem til 1. januar 1988 for kapasitetstilpassing av trålerne til ressursgrunnlaget. Kapasitet måtte bygges ned for å oppnå lønnsom drift av trålerne.<sup>389</sup> Jeg ser nærmere på denne ordningen og senere ordninger for kapasitetstilpassing nedenfor i 10.3.

Kvotene for fartøy med deltakeradgang i fisket etter torsk med konvensjonelle redskaper i 1990 ble tildelt fartøykvoter etter fartøyets lengde.<sup>390</sup> For noen var det fristende å forlenge sitt fartøy, og departementet bestemte 16. november 1990 at forlengelse ikke ville gi grunnlag for økt kvote.<sup>391</sup> Det var dermed etablert et system med «hjemmelslengde» for tildeling av fartøykvoter.

For fartøy uten deltakeradgang ble det etablert en maksimalkvoteordning. Det vil si at disse fartøyene måtte stanse sitt fiske når den maksimale kvoten ut fra fartøyets lengde var fisket. Maksimalkvoten var imidlertid ikke garantert.<sup>392</sup> I 1990 ble det dermed etablert et system hvor fiskere ble delt i to kvotegrupper ut fra eierskap til bestemte enkeltfartøy. Det ble altså med ett en mulighet for den som eide et

---

386 Forskrift 11. januar 1990 nr. 8 om reguleringen av trålfiske etter torsk og hyse nord for 62° N i 1990. Forskrift 11. januar 1990 nr. 9 om reguleringen av fisket etter norsk arktisk torsk med konvensjonelle redskap nord for 62° N i 1990.

387 Forskrift 11. januar 1990 nr. 8 om reguleringen av trålfiske etter torsk og hyse nord for 62° N i 1990 § 7.

388 Lov 23. desember 1988 nr. 99 om endringer i lov av 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv. og i visse andre lover.

389 Ot.prp. nr. 17 (1984–85).

390 Forskrift 11. januar 1990 nr. 9 om reguleringen av fisket etter norsk arktisk torsk med konvensjonelle redskap nord for 62° N i 1990 § 4.

391 Forskrift 24. januar 1991 nr. 59 om endring av forskrift om regulering av fiske etter torsk med konvensjonelle redskap nord for 62° 11,2' n.br. i 1991.

392 Forskrift 11. januar 1990 nr. 9 om reguleringen av fisket etter norsk arktisk torsk med konvensjonelle redskap nord for 62° N i 1990 § 8.

fartøy med tilfredsstillende fangsthistorikk for tildeling av garantert fartøykvote, å selge fartøyet med fortjeneste ut over fartøyets verdi. Dette ble et gjentakende fenomen ved senere lukkinger av en rekke andre fiskerier.

Frem til det nye kvotesystemet trer i kraft med kvotefaktorgrupper som skal ha tildelt en disponibel kvote, går vegen om gruppekvoter etter havressurslova § 11 annet ledd for å fastsette årlig kvote for enkeltfartøy.<sup>393</sup> Bestemmelsen slår fast at det for et bestemt tidsrom kan fastsettes et største tillatte uttak for hver fartøy- eller redskapsgruppe eller annen definert gruppe (gruppekvote). Departementet står relativt fritt til opprettelse av fartøygrupper ut fra objektive kriterier.<sup>394</sup> Det sondres etter dette systemet mellom nasjonal kvote, gruppekvoter, distriktskvoter, kvoter for enkeltfartøy, kvoter for forskning og spesielle kvoteordninger, jf. havressurslova §§ 11–14.

I det nye kvotesystemet skal det for kvotefaktorgruppene (se ovenfor i punkt 9.8) settes av en «disponibel kvote» som er utgangspunktet for tildelingen til enkeltfartøy, jf. havressurslova § 11 annet ledd første punktum. Enkeltfartøys kvote blir da etter regelen i havressurslova § 12 annet ledd fartøyets ideelle andel av det totale antallet kvotefaktorer i kvotefaktorgruppen. Jeg skal se nærmere på dette i kapittel 20.6.3 om fartøykvoter i kvotefaktorgruppene, men finner det hensiktsmessig å forklare dette nærmere:

- Kvotefaktorer er fordelingsnøkkelen for tildeling av fartøykvoter i en kvotefaktorgruppe, jf. havressurslova § 12 annet ledd.
- Departementet fastsetter kvotefaktorgrupper, jf. deltakerloven § 15 første ledd.
- Kvotefaktorgrupper kan bare etableres i et fiskeri som er lukket. Det innebærer at nytildeling av fiskeritillatelse til fartøy i kvotefaktorgrupper er begrenset, jf. deltakerloven § 13 annet ledd. I kvotefaktorgruppen, eksempelvis for torsk, er det med andre ord et bestemt antall fartøy. Samtlige er tildelt fiskeritillatelse og kvotefaktorer, og kvotefaktorene er knyttet til fiskeritillatelsen, jf. deltakerloven § 15 tredje ledd.
- Departementet fastsetter kvoten for kvotefaktorgruppen med hjemmel i havressurslova § 11 annet ledd. Dette er en del av den nasjonale kvote. Loven benytter betegnelsen «disponibel kvote» om denne del av den nasjonale kvote.

393 Prop. 137 L (2019–2020), s. 42.

394 Ot.prp. nr. 20 (2007–2008), s. 185. I den opphevede bestemmelsen i saltvannsfiskeoven § 5 om fartøykvoter slås det fast at fartøyenes kvote kan fastsettes på grunnlag av fartøyenes størrelse, lastekapasitet og bemanning og forskjellig for ulike redskapsgrupper. Dette gir en antydning om sentrale parametere for gruppeinndelingen.



- Enkeltfartøys andel av disponibel kvote, eksempelvis i tonn levendevekt for torsk, beregnes ut fra fartøyets andel av det totale antallet kvotefaktorer i kvotefaktorgruppen, jf. havressurslova § 12 annet ledd. Kvoten fremkommer ved at kvotefaktorene som er tildelt fartøyet, multipliseres med disponibel kvote og divideres med det totale tallet på kvotefaktorer i kvotefaktorgruppen.

I det nye kvotesystemet åpnes det for å etablere en ordning med kvoteutveksling (inn- og utleie av kvoter) innenfor et kvoteår, jf. havressurslova § 14 første ledd.<sup>395</sup> Dette har det ikke vært adgang til tidligere. Kortsiktige utvekslingsordninger som det var adgang til før lovendringen eller finnes hensiktsmessig i fremtiden, vil også kunne hjemles i bestemmelsen. Kvoteutvekslingsordningene er et brudd med prinsippet om én båt, én kvote. Det vil si et brudd med at kvoten er et aksessorium til fartøyet, jf. deltakerloven §§ 4 annet ledd og 12 annet ledd. I forarbeidene er det sentrale hensynet for å tillate kvoteutveksling hensynet til en samfunnsøkonomisk effektiv utnyttelse av fiskeressursene.<sup>396</sup>

## 10.3 KAPASITETSTILPASSING

### 10.3.1 Enhetskvoteordningen

I regjeringens stortingsmelding nr. 93 (1982–83) om retningslinjer for fiskeripolitikken ble det konstatert at fiskerinæringens reelle lønnsevne i gjennomsnitt var lav. Det ble i denne sammenheng pekt på at fiskerinæringens vekst hadde fortsatt ut over 1970-tallet regnet i forbruk av produksjonsmidler, og at oppfisket kvantum ikke kunne vokse i takt med den voksende kapasitet. Videre ble det konstatert at erfaringene det siste tiåret hadde vist at «inntektsgivende statsstøtte påvirker næringens omfang, kapasitet og kostnader».<sup>397</sup>

Kapasitetstilpassing i form av kondemnerings- og salgstøtteordninger var prøvd i tiden etter 1979, men det var etter departementets syn behov for «større frihet til å føre to eller flere ulike typer fartøyskonsesjoner over til ett fartøy slik at dette kan bli utnyttet på helårsbasis».<sup>398</sup> Videre ble det ved endring av saltvannsfiskeloven ved midlertidig lov 21. desember 1984 nr. 94 åpnet for enhetskvoteordninger for ferskfisk- og rundfrystrålerne frem til 1. januar 1988. Enhetskvoteordningen skulle bidra til å redusere antallet fartøy i en gruppe hvor fangstkapasiteten

395 Prop. 137 L (2019–2020), s. 44.

396 Meld. St. 32 (2018–2019), s. 17.

397 St.meld. nr. 93 (1982–83), s. 7.

398 Ibid., s. 117.

overskred tilgjengelig kvotegrunnlag i overskuelig fremtid. Totalkvoten «deles opp i *enhetskvoter*, som fordeles ulikt på de deltakende fartøyer etter nærmere regler eller etter avtaler mellom rederne innen en region».<sup>399</sup> Tilgjengelig fangstkvantum per gjenværende fartøy blir dermed større enn det ellers ville vært. Dette gir økt lønnsomhet for hvert enkelt fartøy i gruppen, og det oppnås en bedre balanse mellom ressursgrunnlag og fangstkapasitet i vedkommende fartøygruppe.<sup>400</sup>

Paragraf 5a ble ved lov 23. desember 1988 nr. 99 utvidet til å omfatte samtlige fartøyer i den konsesjonsbelagte trålerflåten og gitt varighet frem til 31. desember 1998. Det stanset imidlertid ikke med dette. Ved lov 11. juni 1993 nr. 74 ble ordningen utvidet til også å omfatte den konsesjonsbelagte ringnotflåten.

Hjemmelen i § 5a for enhetskvoteordningen ble gjort permanent ved lov 30. april 1999 nr. 21 og utvidet til å omfatte fartøyer over 28 meter største lengde som fisker med konvensjonelle redskap og med adgangsbegrensning. Ytterligere utvidelse til også å omfatte fartøyer under 28 meter i adgangsbegrensede fiskerier ble gjort ved lovendring 1. juni 2001 nr. 25.<sup>401</sup> Med bakgrunn i Norges Fiskarlag sitt innspill til departementets høringsforslag ble det presisert i § 5a at departementet hadde fullmakt til å «fastsette andre former for spesielle kvoteordninger som innebærer at kvotene fordeles ulikt mellom de deltagende fartøyer, herunder ordninger som bytte av kvoter».

Enhetskvoteordningen var tidsbegrenset og gikk ut på at et rederi fikk økt kvoten for et fartøy når et annet fartøy i rederiet eller samarbeidende rederi ble tatt ut av fisket. Ved årtusenskiftet ble enhetskvoter tildelt for 13 år, men 18 år dersom det fartøyet som tas ut av fiske, ble fysisk kondemnert.<sup>402</sup> Departementet erkjente imidlertid at det var usikkert hvor lang tid enhetskvoteperioden burde være for at det ville være bedriftsøkonomisk lønnsomt å ta et fartøy ut av fisket.<sup>403</sup>

Et mindretall i næringskomiteen fremmet ved lovbehandlingen i april 2001 forslag om å be regjeringen gjennomføre en grundig evaluering av gjeldende ordning med enhetskvoter med vekt på konsekvenser i forhold til vedtatte mål for fiskeripolitikk og bosetting.<sup>404</sup> Forslaget fikk ved den senere behandlingen i Stortinget i mai 2001 ikke flertall.<sup>405</sup>

399 Ot.prp. nr. 17 (1984–1985), s. 3.

400 Ot.prp. nr. 39 (2000–2001), s. 5.

401 Endringen kom i kjølvannet av Stortingets anmodningsvedtak 4. mai 1999. Se Ot.prp. nr. 39 (2000–2001), s. 1.

402 Ibid., s. 6.

403 Ibid., s. 5.

404 Innst. O. nr. 73 (2000–2001), s. 974.

405 Sak nr. 3 den 8. mai 2001. Avgjort uten debatt.

### 10.3.2 Strukturkvoteordninger

I kjølvannet av lovendringen 1. juni 2001 hadde departementet et sterkt fokus på tiltak for kapasitetstilpassing i kystfiskeflåten, og regjeringen fremmet i mai 2002 forslag om en ny fullmaktsbestemmelse i saltvannsfiskekloven § 9a. Denne gang gjaldt det etablering av et strukturfond for kapasitetstilpassing av fiskeflåten. Stortinget sluttet seg til forslaget ved lov 28. mars 2003 nr. 19.<sup>406</sup> Også ved denne lovbehandlingen ble det fremsatt forslag til anmodningsvedtak om konsekvensutredning fra et mindretall (Ap og Sp) i næringskomiteen med fokus på geografisk fordelingseffekt og landingsmønster. Et annet mindretall (Frp) foreslo at regjeringen skulle anmodes om å utrede innføring av omsettelige fiskekvoter.<sup>407</sup> Ingen av forslagene ble bifalt ved Stortingets senere behandling i desember 2002.<sup>408</sup>

Stortinget bifalt i juni 2003 næringskomiteens innstilling.<sup>409</sup> Men regjeringen ble ved etableringen av den såkalte strukturkvoteordningen anmodet om å sette et kvotetak på tre kvoter per fartøy.<sup>410</sup>

I tråd med Stortingets vedtak fastsatte regjeringen Bondevik II i perioden 2003–2005 tre ulike ordninger basert på fartøystørrelse. Myrvang-utvalget beskriver ordningene slik i sin NOU fra 2006:

«Den minste kystflåten under 15 m har hatt tilgang til en kondemneringsordning, hvor næringen og staten har finansiert like store andeler. Kystflåten mellom 15 og 28 m har kunnet benytte seg av en strukturkvoteordning, hvor kvoter kan overføres mellom fartøy, gitt at ett av fartøyene kondemneres. I tillegg har hele kystflåten kunnet benytte seg av en driftsordning, som innebærer en begrenset kvoteutveksling mellom fartøy i samme reguleringsgruppe. Ordningene for kystflåten ble lagt fram for Stortinget i Stortingsmelding nr. 20 (2002–2003). Havfiskeflåten har hatt tilgang til en strukturkvoteordning basert på samme prinsipper som kystfiskeflåten, men med enkelte forskjeller.»<sup>411</sup>

Strukturkvoteordningen ble fastsatt ved kgl.res. 7. november 2003 (forskrift nr. 1309) med hjemmel i saltvannsfiskekloven § 5a. Det ble i forskriften § 10 bestemt at strukturkvote tildeles for ett år av gangen, samt at strukturkvoten skal tilsvare kvotefaktoren for det fartøyet som tas ut av fiske, men avkortet med 20 %

406 Lov 28. mars 2003 nr. 19 om endring i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv. (strukturfond for kapasitetstilpassing av fiskeflåten).

407 Innst. O. nr. 34 (2002–2003), s. 7.

408 Sak nr. 10 og 11 den 19. desember 2002. Avgjort uten debatt.

409 Innst. S. nr. 271 (2002–2003).

410 Forhandlinger i Stortinget nr. 218, 2003, s. 3281.

411 NOU 2006: 16, s. 35.

av denne. Det ble imidlertid ikke fastsatt antallet år ordningen kunne løpe, og i det politiske ordskiftet var «evigvarende kvoter» et brennende spørsmål. Dette stanset imidlertid ikke regjeringen Bondevik II fra å vedta en tidsbegrenset strukturkvoteordning for havfiskeflåten ved Kronprinsregentens res. 4. mars 2005 (forskrift nr. 193) uten at Stortinget hadde uttalt seg om saken.<sup>412</sup>

Da regjeringen Bondevik II mistet sitt parlamentariske grunnlag etter stortingsvalget i 2005, innførte regjeringen Stoltenberg II «strukturfrys» og nedsatte Myrvang-utvalget til å utrede strukturtiltak for fiskeflåten.<sup>413</sup>

I kjølvannet av Myrvang-utvalgets utredning fremmet regjeringen Stoltenberg II Stortingsmelding nr. 21 (2006–2007) om strukturpolitikk for fiskeflåten. Næringskomiteens behandling og debatten i Stortinget 5. juni 2007 viste de politiske skillelinjer i strukturpolitikken blant annet i spørsmålet om tidsbegrensning av strukturkvotene. Med Stoltenberg II-regjeringens parlamentariske flertall i ryggen ble Stortingsmelding nr. 21 (2006–2007) vedtatt vedlagt protokollen, og regjeringen fulgte opp med tidsbegrensning av tildelte og fremtidige strukturkvoter. Videre ble strukturkvoteordningen utvidet til å omfatte fartøy med hjemmelslengde mellom 11 og 15 meter (13–15 meter i makrellfisket).

Utvidelsen av strukturkvoteordningen ble begrunnet med at strukturvirkemidlene for denne lengdegruppen hadde gitt minst effekt.<sup>414</sup> Selv om dette også var tilfellet for fartøy mellom 10 og 10,99 meter i torskefisket nord for 62° nord, valgte regjeringen å skille disse fartøy fra lengdegruppen mellom 11 og 15 meter. Fartøy mellom 10 og 10,99 meter ble dermed ikke gitt tilgang til strukturkvoteordningen. Regjeringen bygde dette standpunktet på Myrvang-utvalgets argumentasjon.<sup>415</sup> Nærmere bestemt argumentasjonen hos medlemmene av utvalget (flertallet) som gikk inn for å utvide strukturkvoteordningen til å omfatte fartøy mellom 11 og 15 meter.

Flertallet var delt i to fraksjoner. Den ene fraksjon (gruppe 2) tok utgangspunkt i at kondemneringsordningen hadde hatt en viss effekt for torskeflåten under 10 meter i nord, og la til grunn at denne delen av flåten måtte anses tilpasset ressursgrunnlaget. Videre at lønnsomhetsberegninger indikerte et behov for strukturering i flåtegruppen mellom 10 og 15 meter dersom gruppen ikke ble tilført mer fisk. Ut fra hensynet til «aktivitet langs kysten» mente imidlertid flertallet at det ved utvidelse av strukturkvoteordningen til å omfatte mindre fartøy måtte vises varsomhet slik at «strukturering ikke i for stor grad svekker

412 Innst. S. nr. 238 (2006–2007), s. 9.

413 NOU 2006: 16.

414 St.meld. nr. 21 (2006–2007), s. 77.

415 L.c.

bosetting og arbeidsplasser på kysten». Ved å skille ut fartøy med hjemmelslengde mellom 10 og 10,99 meter ble om lag halvparten av fartøy i lengdegruppen mellom 10 og 15 meter ikke omfattet av strukturvoteordningen.<sup>416</sup>

Den andre fraksjon (gruppe 3) mente for sin del at fartøy mellom 10 og 10,99 meter hadde sammenfallende driftsmønster med fartøyene under 10 meter med sesongfiske og enmannsdrift, og dermed kunne skilles fra fartøy mellom 11 og 15 meter. Denne fraksjon mente i tråd med gruppe 2 at tilgang til strukturvoteordningen for fartøy mellom 10 og 10,99 meter på grunn av antallet fartøy i denne lengdegruppen ville få negativ betydning for lokalsamfunn.<sup>417</sup>

Forskjellsbehandlingen av gruppen 10–10,99 meter og gruppen 11–15 meter har vedvart, og det er usikkert om dette vil endres i kjølvannet av regjeringen Støre sitt høringsnotat 6. juli 2022 om rammebetingelser for den minste kystflåten. Notatet er omtalt i kapittel 5.2. Det vi har å forholde oss til i dag, er regjeringen Solberg II sin kvotemelding og Stortingets vedtak ved behandlingen av stortingsmeldingen.<sup>418</sup> Stortingets vedtak indikerer ingen endring for tilgangen til strukturvoteordningen for fartøy under 11 meter.

I kvotemeldingen tales det generelt om sjarkfiskeflåten uten at fartøy 10–10,99 meter omtales særskilt. Fortsatt er det hensynet til denne flåtens «særlige rolle i samfunnsutviklingen» som fremheves som begrunnelse for at ingen fartøy i den minste flåtegruppen (sjarkflåten under 11 meter) skal gis tilgang til strukturvoteordningen. Det legges til grunn at ved tilgang til ordningen vil det «kunne bli tatt ut mange fartøy av fiske» og «påvirke hensynet til en gradvis tilpassing og fortsatt geografisk og eierskapsmessig spredning av sjarkflåten».<sup>419</sup> Det forhold at samfiskeordningen, som ble etablert i 2010, har bidratt til strukturtilpassing av flåtegruppen tas det ikke hensyn til i regjeringens «helhetsvurdering».<sup>420</sup>

### 10.3.3 Samfiskeordningen

Samfiskeordningen representerte i 2010 en ny milepæl for kapasitetstilpassing i den minste flåtegruppen. Kvoteutvalget slår i NOU 2016: 26 fast at «[i] stedet for strukturvoteordning har fartøygruppen under elleve meter hjemmelslengde tilgang til en samfiskeordning».<sup>421</sup> Ordningen var blant annet foranlediget av lav

416 NOU 2006: 16, s. 104.

417 Ibid., s. 112.

418 Meld. St. 32 (2018–2019).

419 Ibid., s. 26.

420 L.c.

421 NOU 2006: 16, s. 52–53.

lønnsomhet i den minste flåtegruppen i 2009 med «lave torskepriser og tidvis liten kjøperinteresse i kjølvannet av finanskrisen».<sup>422</sup> Jeg beskriver ordningen i kapittel 21.3. Et sentralt forhold er at ordningen åpner for at en fisker som eier to fartøy med fartøyskvoter, fisker begge kvoter med samme fartøy, og på den måten oppnår effektivisering. Sammenlignet med strukturkvoteordningen avkortet ikke fartøyskvoten ved fiskerens samfiske med seg selv, men fiskeren har på den annen side utgifter til å holde begge fartøy i stand som godkjente fiskefartøy. Dette er selvsagt sløsing med ressurser satt i system. Samfiske med seg selv innen torskefisket skal ifølge Stortingets anmodningsvedtak nr. 556 (2019–2020) avvikles innen 31. desember 2025.<sup>423</sup>

### 10.3.4 Strukturkvoteordninger kan videreføres i det nye kvotesystemet

Ordninger for kapasitetstilpassing kan i dag sies å ha befestet seg som et fast element i fiskerilovgivning. I det nye grunnsystemet etter lovendringen har strukturkvoteordningene hjemmel i deltakerloven § 15 fjerde og femte ledd.<sup>424</sup>

## 10.4 KAPASITETSTILPASSING OG RETTSSYSTEMETS RESPONS

Ordninger for kapasitetstilpassing berører sentrale rettslige prinsipper som ikke alltid er gjenstand for oppmerksomhet. I kvoteutvalgets utredning indikeres generelt at rettslige spørsmål overses ved endringer i kvotesystemet, se kapittel 26.10.

Rettsystemets respons på endringer i kvotesystemet krever saksanlegg fra berørte parter. Ved tidsbegrensningen av strukturkvotene hadde for eksempel næringsutøverne fått en sterk forventning ved etablering av ordningene om at tildelte strukturkvoter var tidsubegrensede.<sup>425</sup> Men et trållerederi (Volstad) som hadde strukturert i tillit til strukturkvoteordningen for havfiskeflåten, vant imidlertid ikke frem med sitt søksmål mot staten om grunnlovsstridig tilbakevirkende

422 Meld. St. 32 (2018–2019), s. 69. Se også Bent Dreyer og Bjørn Inge Bendiksen, I etterpåklokskapens lys. Finanskrisens effekter i torskesektoren», Nofima, rapport nr. 23/2010. Rapporten er omtalt i Svein Kristian Arntzen, Minsteprisfastsetting på førstehåndsomsetning av villevende marine ressurser – en sak for jevnbyrdige parter?, *Kritisk juss*, 2016, 42(2), s. 163–176 på s. 169 flg.

423 Stortingets anmodningsvedtak nr. 556 (2019–2020).

424 Prop. 137 L (2019–2020), s. 9, venstre spalte, og 39.

425 Rt. 2013 s. 1345P Volstad-saken, avsnitt 122 (førstvoterende), avsnitt 196 (annenvoterende), avsnitt 233 (tredjevoterende).

vedtak om tidsbegrensning av strukturkvotene eller at eiendomsvernet etter EMK P 1-1 var krenket.<sup>426</sup> Dommen ble avsagt med et knapt flertall (9–8).

Samfiskeordningen etablerer etter min mening 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 strukturvoteordningene for kyst- og havfiskeflåten. Og at det i tråd med Rt. 2013 s. 1345P Volstad-saken avsnitt 70–78 kan konstateres et prima facie-vern. 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.<sup>427</sup>

Det som gjør samfiskeordningen særlig interessant i rettslig sammenheng, er at det ved den rettslige vurdering av ordningen ikke bare dreier seg om avgrensning av fartøyeiernes rettigheter ut fra de nevnte 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 FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 26. Når forskjellsbehandlingen består i at en kategori fartøyeiere (fartøy elleve meter og større) får bedre muligheter til å øke sitt driftsgrunnlag enn den andre kategori fartøyeiere (under elleve 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.

I regjeringens høringsnotat om rammebetingelser for den minste kystflåten drøftes, på tross av Stortingets anmodningsvedtak, om strukturvoteordningen bør utvides til å omfatte fartøy under elleve 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 strukturvoteordningen er ikke behandlet. Dette bør utredes av departementet. Poenget her er at så lenge strukturering er et siktemål for flåten under elleve 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.

426 Rt. 2013 s. 1345P Volstad-saken.

427 Svein Kristian Arntzen, Volstad-saken – et fyr langs leden?, *Kritisk juss*, 2016, s. 98–117.

## Del 3

# Opptakt til utforming av et nytt kvotesystem og stortingets føringer







# 11. Utredningene 2014–2016

## 11.1 UTREDNINGENE 2014 TIL 2016

### 11.1.1 Innledning

Sjømatindustriutvalgets utredning i NOU 2014: 16 er et sentralt startpunkt i rekken av utredninger. Utredningen har en bred tilnærming til sjømatnæringen hvor hele verdikjeden er gjenstand for vurdering. De senere utredninger og rapporter vurderer deler av verdikjeden og kan derfor ses på som en oppfølging av sjømatindustriens utredning. Dette gjelder rapport fra ekspertgruppe nedsatt av departementet i mai 2016 vedrørende vurdering av pliktsystemet for trålerne, rapport fra ekspertgruppe nedsatt av departementet i juni 2016 vedrørende vurdering av forenklinger og forbedringer innen førstehåndsomsetningen av fisk, og kvoteutvalgets utredning i NOU 2016: 26.

### 11.1.2 Utredernes forståelse av sjømatnæringen

#### 11.1.2.1 Sjømatindustriutvalget

Sjømatindustriutvalgets utredning er «rettet mot verdiskaping og lønnsom drift i sjømatindustrien» i et verdikjedeperspektiv.<sup>428</sup> Utvalgets forståelse er at «sjømatindustrien er [en] konkurranseutsatt eksportnæring lokalisert i et land med verdens dyreste arbeidskraft».<sup>429</sup> Kunnskapsgrunnlaget for utredningen er med dette som utgangspunkt knyttet til konkurransekraft. Med andre ord kunnskap om hvilke rammebetingelser som gir konkurransekraft vedrørende kundenes krav til pris og produkter, norske arbeidstakers krav til lønn og andre arbeidsbetingelser, kapitalleiers krav til risikostjert kapitalavkastning og politiske myndigheters krav til miljømessig bærekraft, mattrygghet og skatteinntekter.<sup>430</sup>

428 NOU 2014: 16, s. 11.

429 Ibid., s. 19.

430 Ibid., s. 31. I kjølvannet av denne utredningen utarbeidet Solberg I-regjeringen Meld. St. 10 (2015–2016) En konkurransekraftig sjømatindustri. Her følger regjeringen opp flere av forslagene fra sjømatindustriutvalget. Som sagt ble denne meldingen trukket.

### 11.1.2.2 Ekspertgruppen for førstehåndsomsetningen

Ekspertgruppen for vurdering av forenklinger og forbedringer innen førstehåndsomsetningen av fisk fikk sitt mandat fra Stortinget i forbindelse med behandlingen av regjeringens stortingsmelding om sjømatindustrien. Mandatet var begrenset til å «se på prisfastsettelsen for fisk innenfor dagens fiskesalslagslov, som skal gi råd og veiledning til partene». Argumentasjonen går altså ikke direkte på endring av fiskesalslagslova, men er å anse som råd og veiledning til hvordan partene bør gå frem ved prisfastsettelsen innenfor dagens regelverk.

I rapporten fremkommer at ekspertgruppen arbeider ut fra den samme forståelse som sjømatindustriutvalget, nemlig at sjømatnæringen «trenger rammebetingelser som gir sterk konkurransevne på det globale sjømatmarkedet». Dette er for øvrig helt i samsvar med formålsangivelsen i fiskesalslagslova § 1 om å medvirke til «samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av viltlevande marine ressursar ved å leggje til rette for gode rammer for førstehåndsomsetning». Ut fra ekspertgruppens kunnskapsgrunnlag vil transparens, forutsigbarhet, like konkurransevilkår, kvalitet og kvotekontroll bidra til konkurransekraft.

### 11.1.2.3 Ekspertgruppen for pliktsystemet

I rapport fra ekspertgruppe nedsatt av departementet i mai 2016, vedrørende vurdering av pliktsystemet for trålerne, fremkommer at denne ekspertgruppens forståelse er at pliktsystemet er knyttet til havressurslova § 2 og kystbefolkningen i Nord-Norge, samt at lukkingen av fiskeriene har gitt en ressursrente. Det vil si «en differanse mellom inntektene fra fangsten og kostnadene ved innsatsen».<sup>431</sup> Med dette som utgangspunkt omtales forholdet mellom trålerne og kystsamfunn som en samfunnskontrakt hvor sosial bærekraft og forankring i havressurslovas samfunnsmessige og fordelingsmessige hensyn skal ivaretas. Ut fra gruppens kunnskapsgrunnlag fremheves som et sentralt poeng at når verdiskapingen forblir i kystsamfunn, gis disse samfunnene større muligheter til «å tilpasse seg endrede rammebetingelser, til å innovere i produksjon og markedsføring, osv.».<sup>432</sup> I kjølvannet av rapporten fremmet Solberg I-regjeringen Meld. St. 20 (2016–2017) Pliktsystemet for torsketrålere. Meldingen ble imidlertid trukket før Stortingets behandling.

431 Rapport fra ekspertgruppe nedsatt av Nærings- og fiskeridepartementet. Vurdering av leveringsplikten, bearbeidingsplikten og aktivitetsplikten, 2016, s. 20.

432 Ibid., s. 20 og s. 21.

#### 11.1.2.4 Kvoteutvalget

Kvoteutvalget har i NOU 2016: 26 tatt utgangspunkt i hensynet til en bærekraftig forvaltning, effektivitet, fleksibilitet og legitimitet.<sup>433</sup> Dette fremstår som forslagsstillernes holdning. Utvalget legger imidlertid til en ytterligere forståelse av hva som teller ved utforming av et nytt kvotesystem, nemlig at det ikke skal vurderes systemer som «bryter med dagens initiale kvotefordeling mellom grupper og enkeltfartøy».<sup>434</sup> Gitt at kvotesystemet endres som foreslått «mener et samlet utvalg at det bør innføres en form for innkreving av ressursrente i fiskeriene».<sup>435</sup> Argumentasjonen går med andre ord på at konsekvensene som effektiviseringen vil innebære, må legitimeres ved at næringen skal betale en ressursrenteavgift til fellesskapet.

Når det gjelder kunnskapsgrunnlaget for kvoteutvalgets forståelse, var utvalget sammensatt av personer med ulik faglig bakgrunn og erfaring. Det ble videre innhentet en utredning om legitimitetsspørsmål og en konsekvensanalyse av ulike modeller for «et framtidrettet kvotesystem».<sup>436</sup> Kvoteutvalgets holdning er, som antydnet, i første rekke knyttet til å utforme rammebetingelser som gir effektivitet, fleksibilitet og sikrer legitimitet. Kvoteutvalgets flertall argumenterer for å effektivisere kvotesystemet med basis i det som synes å være tilsvarende kunnskapsgrunnlag som sjømatindustriutvalget la til grunn.

Det fremholdes i utredningen at kvotesystemet er et komplekst system som bør forenkles.<sup>437</sup> Systemet hevdes å være komplisert, uoversiktlig og byråkratisk. Det hevdes også at systemet ikke vil være robust i møte med fremtidige behov for tilpassinger.<sup>438</sup>

### 11.1.3 Eierskap

#### 11.1.3.1 Sjømatindustrien

Eierskap til merkeregistrerte fiskefartøy er avgjørende for å kunne delta i fisket. Begrensninger i adgangen til å eie fiskefartøy kan i et samfunnsøkonomisk perspektiv få negative konsekvenser ved «at innsatsfaktorene [ikke] tilflytter de mest

---

433 Se for øvrig Jahn Petter Johnsen, «Creating political spaces at sea – governmentalisation and governability in Norwegian Fisheries», *Maritime Studies*, 2017, 16(18), s. 15. <https://doi.org/10.1186/s40152-017-0071-7>.

434 NOU 2016: 26, s. 10.

435 Ibid., s. 94.

436 Ibid., s. 11.

437 Ibid., s. 42.

438 L.c.

effektive produsentene».<sup>439</sup> Poenget her er altså at de mest effektive fartøyeiere gir størst verdiskaping. Med dette som utgangspunkt ønsker et flertall av medlemmene i industriutvalget å endre deltakerloven § 6 (aktivitetskravet) for å åpne for at sjømatindustribedrifter kan eie fiskefartøy.<sup>440</sup> Vilkåret er at bedriften har en «reell økonomisk forbindelse til norske kystsamfunn», og det forutsettes et kvotetak.<sup>441</sup> Det vil si en begrensning for hvor stor andel av den nasjonale kvote en industribedrift kan «eie».<sup>442</sup>

### 11.1.3.2 Kvotetak og eierkonsentrasjon

Kvoteutvalget tar ikke stilling til spørsmålet om endring av deltakerlovens aktivitetskrav. Hva angår kvotetak og eierkonsentrasjon hos eiere som oppfyller aktivitetskravet, foreslår kvoteutvalget ikke endringer, men slår fast at krav til lønnsomhet vil kunne kreve heving av kvotetak.

### 11.1.3.3 Regionale bindinger

Industriutvalgets flertall overlater til myndighetene å avgjøre i hvilken grad det bør knyttes regionale bindinger til eierskap til fiskefartøy.<sup>443</sup> Det vil si at «den overordnede regionale fordelingen av økonomisk aktivitet og sysselsetting langs kysten» tar ikke utvalget stilling til.<sup>444</sup> Kvoteutvalget synes i utgangspunktet å gå inn for en geografisk spredt flåte, men også dette utvalget uttaler seg nokså forsiktig om dette distriktpolitiske spørsmålet.<sup>445</sup>

## 11.1.4 Fartøyutforming og redskapsteknologi

Industriutvalgets utgangspunkt er «at for å øke verdiskapingen i hele den norske verdikjeden for villfanget fisk, må myndighetene tilrettelegge for effektive og fleksible fangstoperasjoner».<sup>446</sup> Utvalget går på denne bakgrunn inn for fri fartøyutforming og oppmyking i redskapsteknologi. Utvalget fremhever også sammenhengen mellom teknologi og kvoter. Det vil si at «store kvoter i større grad

439 NOU 2014: 16, s. 97.

440 Ibid., s. 98.

441 L.c.

442 L.c.

443 L.c.

444 L.c.

445 NOU 2016: 26, s. 95.

446 NOU 2014: 16, s. 102.

tillater at det investeres mer i arbeidsbesparende teknologi». Dermed legger utvalget opp til «oppmyking av strukturkvotebegrensningene». <sup>447</sup> Det vil si hvor stor andel et enkeltfartøy kan ha i et fiskeri.

Kvoteutvalget velger en langt mer restriktiv linje enn sjømatindustriutvalget av hensyn til en «diversifisert flåte». <sup>448</sup> Det kan kanskje sies at dette utvalget går i motsatt retning enn det som er tilfellet for industriutvalget. Utvalget går inn for å gå bort fra prinsippet om inndeling av flåten etter hjemmelslengde og vil i stedet ha et system hvor flåten inndeles etter fysisk lengde. «Dette innebærer at fartøyeier må selge seg ut og kjøpe seg inn i en ny gruppe ved anskaffelse av større eller mindre fartøy enn det gruppen omfatter.» <sup>449</sup> Det synes her å være hensynet til en differensiert flåte som har fått gjennomslag. <sup>450</sup> Opprettholdelse av en kystfiskeflåte hvor det er rom for små fartøy er også i tråd med statens forpliktelser overfor småskalfiskere i sjøsamiske områder, og forslaget er da også fremmet med en henvisning til et innspill fra Sametinget. <sup>451</sup>

## 11.1.5 Kvoter for enkeltfartøy

### 11.1.5.1 Sjømatindustriutvalget

Industriutvalget forsøker ikke å utforme et helhetlig kvotesystem, men har et særlig fokus på strukturkvoteordningene i hav- og kystfiskeflåten. Ordningene omfatter i dag en betydelig del av den nasjonale kvote. Hos kvoteutvalget angis at «40 prosent av Norges samlede fiskekvantum» omfattes av ordningen. <sup>452</sup> Med andre ord utgjorde strukturkvotefaktorene i 2016 ca. 40 % av de til enhver tid tilgjengelige nasjonale fiskeressurser når vi slår sammen alle kommersielt interessante fiskerier. Denne andelen er økt i tiden etter 2016. <sup>453</sup> Struktureringsgraden er 50,1 % for torsk nord, 53,1 % for sei nord, 51,2 % for hyse nord, 28,7 % for makrell og 43,9 % for NVG-sild. <sup>454</sup> Ettersom disse kvotefaktorene er tidsbegrenset, er det naturlig at så vel industriutvalget som kvoteutvalget har et særlig fokus på disse ordningene. Utvalgets flertall mener at dagens ordninger «begrenser flåteleddets innovasjonsevne, samt muligheten for effektiv kapitalutnyttelse og høyere

---

447 NOU 2016: 26, s. 95.

448 L.c.

449 L.c. s. 95.

450 NOU 2016: 26, s. 42.

451 Ibid., s. 95.

452 Ibid., s. 99.

453 Høringsnotat, Fordeling av strukturgevinst fra utløpt tidsbegrensning i strukturkvoteordningen, høringsfrist 7. oktober 2022, s. 9 i femte kolonne i tabell 1.

454 L.c.

lønnsomhet, herunder realisering av grunnrenten».<sup>455</sup> Det slås videre fast at «[d]ette elementet representerer etter all sannsynlighet den største potensielle positive økonomiske effekten for verdikjeden som helhet».<sup>456</sup> Det foreslås på denne bakgrunn at kvotetaket per fartøy oppheves, samt at fiskeressursene ikke tildeles som «pakker». Det vil si at enkeltfartøy kan «sette sammen en kvoteportefølje de anser økonomisk gunstig».<sup>457</sup> Forslaget forutsetter en form for ressursrentebeskatning på grunn av kapitaliseringen av grunnrenten. Beskatningen skal ivareta «politisk ønskede fordelingshensyn».<sup>458</sup> Utvalget peker med andre ord her på at fiskeressursene tilhører fellesskapet, og at dette må ivaretas av myndighetene gjennom ressursrentebeskatning. Ut over at det sies at det bør etableres et kvotetak på selskapsnivå, er det ikke tatt stilling til om strukturkvotene fortsatt skal være tidsbegrenset. Tidsbegrensning vil imidlertid ikke harmonere med utvalgets syn på viktigheten av å bruke strukturkvoteordningene for alt de er verdt for å oppnå størst mulig økonomisk effekt.

Utvalgets flertall går inn for eiermessige begrensninger vedrørende kvoter, men presiserer at «slike begrensninger ikke må være til hinder for etablering av næringsklynger, og at aktører/selskap kan utnytte skalafordeler i fangst og foredling».<sup>459</sup>

### 11.1.5.2 Kvoteutvalget

Kvoteutvalget forslår fjerning av tidsbegrensningen for strukturkvotene. Flertallet foreslår at «strukturkvoter konverteres i forbindelse med at tidsbegrensningen fjernes».<sup>460</sup> Med dette forstås at strukturkvotefaktorene konverteres til ordinære kvotefaktorer uten tidsbegrensning og «fordeles på fartøyene i de respektive fartøygrupper slik de i dag er definert».<sup>461</sup> Videre kan nevnes at et flertall går inn for å åpne for at kvotepakker kan deles opp. Kvoteutvalget følger dermed opp industriutvalget på dette punktet og fremhever at bedre tilpassing og spesialisering i særlig grad gjelder innen torskefiskeriene.<sup>462</sup> Utvalget følger også opp industriutvalgets forslag om ressursrentebeskatning.

Kvoteutvalget søker å utforme et helhetlig kvotesystem innenfor mandatets rammer og hvor strukturkvoteordningen avvikles samtidig som det innføres en

---

455 NOU 2014: 16, s. 104.

456 L.c.

457 L.c.

458 L.c.

459 NOU 2014: 16, s. 98.

460 NOU 2016: 26, s. 97.

461 L.c.

462 Ibid., s. 99.

ressursrentebeskatning. Grunnstrukturen i dagens system med åpne og lukkede fartøygrupper synes å ligge fast. Den som oppfyller vilkårene for ervervstillatelse, skal, som i dag, ha rett til å delta i de åpne fiskerier, dog bør det ifølge utvalget vurderes begrensninger i muligheten til å «selge seg ut av lukket gruppe og etablere seg i åpen gruppe».<sup>463</sup>

Når det gjelder de lukkede grupper, forslår utvalget å oppgradere de årlige deltakeradganger i kystfiskeflåten til permanente fiskeritillatelser på lik linje med konsesjonene i havfiskeflåten. Dette innebærer at det etableres et felles system for den lukkede delen av fiskeflåten. I denne delen av flåten foreslås videre å knytte kvotefaktorene til den nasjonale kvote og ikke som i dag til gruppekvoten. Det vil si at enkeltfartøys høstingsmulighet innen det aktuelle fisket er en andel av den nasjonale totalkvoten. Dermed skapes større forutsigbarhet for eier av enkeltfartøy samtidig som handlingsrommet for forvaltningen blir redusert ved at muligheten for å endre fordelingsnøkler mellom grupper faller bort.

Begge forslagene vil skape større grad av forutberegnelighet for eierne av fartøy i lukkede grupper. Dette hensynet ligger også til grunn for forslagene om innstramming i ekstravoteordningene og rekrutteringsordningen. Det vil si ordninger som reduserer høstingsmuligheten for enkeltfartøy. Videre anbefaler utvalget at overregulering unngås i størst mulig grad. Med andre ord bør det satses på garanterte fartøykvoter.<sup>464</sup>

Kvoteutvalgets flertall har også fremsatt et forslag om adgang til utleie av kvoter.<sup>465</sup> Ordningen skal gjelde for ett år av gangen, ikke overstige 20 prosent av fartøyets samlede kvotebeholdning, og som en hovedregel finne sted innen fartøyets fartøygruppe. Kvotene skal tilbys på en felles markeds plass. Forslaget om utleie bryter med et grunnfestet prinsipp hos oss, men kan leses i forlengelsen av videreføringen av adgangen til å «splitte» kvotefaktorer.<sup>466</sup> Denne adgangen til å slå sammen kvotefaktorer bør ifølge utvalget utvides til også å omfatte flåten under elleve meter. Dette ut fra et likhetsprinsipp.

Fleksibilitet i flåteleddet gjelder kvoter så vel som fartøyteknologi og geografiske begrensninger vedrørende eierskap til fiskefartøy. Grunntonen hos kvoteutvalget er at dess færre restriksjoner, dess større grad av effektivitet oppnås. Kvoteutvalgets episteme, i betydningen vitenskapelig innsikt, er dermed langt på vei og ikke overraskende sammenfallende med det vi finner hos sjømatindustriutvalget. Den positive tro på markedet som regulator kommer for eksempel til uttrykk når det

---

463 Ibid., s. 95.

464 Ibid., s. 96.

465 Ibid., s. 97.

466 Ibid., s. 99.



antydtes at «økonomiske drivkrefter selv vil opprettholde en differensiert flåte, fordi ulike fiskerier, sesonger og markeder krever ulike typer redskaper».<sup>467</sup>

Det argumenteres for fleksibilitet i kvotesystemet ved en tro på at prissignalet i velfungerende markeder vil «sikre en optimal allokering av råstoff uten regulering».<sup>468</sup> Dagens mekanismer for fleksibilitet i kvotesystemet anses altså ikke tilstrekkelige i et effektivitetsperspektiv. Ordningene som ifølge utvalget ikke strekker til for ivaretagelse av effektivitetsutfordringen i flåteleddet på en god måte, er bruk av samlekvoter, rederikvoteordning, driftskvoteordningen, slumpfiskordningen, samfiskordningen, kvotebytte, adgang til å benytte leiefartøy, partråling, overføring av fangst ved for store kast og kvotefleksibilitet.<sup>469</sup> Det pekes på at utfordringen i kvotesystemet «er særlig å få koblet de mange ulike ordninger og vilkår i de årlige reguleringene slik at fartøyenes kvoter kan genereres på en enkel og korrekt måte».<sup>470</sup>

### 11.1.6 Førstehåndsomsetningen

Sjømatindustriutvalgets overordnede syn er at fiskesalgslagene bør sørge for en «proaktiv tilrettelegging for å hente ut gevinstene fra markedsbasert omsetning, hvor aktørene beskyttes mot utilbørlig utnyttelse av markedsrett».<sup>471</sup> Utvalgets flertall mener at eierskap til fiskesalgslagene ikke bør være forbeholdt fiskerne og deres organisasjoner. Det antydtes at antallet fiskesalgslag bør reduseres, samt at det innføres en oppmannsordning (voldgift) som kan tre inn ved uenighet om fastsettelse av salgsvilkår (forretningsregler) og minstepriser. Kvoteutvalget tar på sin side ikke stilling til førstehåndsomsetningen.

Ekspertgruppen som ble oppnevnt av regjeringen 6. juli 2016, fremmet en rekke forslag til forenkling og forbedring knyttet til (i) minsteprisfastsetting, (ii) tilrettelegging av markedsplassen blant annet gjennom auksjon og terminkontrakter og harmonisering av forretningsregler, (iii) kvalitetsavvik og pris.

### 11.1.7 Pliktsystemet

Sjømatindustriutvalgets flertall vurderer pliktsystemet «som lite hensiktsmessig både økonomisk og relatert til de opprinnelige intensjonene med pliktsystemet».<sup>472</sup>

467 Ibid., s. 35.

468 L.c.

469 Ibid., s. 34–35.

470 Ibid., s. 36.

471 NOU 2014: 16, s. 114.

472 Ibid., s. 107.

Det er vist til at systemet omfatter få aktører i foredlingsindustrien, er administrasjonskrevende og hemmer innovasjonsevnen til de berørte bedriftene. Hertil kommer at systemet ifølge utvalget trolig har liten betydning for sysselsettingen på de steder som omfattes av ordningen.<sup>473</sup>

Pliktutvalget som ble oppnevnt våren 2016, konkluderer i tråd med sjøma-industriutvalget som følger: (i) Pliktene er et lite egnet virkemiddel for å oppnå intensjonen om lønnsom, helårig drift av foredlingsanlegg basert på trålråstoff, (ii) en pliktstyrt næring er lite fleksibel og tilpassingsdyktig ved omskiftelige forhold på ressursiden og ved intens global konkurranse på markedssiden, og den vil ikke være i stand til å gi størst mulig verdiskaping av fiskeressursene til enhver tid, (iii) oppheving av pliktene, i særdeleshet aktivitetsplikten, vil kunne realisere betydelige verdier for næringsaktørene. Pliktutvalget forutsetter i forlengelsen av dette at verdiene som realiseres ved oppheving av pliktene, kommer kystsamfunnene til gode gjennom omfordeling av ressurser. Utvalget inntar altså et klart standpunkt om at omfordelingen som antydnet vil tjene kystsamfunnene bedre enn en fortsettelse eller justering av dagens ordning.<sup>474</sup> Kvoteutvalget tar ikke stilling til spørsmålet om avvikling av pliktsystemet.

Jeg gir en nærmere behandling av pliktsystemet i kapittel 20.5.5.2.

---

473 Ibid., s. 107.

474 Meld. St. 20 (2016–2017), s. 5–6.



# 12. Riksrevisjonens rapport 2020

## 12.1 RIKSREVISJONENS RAPPORT

### 12.1.1 Innledning

Dokument 3:6 (2019–2020) omfatter perioden 2004–2018. Hensikten med rapporten er ifølge Riksrevisjonen å vurdere hvordan kvotesystemet ivaretar prinsipper for fiskeripolitikken.

Jeg har i det følgende sortert rapportens sentrale konklusjoner med utgangspunkt i reguleringer knyttet til fiskefartøyet og kvoter samt gjengitt hovedfunn og anbefalinger slik disse fremkommer på Riksrevisjonens internettside.<sup>475</sup> Departementets tilsvarende er også tatt med.<sup>476</sup>

### 12.1.2 Fiskefartøyet med videre

#### 12.1.2.1 Eierskap

Rapporten tar utgangspunkt i den fiskeripolitiske målsetting at eierskapet til store deler av fiskeflåten ikke skal konsentreres på for få eiere. Det konstateres at eierskapet til fartøy med kvoter er konsentrert på færre hender i løpet av perioden undersøkelsen gjelder. Videre at utviklingen har gått i retning av at enkeltfartøy i de lukkede fiskerier i mindre grad eies av registrerte fiskere enn tidligere. Dette kommer i konflikt med prinsippet om en fiskereid fiskeflåte.

Ettersom kvotepriser har økt i perioden, er det blitt vanskelig å rekruttere nye fiskere. Det vil si at disse ikke er i stand til å finansiere kjøp av fartøy med kvoter. Prisøkningen er høyest i fartøygruppen under elleve meter, som er gruppen unge fiskere først kjøper seg inn i.

For øvrig er utenlandsk eierskap i fiskeflåten økende, men fortsatt lavt.

---

475 Se Riksrevisjonens internettside: <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2019-2020/undersokelse-av-kvotesystemet-i-kyst-og-havfisket/>. Se for øvrig fiskeriministerens pressemelding 28. april 2020 på regjeringens internettside: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/god-lonnsomhet-i-fiskerinaringen/id2700138/>.

476 Se Riksrevisjonen Dokument 3:6 (2019–2020) Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket, kapittel 5.

### 12.1.2.2 Regionale bindinger med videre

Rapporten slår fast at flere fiskeriavhengige kommuner har fått redusert fiskeriaktiviteten gjennom redusert andel av fersk torsk. Videre konstateres at landingene er konsentrert til færre og større fiskemottak, samt at antall fiskemottak som har registrert fangst av torsk og norsk vårgytende sild, er redusert i samme periode.

Det slås fast at endringer i den minste kystflåten har negative konsekvenser for kystsamfunn. Her vises til at kjøp og salg av kvoter har bidratt til endring i hvordan kvoteandeler er geografisk fordelt, og dermed til endringer i landingsmønsteret for den minste kystflåten. Det pekes også på at innføringen av samfiskeordningen har hatt uheldige konsekvenser for kystsamfunn. Samfiskeordningen behandles nærmere i kapittel 21.3.

### 12.1.3 Fartøyutforming og redskapsteknologi

Hva angår målet om å opprettholde en variert fiskeflåte langs kysten, viser rapporten at flåtestrukturen er blitt mindre variert, og at fartøyene er færre og større.

### 12.1.4 Kvoter for enkeltfartøy

Rapporten slår fast at endringene i kvotesystemet i perioden har bidratt til økt lønnsomhet i fiskeflåten, og at lønnsomheten er god sammenlignet med andre bransjer.

Kvoter kobles etter loven til ett bestemt fartøy, jf. deltakerloven § 4 siste ledd. Undersøkelsen viser at koblingen mellom fartøy og kvote er svekket. Undersøkelsen indikerer også at «kvotehopping», altså at en kvote fiskes av et annet fartøy enn den er tildelt, foregår i større grad enn før.<sup>477</sup>

### 12.1.5 Hovedfunn

Rapportens hovedfunn er for det første at endringene i kvotesystemet har bidratt til å utfordre sentrale fiskeripolitiske prinsipper. Det vurderes som alvorlig at summen av endringene i kvotesystemet har fått, til dels utilsiktede, negative konsekvenser for fiskeriaktiviteten i mange kystsamfunn.

For det andre vurderes det som sterkt kritikkverdig at samfiskeordningen har fått virke i mer enn ti år, og i praksis har fungert som en strukturordning når de negative konsekvensene var kjent på forhånd.

---

477 Ibid., kapittel 12.10.3.

For det tredje påpekes at departementet ikke i tilstrekkelig grad har utredet konsekvensene i forkant av endringsforslag, og ikke i større grad har vurdert hvordan endringene i kvotesystemet har påvirket fiskeriaktiviteten i kystsamfunnene etter at de har blitt gjennomført.

For det fjerde fremholdes at det er kritikkverdig at det ikke finnes systematisert og offentlig tilgjengelig informasjon om kvotepriser i Norge.

### 12.1.6 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Nærings- og fiskeridepartementet å sørge for at endringer i kvotesystemet blir grundig konsekvensutredet. Videre å følge systematisk med på hvordan endringer i kvotesystemet påvirker landingsmønsteret og fiskeriaktiviteten i kystsamfunnene.

Helt konkret anbefales å vurdere tiltak for å opprettholde den minste kystflåten betydning for kystsamfunnene samt gjennomføre tiltak som bedrer rekrutteringen til fiskeryrket.

Når det gjelder eierskap, anbefales å vurdere innføring av eierkonsentrasjonsbegrensninger for kystflåten og/eller andre tiltak for å begrense eierkonsentrasjonen. Videre å registrere og offentliggjøre utviklingen i kvoteprisene.

Det anbefales for øvrig å innføre tiltak for å hindre at økende andeler av kvoten mangler tilkobling til et fartøy (kvotehopping).

## 12.2 DEPARTEMENTETS TILSVAR

### 12.2.1 Nyanseringer og statsrådens holdning

I Riksrevisjonens rapport kapittel 5 har fiskeriminister Odd Emil Ingebrigtsen redegjort for departementets oppfølging av anbefalingene. Her fremkommer også en del nyanseringer knyttet til Riksrevisjonens funn. Disse er interessante og avdekker faglig uenighet. Videre viser Ingebrigtsens svar hans holdning til spørsmålet om å sikre sysselsetting og bosetting i kystsamfunn.

Ingebrigtsen fremhever at flere utviklingstrekk i samfunnet har stor betydning for den strukturelle utviklingen i fiskerinæringen. Særlig nevnes den teknologiske utviklingen og den generelle økonomiske utviklingen. Det påpekes videre at når det over tid er produktivitetsvekst i økonomien, er det langt på vei uunngåelig at antall fiskere reduseres, mens fangst per fisker øker.

Hans holdning i kjølvannet av de ovennevnte utgangspunkter og fortolkning av havressurslovas formålsangivelse synes å komme til uttrykk i følgende uttalelse:

«Etter statsrådens oppfatning kan derfor ikke målet om å legge til rette for sysselsetting og bosetting i distriktene forstås som et mål om å opprettholde et antall arbeidsplasser eller et antall bosatte i de enkelte distriktene, men heller som et mål om å balansere hensynet til økt lønnsomhet i næringen med hensynene til fordeling og til kystsamfunnene på en best mulig måte, samfunnsutviklingen for øvrig tatt i betraktning. Statsråden mener at målet må tolkes som at fiskeripolitikken samlet sett skal gi et bidrag til fiskerienes ringvirkninger i distriktene som er større enn hva som ville ha skjedd uten en slik fiskeripolitikk.»

Hva angår eierskap, fartøyutforming og kvoter for enkeltfartøy, gjengis noen sentrale nyanseringer i det følgende.

### 12.2.2 Eierskap

I svaret til Riksrevisjonen er Ingebrigtsens utgangspunkt at det er uklart hvilke endringer i kvotesystemet som har fått utilsiktede konsekvenser for fiskeriaktiviteten i mange kystsamfunn.

Det er vist til at prinsippene om fiskereid flåte og norske statsborgere som majoritetseiere ligger fast, og endringene på eiersiden (minoritetseiere) er i tråd med deltakerloven. Det samme gjelder utenlandsk eierskap i fiskeflåten. Når det imidlertid gjelder spredt eierskap, variert flåtestruktur og en kvote per fartøy, erkjennes at det er foretatt endringer i regelverk og/eller forvaltningspraksis i undersøkelsesperioden som kan ha direkte konsekvenser for disse prinsippene.

Hva angår spørsmålet om innføring av eierkonsentrasjonsregler i kystfiskeflåten, uttrykkes at dette bør vurderes på nytt, både fordi det er lenge siden departementet sist vurderte dette, og fordi det er en klar utvikling mot større eierkonsentrasjon.

På generelt grunnlag gis det tilslutning til Riksrevisjonens synspunkt at endringer i kvotesystemet skal konsekvensutredes i tilstrekkelig grad, og at forvaltningen også i tilstrekkelig grad må følge med på effektene av endringene i kvotesystemet.

Når det gjelder rekruttering, fremholdes at det er lukkingen av fiskeriene og ordninger som har konsentrert kvotene på færre enheter som er et større hinder for å etablere seg i næringen enn kvoteprisene.

Kvotepreisene er tilgjengelig for departementet, men skal vurderes systematisert og gjort offentlig tilgjengelig.

### 12.2.3 Fartøyutforming

Med utgangspunkt i påvisningen av at lengdegruppene i de lukkede kystfiskerier vurdert ut fra Finnmarksmodellen er utydelige, mener Ingebrigtsen at dette ikke

uten videre kan tilskrives fri fartøyutforming. Det kan imidlertid være et behov for en opprydding mellom de ulike lengdegruppene i Finnmarksmodellen. Videre påpekes at nybyggsordningen som medfører at en større andel av kvotegrunnlaget enn ellers ikke fiskes av fartøyet som er tildelt den aktuelle kvoten, bør vurderes. Dette ut fra at ordningens innretning baserer seg på en avstemming av ulike motstridende politiske hensyn. Problemet synes ut fra Riksrevisjonens rapport å bestå i systematisk bruk av ordningen for å oppnå økt fortjeneste.<sup>478</sup>

#### 12.2.4 Kvoter for enkeltfartøy

Ingebrigtsen mener at endringene av kvotesystemet som er påpekt av Riksrevisjonen, har bidratt til økt lønnsomhet og fremhever at dette særlig har sammenheng med at kvotetaket er hevet ved flere anledninger, og er noe som har bidratt til økt lønnsomhet.

Videre fremheves den minste kystflåten sin betydning for bosetting og levering av ferskt råstoff til fiskeindustrien, og at det er viktig at forvaltningen følger nøye med på utviklingen av denne delen av flåten og vurderer aktuelle tiltak. Det uttrykkes også at det er uheldige sider ved at samfiskeordningen i torskefisket har fått virke som en skjult strukturordning i over ti år.

---

478 L.c.



# 13. Stortingets føringer

## 13.1 KVOTEMELDINGEN

Stortinget behandlet kvotemeldingen, Meld. St. 32 (2018–2019), den 7. mai 2020. I tråd med næringskomiteens innstilling til vedtak (romertall I–IX) ble flere forslag om tiltak ikke bifalt av stortingsflertallet. Stortinget anmodet videre regjeringen i vedtak nr. 558 (tilføyd i stortingsdebatten) om å foreta en konsekvensutredning før iverksettelse av «eventuelle elementer» som ikke er konsekvensutredet gjennom kvotemeldingen. Dette anmodningsvedtaket var en direkte følge av Riksrevisjonens rapport 28. april 2020, men som ikke var behandlet av Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite på denne tiden.

## 13.2 PLIKTMELDINGEN

Meld. St. 20 (2016–2017) om pliktsystemet for torsketrålerne («pliktmeldingen»), fremmet av regjeringen 17. mars 2017, ble trukket av regjeringen 2. juni 2017.<sup>479</sup> Stortinget har dermed ikke gitt noen direkte føringer i kjølvannet av denne meldingen.<sup>480</sup> I meldingen foreslo regjeringen å oppheve tilbudsplikten i sin helhet mot at det innbetales 100 millioner kroner fra næringen, fjerne bearbeidingsplikten, avvikle aktivitetsplikten og forskriftsfeste en avkortning på 20 prosent av relevante torskkevoter.<sup>481</sup>

## 13.3 RIKSREVISJONENS RAPPORT

Ved Stortingets behandling av Riksrevisjonens rapport i oktober 2020 ble det ikke tatt direkte stilling til enkeltemner, men gitt en mer prinsipiell føring for fiskeriforvaltningen. Kontroll- og konstitusjonskomiteen mottok Riksrevisjonens rapport 28. april 2020 og avholdt høringsmøte med utvalgte grupper den 8. oktober 2020.

---

479 Meld. St. 37 (2016–2017).

480 Ibid.

481 Meld. St. 20 (2016–2017), s. 33.



Komiteen avga sin innstilling primo november 2020.<sup>482</sup> Innstillingen ble behandlet av Stortinget i plenum samme måned.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen går i sin innstilling imot fiskeriministerens fortolkning av havressurslovas formålsbestemmelse i hans tilsvaret til Riksrevisjonens rapport. Med henvisning til lovens forarbeider fremholder komiteen at det følger av havressurslovas formålsbestemmelse at «bærekraftig utnyttelse av marine ressurser, samfunnsøkonomisk lønnsomhet og distriktspolitiske hensyn må vektes i utforming og forvaltning av kvotesystemet».<sup>483</sup> I stortingsmøtet den 19. november 2020 bemerket ministeren følgende til komiteens kritikk:

«I Riksrevisjonens rapport er det ikke påpekt et eneste lovbrudd. Så er det en diskusjon om intensjonen i loven. Vi tar imidlertid med oss at kontrollkomiteen enstemmig mener at vi ikke har tolket loven rett, så da skal vi komme tilbake til Stortinget når det gjelder akkurat den saken.»

Ministeren synes dermed fortsatt å mene at lovens formål er diskutabelt på et punkt komiteens flertall mener er udiskutabel. Det er en legitimitetsutfordring at en statsråd legger til grunn en annen fortolkning av formålet med loven enn den som kommer til uttrykk hos stortingsflertallet. Etter debatten i plenum fattet Stortinget følgende enstemmige anmodningsvedtak nr. 98 (2019–2020):

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake med forslag til hvordan anbefalingene i Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket skal følges opp på en måte som ivaretar det tredelte formålet i havressursloven og sikrer en forsvarlig forvaltning av kvotesystemet som skaper tillit hos alle aktører i fiskerinæringen.»

Slik det fremkommer, gjelder vedtaket balansering av økonomisk og sosial bærekraft hvor legitimitetsutfordringen er sentral for avveiningen.

## 13.4 OVERSIKT OVER ANMODNINGSVEDTAK

### 13.4.1 Eierskap

**Eierskap** Vedtak nr. 577 (2015–2016) Stortinget ber regjeringen utrede muligheten for og konsekvensene av å stille nasjonalitetskrav til eierskap av fartøy under 15 meter, eller på annen måte sikre nasjonalt eierskap til disse kvotene.

482 Vedtak nr. 98 (2020–2021), Innst. 80 S (2020–2021).

483 Innst. 80 S (2020–2021), s. 10–11.

**Utskifting etc.** Vedtak nr. 919 (2015–2016) Stortinget ber regjeringen vurdere å implementere forslagene fra Fiskarlaget og melde tilbake til Stortinget på egnet måte. Vedtak nr. 727 (2016–2017) Stortinget ber regjeringen implementere Fiskarlagets modell ved første anledning.

### 13.4.2 Fartøyutforming og redskapsteknologi

**Fartøylengde** Vedtak nr. 555 (2019–2020) Det gis en overgangsperiode der fartøy med annen faktisk lengde enn hjemmelslengde kan velge å bringe fartøyetts faktiske lengde i tråd med hjemmelslengde. Den faktiske utformingen må være gjennomført innen 31. desember 2023. Regjeringen bes komme tilbake til Stortinget på egnet måte med en konkret utforming av et slikt alternativ.

### 13.4.3 Kvoter for enkeltfartøy

**Fordeling** Vedtak nr. 549 (2019–2020) Stortinget ber regjeringen sørge for at fordelingen av kvoter mellom flåtegruppene ikke endres vesentlig.

**Strukturkvoter** Vedtak nr. 551 (2019–2020) Stortinget ber regjeringen sørge for at ved utløp av tidsbegrensningen for strukturkvoter fordeles strukturgevinsten til den fartøygruppen fartøyet tilhører når tidsbegrensningen inntreer, og fordeles relativt etter grunnkvote. Ved opprettelse av strukturkvote fordeles strukturgevinsten som oppstår ved avkortning, til den fartøygruppen fartøyet tilhører, og fordeles relativt etter grunnkvote. For ringnotgruppen og pelagisk trål fordeles strukturgevinsten når tidsbegrensningen inntreer etter dagens gruppetilhørighet. Vedtak nr. 552 (2019–2020) Stortinget ber regjeringen sørge for at det ikke gis anledning til forlengelse av tidsbegrensningen i strukturkvoteordningen.

**Kvotefleks** Vedtak nr. 570 (2015–2016) Stortinget ber regjeringen fortsette prøveordningen med kvotefleks inntil videre og utvide denne til å gjelde på fartøynivå. Vedtak nr. 553 (2019–2020) Stortinget ber regjeringen legge til rette for at det i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62°N etableres kvotefleksibilitet over årsskiftet på fartøynivå, slik at et fartøy kan utnytte sitt kvotegrunnlag best mulig innenfor et kvoteår, på samme måte som i pelagiske fiskerier.

**Kapasitet – samfiske** Vedtak nr. 556 (2019–2020) Stortinget ber regjeringen sørge for at eksisterende ordning med «samfiske med seg selv» i torskefisket avvikles innen 31. desember 2025.

**Kvotåret** Vedtak nr. 569 (2015–2016) Stortinget ber regjeringen utrede flytting av kvotåret.

#### 13.4.4 Statlig kvotebeholdning og ressursrente

**Statlig kvotebeholdning** Vedtak nr. 550 (2019–2020) Stortinget ber regjeringen ikke etablere en statlig kvotebeholdning/fellesskapets kvotebeholdning.

**Ressursrente – fiskal avgift** Vedtak nr. 554 (2019–2020) Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget (så snart som mulig, eventuelt fra 2021) med et forslag om en fiskal avgift på fiskeriene (villfisk) tilsvarende om lag 100 mill. kroner årlig. Det vurderes i den forbindelse om det kan gjøres etter modell av fiskeriforskningsavgiften. Modellen må være forenlig med Norges forpliktelser under EFTA-konvensjonen og EFTA-frihandelsavtaler.

#### 13.4.5 Konsekvensvurdering

**Konsekvensvurdering** Vedtak nr. 558 (2019–2020) Stortinget ber regjeringen – før iverksettelse – foreta konsekvensutredning av eventuelle elementer i beslutningene ved behandlingen av Innst. 243 S (2019–2020) som ikke er konsekvensutredet gjennom meldingen.

#### 13.4.6 Likestilling og rekruttering

**Likestilling** Vedtak nr. 557 (2019–2020) Stortinget ber regjeringen utarbeide en strategi for bedre likestilling i fiskeriene.

**Rekruttering** Vedtak 575 (2015–2016) Stortinget ber regjeringen utarbeide en strategi for å styrke rekrutteringen til fiskerinæringen.

#### 13.4.7 Førstehåndsomsetning

**Førstehåndsomsetning** Vedtak nr. 573 (2015–2016) Stortinget ber regjeringen opprette en ekspertgruppe for å se på prisfastsettelsen i førstehåndsomsetningen for fisk innenfor dagens fiskesalgslagslov, og som skal gi råd og veiledning til partene.

### 13.5 REGJERINGENS FORSLAG I KVOTEMELDINGEN

Stortingets anmodningsvedtak kan ses på som korrigeringer, presiseringer eller utfyllende merknader til regjeringens forslag i kvotemeldingen. Nedenfor gjengir jeg for oversiktens skyld regjeringens forslag til tiltak i kvotemeldingen og viser til ovennevnte anmodningsvedtak som relaterer seg til forslagene. Tiltakene

gjengis ordrett slik disse fremkommer i Innst. 243 S (2019–2020), men med min nummerering.<sup>484</sup>

### 1. Forenkling av grunnsystemet

- a) Årlige deltakeradganger og konsesjoner erstattes med en felles fiskeritillatelse.
- b) Det enkelte fartøys andel av disponibel kvote fremkommer av kvotefaktorer som tildeles fartøy med relevant fiskeritillatelse.
- c) Dynamiske kvotefordelmekanismer erstattes av en fast fordeling.

### 2. Økt fleksibilitet i fisket

- d) Det skal opprettes en ordning for kvoteutveksling for ut- og innleie av kvoter innenfor et kvoteår.
- e) Kvoteutvekslingsordningen skal begrenses til ut- og innleie av maksimalt henholdsvis 20 og 50 pst. av verdien av fartøyets kvoter.
- f) Det opprettes en selvfinansierende markeds plass for å sikre effektiv, transparent og fleksibel kvoteutveksling.

### 3. Langsiktig tilpassing av fangstkapasitet

- g) Dagens strukturkvoteordning videreføres med endret innretning.
- h) Strukturkvoteordningens tidsbegrensning opprettholdes med videreføring av kvotetak på dagens nivå, fartøygrupper om lag som i dag, uten geografiske eller gruppespesifikke avkortninger til omfordeling i gruppen, uten kondemneringskrav og med fleksibilitet til å dele opp kvotepakker.
- i) Ved bruk av strukturkvoteordningen avkortes kvotefaktorene med 10 pst. som tilfaller en kvotebeholdning. Anvendelsen av avkortede andeler skal virke nøytralt på kvotefordelingen, dvs. at utleie kun vil foregå innenfor samme gruppe.
- j) Fartøyeier gis mulighet til å søke om konvertering av strukturkvoter til kvotefaktorer med 15 års lengre varighet enn någjeldende tidsbegrensning. Ved konvertering fordeles deler av strukturgevinsten innenfor de angjeldende fartøygrupper.
- k) Konvertering vil være frivillig for den enkelte.

#### *Anmodningsvedtak:*

I vedtak nr. 549 forutsettes at regjeringen sørger for at kvotefordelingen mellom flåtegruppene ikke endres vesentlig.

---

484 Innst. 243 S (2019–2020), s. 3–6.

Det skal ifølge vedtak nr. 555 gis en overgangsperiode der fartøy med annen faktisk lengde enn hjemmelslengde kan velge å bringe fartøyets faktiske lengde i tråd med hjemmelslengde. Den faktiske utformingen må være gjennomført innen 31. desember 2023, og regjeringen bes komme tilbake til Stortinget på egnet måte med en konkret utforming av et slikt alternativ.

Tidsbegrensningen i strukturkvoteordningen skal ifølge vedtak nr. 552 ikke forlenges. Videre slås det i vedtak nr. 551 fast at ved utløp av tidsbegrensningen for strukturkvoter fordeles strukturgevinsten til den fartøygruppen fartøyet tilhører når tidsbegrensningen inntreer, og fordeles relativt etter grunnkvote. Det forutsettes at ved opprettelse av strukturkvote fordeles strukturgevinsten som oppstår ved avkortning, til den fartøygruppen fartøyet tilhører, og fordeles relativt etter grunnkvote. Det er også presisert at for ringnotgruppen og pelagisk trål fordeles strukturgevinsten når tidsbegrensningen inntreer etter dagens gruppetilhørighet.

#### **4. Rammebetingelser for den minste flåtegruppen (sjarkflåten)**

- l) Gruppeinndeling etter hjemmelslengde erstattes av en gruppeinndeling etter faktisk lengde.
- m) Samfiskeordningen i torskefiskeriene avvikles ved overgangen til et nytt kvotesystem.
- n) Det innføres en næringsfinansiert kondemneringsordning for fartøy under 11 (13) meter.

#### *Anmodningsvedtak:*

I vedtak nr. 556 anmodes regjeringen om å sørge for at eksisterende ordning med «samfiske med seg selv» i torskefisket avvikles innen 31. desember 2025.

#### **5. Rekruttering til fiskerinæringen**

- o) Åpne grupper opprettholdes med en fast andel av hensyn til småskalafiske for at ungdom skal kunne etablere seg i fiske uten for høye kostnader, og for å bidra til å sikre det materielle grunnlaget for samisk kultur.
- p) Næringsgrunnlaget for de minste fartøyene i de omfattede områdene opprettholdes gjennom en videreføring av kystfiskekvoten.
- q) Fartøy i åpen gruppe eid av fiskere under 30 år gis et kvotetillegg fra gruppekvoten til åpen gruppe. Dette vil tydeliggjøre begrunnelsen for å ha åpne grupper som er at disse skal legge til rette for at ungdom skal kunne etablere seg som fartøyeiere.
- r) Skole- og lærlingkvoteordningen opprettholdes for å legge til rette for at utdanningsinstitusjoner kan gjennomføre mer praktisk rettet undervisning.

- s) Det etableres en kvotebonusordning for fiskere med eget fartøy under 30 år som vil gi fartøy eid av om lag 5 fiskere om lag 80 pst. av kvotegrunnlaget til et fartøy i lukket gruppe i 5 år. Ordningen vil over en 5 års periode gi fartøy eid av om lag 25 unge fiskere et bredere kvotegrunnlag i åpen gruppe. Kvoteavsetninger til rekrutteringskvotebonusordningen hentes fra den samlede avsetningen til ekstrakvoter.

*Anmodningsvedtak:*

Vedtak 575 (2015–2016) Stortinget ber regjeringen utarbeide en strategi for å styrke rekrutteringen til fiskerinæringen.

**6. Pliktsystemet for fartøy med torsketrållatelse**

- t) Opprettholde dagens aktivitetsplikt, på gjeldende vilkår.
- u) Dagens primære tilbudsplikt opprettholdes. Den sekundære tilbudsplikten endres til å omfatte Nord-Norge.
- v) Avregningsperioden for bearbeiding endres fra hver omsatte fangst til månedlig avregning.
- w) Bearbeidingskravet for torsk økes fra 70 pst. til 75 pst.

**7. Kvotesystemet i et verdikjedeperspektiv**

- x) De årlige reguleringene av fisket skal i størst mulig grad utformes med fartøykvoter. Det vil være positivt for kvaliteten, blant annet ved at kappfiske unngås.
- y) Det avsettes inntil fem pst. av torskekvotene til ekstrakvoteordninger som særlig kan benyttes til å bidra til å redusere sesongvariasjoner og øke fiskeindustriens tilgang på ferskt råstoff.
- z) Kvoteavsetninger til rekrutteringsformål hentes fra den samlede avsetningen til ekstrakvoteordningen.
- æ) Etablering av en markedsplass for kvoteutveksling og mulighet for oppdeling av kvotepakker vil legge til rette for mer spesialisert fiske, bidra til bedre utnytting av alle fiskeressursene og slik legge til rette for bedre samhandling mellom flåte og industri.

*Anmodningsvedtak:*

Kvotefleksibilitet over årsskiftet på fartøynivå bør ifølge vedtak nr. 553 benyttes i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62°N. Det vises til at kvotefleksibilitet over årsskiftet gir enkeltfartøy mulighet for en bedre utnytting av fartøyets kvotegrunnlag, og vises til ordningen i pelagiske fiskerier.

## 8. Næringens bidrag

- ø) 20 pst. av strukturgevinsten, som oppstår ved konvertering av strukturkvoter, tilføres en kvotebeholdning.
- å) Kvoter leies ut fra kvotebeholdningen innenfor fartøygruppene, slik at dette ikke påvirker ressursfordelingen mellom fartøygruppene.

### *Anmodningsvedtak:*

Regjeringen bes i [vedtak nr. 550](#) om ikke å etablere en statlig kvotebeholdning/fellesskapets kvotebeholdning som skal gi staten inntekter. I stedet anmodes regjeringen i [vedtak nr. 554](#) om å komme tilbake til Stortinget (så snart som mulig, eventuelt fra 2021) med et forslag om en fiskal avgift på fiskeriene (villfisk) tilsvarende om lag 100 mill. kroner årlig. Det skal i denne forbindelse vurderes om det kan skje etter modell av fiskeriforskningsavgiften. Stortinget forutsetter i sitt vedtak at modellen må være forenlig med Norges forpliktelser under EFTA-konvensjonen og EFTA-frihandelsavtaler.

## 13.6 OPPFØLGNING AV ANMODNINGSVEDTAK

### 13.6.1 Riksrevisjonens rapport

[Vedtak nr. 98 \(2019–2020\)](#) hvor Stortinget ber regjeringen «komme tilbake med forslag til hvordan anbefalingene i Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket skal følges opp på en måte som ivaretar det tredelte formålet i havressursloven og sikrer en forsvarlig forvaltning av kvotesystemet som skaper tillit hos alle aktører i fiskerinæringen», er foreløpig ikke besvart, jf. Meld. St. 4 (2021–2022), s. 227.

### 13.6.2 Eierskap

[Vedtak nr. 577 \(2015–2016\)](#) Som utredning av muligheten for og konsekvensene av å stille nasjonalitetskrav til eierskap av fartøy under 15 meter, eller på annen måte sikre nasjonalt eierskap til disse kvotene, ble fulgt opp ved Meld. St. 31 (2016–2017).<sup>485</sup> Regjeringen konkluderte med at den ikke ville gå inn for endringer vedrørende nasjonalitetskravet for eierskap til fartøy under 15 meter.

[Vedtak nr. 919 \(2015–2016\)](#) og [vedtak nr. 727 \(2016–2017\)](#) om implementering av Fiskarlagets modell gjelder tiltak for å opprettholde en differensiert kystflåte.

<sup>485</sup> Meld. St. 31 (2016–2017), punkt 3.4.–3.7.

Nærmere bestemt ble regjeringen anmodet om å innskjerpe sin praksis knyttet til muligheten for å overføre deltakeradganger i kystfisket gitt til fartøy i en størrelsesgruppe (hjemmelslengde) til fartøy i en annen størrelsesgruppe (hjemmelslengde). Anmodningen ble fulgt opp ved ny kvoteinstruks datert 15. juni 2017.

### 13.6.3 Fartøyutforming og redskapsteknologi

Vedtak nr. 555 (2019–2020) om fastsetting av en overgangsperiode der fartøy med annen faktisk lengde enn hjemmelslengde kan velge å bringe fartøyets faktiske lengde i tråd med hjemmelslengde, er foreløpig ikke besvart, jf. Meld. St. 4 (2021–2022), s. 229.

### 13.6.4 Kvoter for enkeltfartøy

Vedtak nr. 549 (2019–2020) om å sørge for at fordelingen av kvoter mellom flåtegruppene ikke endres vesentlig, er fulgt opp av regjeringen, jf. Meld. St. 4 (2021–2022), s. 246.

Vedtak nr. 551 (2019–2020) om fordeling av strukturgevinst vil bli fulgt opp av regjeringen ved innfasingen av nytt kvotesystem, jf. Meld. St. 4 (2021–2022), s. 246.

Vedtak nr. 552 (2019–2020) innebærer at regjeringen må sørge for at det ikke gis anledning til forlengelse av tidsbegrensningen i strukturkvoteordningen.

Vedtak nr. 570 (2015–2016) og vedtak nr. 553 (2019–2020) om kvotefleksibilitet kan leses i sammenheng. Tilrettelegging for kvotefleksibilitet vil finne sted i forbindelse med innfasingen av det nye kvotesystemet, jf. Meld. St. 4 (2021–2022), s. 246.

Vedtak nr. 556 (2019–2020) om opphør av ordningen med «samfiske med seg selv» i torskefisket vil tas til følge ved innfasingen av det nye kvotesystemet, jf. Meld. St. 4 (2021–2022), s. 247.

Vedtak nr. 569 (2015–2016) om flytting av kvoteåret er fulgt ved Meld. St. 31 (2016–2017).<sup>486</sup>

---

486 L.c.



### 13.6.5 Statlig kvotebeholdning og ressursrente

Regjeringen har forholdt seg til vedtak nr. 550 (2019–2020) og har ikke tatt initiativ til opprettelse av en statlig kvotebeholdning/fellesskapets kvotebeholdning. Når det gjelder anmodningen i vedtak nr. 554 (2019–2020) om innføring av en fiskal avgift på fiskeriene (villfisk) tilsvarende om lag 100 mill. kroner årlig, er dette fulgt opp. Regjeringens forslag til avgift er vedtatt av Stortinget, jf. Meld. St. 4 (2021–2022), s. 53.

### 13.6.6 Konsekvensvurdering

Vedtak nr. 558 (2019–2020) om å foreta konsekvensutredning av elementer i kvotemeldingen som ikke er utredet, må tas til følge av regjeringen. Hvilke elementer dette dreier seg om, er et spørsmål regjeringen selv må vurdere. Regjeringen vil på egnet måte komme tilbake til Stortinget, jf. Meld. St. 4 (2021–2022), s. 247.

### 13.6.7 Likestilling og rekruttering

Vedtak nr. 557 (2019–2020) om utarbeiding av en strategi for bedre likestilling i fiskeriene er fulgt opp av regjeringen, jf. Meld. St. 4 (2021–2022), s. 247.

Vedtak nr. 575 (2015–2016) om utarbeiding av en strategi for å styrke rekrutteringen til fiskerinæringen er fulgt opp ved kvotemeldingen, jf. fiskeriministerens brev 30. mars 2020 til Stortingets president som svar på spørsmål nr. 1260 fra stortingsrepresentant Geir Adelsten Iversen (ref. 20/1927–).

### 13.6.8 Førstehåndsomsetning

Vedtak nr. 573 (2015–2016) om opprettelse av en ekspertgruppe for å se på prisfastsettelsen i førstehåndsomsetningen for fisk innenfor fiskesalslagslova er fulgt opp av regjeringen.<sup>487</sup>

## 13.7 HØRINGSNOTATER 6. JULI 2022 OG 20. DESEMBER 2022

Se min behandling av departementets høringsnotater i kapittel 5.2.

<sup>487</sup> Rapport avgitt i 2016 fra ekspertgruppe nedsatt av Nærings- og fiskeridepartementet, Forenklinger og forbedringer innen førstehåndsomsetningen av fisk.



# 14. Endringen av de normative styringsmekanismer

## 14.1 INNLEDNING

I kapittel 7.4 har jeg gitt en oversikt over virkemidler (normative styringsmekanismer) i kvotesystemet. Ut fra de fiskeripolitiske retningsvalg ovenfor i kapittel 13 er min slutning at regjeringens forslag til tiltak i kvotemeldingen og Stortingets anmodningsvedtak representerer en endring av virkemiddelbruken (normative styringsmekanismer). Jeg påviser endringene i det følgende og viser underveis til regjeringens forslag til tiltak i kvotemeldingen og Stortingets anmodningsvedtak, jf. punkt 13.4 og 13.5.

## 14.2 MARKEDSMEKANISMER

I det nye kvotesystemet utvides bruk av markedsmekanismer som virkemiddel. Det etableres en ordning for kvoteutveksling for ut- og innleie av kvoter innenfor et kvoteår, jf. pkt. 2 bokstav d) og pkt. 7 bokstav æ).

Økt effektivitet i fiskeriene bidrar til å maksimere ressursrenten i fisket, og det er i samsvar med anmodningsvedtak nr. 554 innført et system for fiskal avgift på fiskeriene (villfisk) tilsvarende om lag 100 mill. kroner årlig. Videre etableres det i tråd med anmodningsvedtak nr. 550 ikke en statlig kvotebeholdning som kan generere inntekter til fellesskapet.

## 14.3 LUKKING

I det nye kvotesystemet etableres et grunnsystem som bygger videre på lukkingen av fiskeriene de siste tretti år, jf. pkt. 1 bokstav a). Systemet med lukkede fiskerier opprettholdes samtidig som åpne grupper videreføres. Det innføres ikke et system for å kreve vederlag ved nytildelinger.

## 14.4 FISKETILLATELSER SOM FORMUESRETTIGHETER

Forenklingene i grunnsystemet i pkt. 1, systemet for kvoteutveksling i pkt. 2 og bruk av fartøyskvoter i pkt. 7 bidrar til å gi fiskeritillatelsene et enda tydeligere preg av formuesrettigheter. Karakteristika for formuesrettigheter er som

påpekt i kapittel 7.4.4 varighet, eksklusivitet og omsettelighet. Ved å etablere tidsbegrensede fisketillatelser for fartøy med deltakeradgang tilkjennegis at fiskeritillatelsene skal være varige. Ved å etablere kvotefaktorer som gir enkeltfartøy en andel av totalkvoten, signaliseres økt grad av eksklusivitet for fartøy i de lukkede fiskerier. Ved å etablere en markedsplass for kvoteutveksling og mulighet for oppdeling av kvotepakker økes graden av omsettelighet av den etablerte posisjon. Og det kan i forlengelsen av endringen anbefales lovfesting av at fiskeritillatelsene og fartøyets kvotefaktorer omfattes av rettigheter i fiskefartøyet som er registrert i skipsregisteret. Se om denne problemstillingen Svein Kristian Arntzen, Fisketillatelser og pant – lovfesting av den rettslige løsningen i «Barents Eagle»?., *Lov og Rett*, 2019.

## 14.5 REGULERING AV MARKEDET

Det nye grunnsystemet endrer ikke grunnvilkårene for å kunne eie fiskefartøy. Dermed er det i prinsippet fortsatt de aktive fiskerne som får eie fiskefartøy, og disse kan også kjøpe seg eierskap i fiskeindustrien. Det er heller ikke lagt opp til endring av reglene om kvotekonsentrasjon. Det skal imidlertid fastsettes begrensninger for kvoteutveksling innenfor kvoteåret, jf. pkt. 2 bokstav e). Fartøy under 11 (13) meter gis fortsatt ikke tilgang til de privatfinansierte strukturkvoteordninger. I stedet etableres en næringsfinansiert kondemneringsordning, jf. pkt. 4 bokstav n). Her må imidlertid tilføyes at departementet i høringsnotat 6. juli 2022 nevner utvidelse av strukturkvoteordningen til å omfatte den minste flåten som et alternativ. Notatet er omtalt i kapittel 5.2.3.

## 14.6 REKRUTTERING

I kystfiskeriene ble det i flere år avsatt en andel av kvotene til rekrutteringskvoter i kystfisket. Rekruttering skal i det nye kvotesystemet sikres ved tiltakene i pkt. 5. Flere av disse er eksisterende tiltak. Kvotetillegg og kvotebonusordningene i pkt. 5 bokstav q) og s) er imidlertid nyskapninger.

## 14.7 LIKESTILLING

I det nye kvotesystemet skal likestilling vektlegges i større grad, jf. anmodningsvedtak nr. 557.

## 14.8 HELHETSINNTRYKK

En iøynefallende endring i kvotesystemet er at det åpnes for en fiskal avgift. Retten til å fiske er etter innføringen av avgiften fra 1. juli 2021 ikke lenger vederlagsfri.<sup>488</sup> En slik endring kan ses i sammenheng med et annet tydelig utviklingstrekk, nemlig at markedsmekanismer skal benyttes i større grad enn tidligere, samt at fiskeritillatelsene gis et sterkere preg av formuesrettigheter.

## 14.9 VURDERING

De ovennevnte utviklingstrekk står i et spenningsforhold til Stortingets anmodningsvedtak nr. 98 (2020–2021) om balansering av økonomisk og sosial bærekraft. Ved dette vedtaket indikeres at selv om hensynet til lønnsomhet i flåteleddet fortsatt skal veie tungt, bør hensynet til verdiskaping langs kysten prioriteres i større grad ved utformingen av kvotesystemet.

Vedtaket indikerer at stortingsflertallet tviholder på den fasadelegitimasjon av kvotesystemet som jeg behandler i kapittel 4.7. Det vil si at det tales om sysselsetting og bosetting (distriktpolitikk), mens realiteten er at kvotesystemets normative styringsmekanismer i mindre grad er egnet til å oppfylle denne målsettingen.

Når tidligere fiskeriminister Odd Emil Ingebrigtsen slår fast at målet om å legge til rette for sysselsetting og bosetting i distriktene ikke kan forstås som et mål om å opprettholde et antall arbeidsplasser eller et antall bosatte i de enkelte distriktene, peker han ikke direkte på nevnte realitet. Se kapittel 12.2.1. Han berører imidlertid den fasadelegitimasjon som gjør seg gjeldende.

Det vil forundre meg om ikke våre fremtredende fiskeripolitikere er oppmerksomme på at fiskeriministerens fortolkning av fiskerilovgivningens formålsangivelse er forenlig med valg av virkemidler i kvotesystemet, se om dette i kapittel 13.3. I lys av Stortingets valg av virkemidler i kvotesystemet synes med andre ord Stortinget i realiteten å støtte fiskeriministerens fortolkning av lovens formålsangivelse. Uansett får kontroll- og konstitusjonskomiteens kritikk av fiskeriministerens fortolkning i kapittel 13.3 en hul klang.

---

488 Se forskrift 18. juni 2021 nr. 2049 Vedtak om avgift på viltlevende marine ressurser.



Del 4

Regelverket etter endringslov  
5. mars 2021 nr. 7



# 15. Innledning

## 15.1 ER DET HENSIKTMESSIG Å REDEGJØRE FOR DET NYE KVOTESYSTEMET NÅ?

I det følgende skal jeg i forlengelsen av del 2 gi en nærmere redegjørelse for kvotesystemet med hovedvekt på å gi en oversikt over sentrale regler. Et negativt forhold i denne forbindelse er at det nye kvotesystemet per i dag ikke er innfaset, og det arbeides med utformingen av nye forskrifter til deltakerloven og havressurslova foranlediget av endringsloven fra 2021.<sup>489</sup> Jeg mener likevel det er hensiktsmessig å gi en nærmere redegjørelse for innholdet i kvotesystemet slik det fremstår etter endringsloven.

For det første kan det ut fra departementets høringsnotater i kapittel 5.2 konstateres at regjeringen Støre ikke fremmer forslag om reversering eller endringer av bestemmelsene i endringsloven fra 2021.

For det andre kan det ut fra Fiskeridirektoratets pågående arbeid med ny forskrift om tildeling av fiskeritillatelser og kvotefaktorer konstateres at innholdet i gjeldende forskrifter videreføres i ny forskrift «så langt de vil være hjemlet i endret deltakerlov kapittel III om fiskeritillatelser og kvotefaktorer og endret § 21 om begrensninger for å delta i enkelte fiskerier».<sup>490</sup> Forskriften skal avløse konsesjonsforskriften, deltakerforskriften og strukturkvoteforskriftene for kyst- og havfiskeflåten.<sup>491</sup> Ut over dette fremholder direktoratet i sitt høringsnotat 12. oktober 2021 følgende:

«I tillegg til å samle gjeldende regelverk i de fire forskriftene så langt det passer, skal den nye forskriften følge opp vedtak fra Stortinget om forenkling av grunnsystemet. Dette innebærer for det første at spesielle tillatelser (konsesjoner) og årlige deltakeradganger skal erstattes av en felles fiskeritillatelse. Videre er det

489 Lov 5. mars 2021 nr. 7.

490 Fiskeridirektoratets høringsnotat 12. oktober 2021, s. 5.

491 Forskrift 13. oktober 2006 nr. 1157 om spesielle tillatelser til å drive enkelte former for fiske og fangst (konsesjonsforskriften), forskrift 21. desember 2022 nr. 2438 om adgang til å delta i kystfartøygruppens fiske og enkelte andre fiskerier for 2023 (deltakerforskriften), forskrift 4. mars 2005 nr. 193 om strukturkvoteordning mv. for havfiskeflåten og forskrift 7. november 2003 nr. 1309 om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten.



besluttet at det skal innføres faste kvotefaktorer som en felles gjennomgående enhet i lukkede fiskerier regulert med individuelle kvoter. Dette innebærer at nåværende system med ulike fordelingsnøkler basert på bruttotonnasje, konsesjonskapasitet og hjemmelslengde utgår.

Stortinget har videre sluttet seg til at strukturkvoteordningene videreføres med en noe endret innretning. Dette skal også innarbeides i den nye forskriften. Forskriften skal derimot ikke inneholde bestemmelser som hjemles i den endrede havressursloven av 6. juni 2008. Dette betyr at regler om kvotefastsettelse, jf. havressursloven §§ 11–13, regler om kvoteutveksling og samfiske, samt regler som kvoteutvekslingsordningen er ment å erstatte (slumpfiskeordningen og kvotebytte), jf. havressursloven § 14, ikke skal inngå i den nye forskriften om fisketillatelse og kvotefaktorer. Videre har departementet forutsatt at heller ikke anmodningsvedtakene fra Stortinget som krever nye vurderinger og konsekvensutredninger innarbeides i forskriften. Dette betyr at overgangen fra hjemmelslengde til faktisk lengde og fordeling av strukturgevinst ikke skal tas hensyn til i den nye forskriften.»<sup>492</sup>

Slik det fremkommer, handler dette i betydelig grad om videreføring og sammenstilling av deltakergrupper innenfor det nye systemet med fiskeritillatelse og overgang til kvotefaktorer. Disse forhold er selvsagt av betydning for eierne av fartøy i disse gruppene og nykommere ut fra at inndelingen får betydning ved fremtidige reguleringer. Den sentrale rammen for reguleringene er imidlertid fastsatt ved endringsloven fra 2021.

Opplegget i det følgende er at jeg gir en oversikt over kvotesystemet slik det fremstår etter endringsloven, men forholder meg til gjeldende forskriftsverk.

## 15.2 DEN VIDERE FREMSTILLING

Jeg undersøker i kapittel 16 reguleringenens hovedformål og forvaltningsprinsippet i havressurslova § 7 og gir i kapittel 17 en redegjørelse for delegasjon av lovgivningsmyndighet og anmodningsvedtak. I de følgende kapittel 18–23 gir jeg, som sagt, en oversikt over kvotesystemet slik det fremstår etter endringsloven, men forholder meg til gjeldende forskriftsverk.

---

492 Fiskeridirektoratets høringsnotat 12. oktober 2021, s. 5.

# 16. Reguleringenes hovedformål og forvaltningsprinsippet

## 16.1 FORMÅL OG FISKERIPOLITISKE MÅLSETTINGER

### 16.1.1 Innledning

Ved fortolkningen av fiskerilovene og dens kompetansetildelinger vil lovenes formålsbestemmelser og prinsipper være relevante i argumentasjonen, se kapittel 2. I tillegg kommer alminnelige grunnprinsipper i rettssystemet. Her kan særlig pekes på folkesuverenitetsprinsippet og maktfordelingsprinsippet.<sup>493</sup> Videre prinsippene om legalitet, forsvarlig saksbehandling, nøytralitet og saklighet, og forholdsmessighet.<sup>494</sup>

### 16.1.2 Formål

Formålet med havressurslova «er å sikre ei berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av dei viltlevande marine ressursane og det tilhøyrande genetiske materialet og å medverke til å sikre sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna», jf. havressurslova § 1.

Deltakerloven skal i samsvar med § 1 bidra til å tilpasse fiskeflåtens fangstkapasitet til ressursgrunnlaget for å sikre en rasjonell og bærekraftig utnytting av de marine ressurser. Videre skal loven bidra til å øke lønnsomheten og verdiskapningen i næringen og gjennom dette trygge bosetting og sysselsetting i kystdistriktene. Den skal også legge til rette for at høstingen av de marine ressurser fortsatt skal komme kystbefolkningen til gode.<sup>495</sup> Sist, men ikke minst, skal loven anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter, jf. deltakerloven § 1a.<sup>496</sup>

I deltakerlovens forarbeider kobles lovens formålsbestemmelse med de bakenforliggende fiskeripolitiske målsettinger som angis i St.meld. nr. 58 (1991–1992)

493 Eivind Smith, *Konstitusjonelt demokrati. Statsforfatningsretten i prinsipielt og komparativt lys*, 4. utgave, 2017, s. 30 og s. 166–168.

494 Hans Petter Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, 4. utgave, del 2.

495 Lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) § 1.

496 Lov 21. september 2012 nr. 66 om endringer i deltakerloven, havressurslova og finnmarksloven.

og St.meld. nr. 93 (1982–1983).<sup>497</sup> Her fremkommer at vern av ressursgrunnlaget er det mest sentrale innen fiskeripolitikken. Det sondres for øvrig mellom generelle og konkrete målsettinger:

«I St. meld. nr.93 (1982–1983) ble det stilt opp fire generelle målsettinger,

- å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret,
- å verne ressursgrunnlaget,
- å sikre trygge og gode arbeidsplasser, og
- å øke den reelle lønnsnivåen i fiskerinæringen, og seks mer konkrete mål,
- å gjennomføre en rasjonell og biologisk riktig beskatning,
- å utnytte mest mulig av råstoffet til menneskeføde,
- å fremme kvalitet på norske fiskeprodukter,
- å fremme en best mulig struktur i næringen,
- å styrke kunnskapsnivået i næringen og utvikle livskraftige lokale fiskerimiljøer, og
- å bidra til at de sosiale vilkår innenfor fiskerinæringen kommer på linje med det øvrige næringsliv.»

### 16.1.3 FNs bærekraftprinsipp

Den tredelte formålsangivelsen i havressurslova; bærekraft, samfunnsøkonomisk lønnsomhet og sikring av sysselsetting og bosetting, kan leses i sammenheng med FNs tredelte bærekraftprinsipp.<sup>498</sup> Sjømatindustriutvalget utdyper bærekraftbegrepet slik i relasjon til saltvannsfiskeriene:

497 Ot.prp. nr. 67 (1997–1998), s. 10, St.meld. nr. 58 (1991–1992) Om struktur og reguleringspolitikk overfor fiskeflåten (Strukturmeldingen), St.meld. nr. 93 (1982–1983) Om retningslinjer for fiskeripolitikken.

498 Prinsippet omfatter så vel intra- som intergenerasjonsmessig rettferdig fordeling av ressursene: «Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. It contains within it two key concepts: the concept of ‘needs’, in particular the essential needs of the world’s poor, to which overriding priority should be given; and the idea of limitations imposed by state of technology and social organization on the environment’s ability to meet present and future needs.» Sitert fra World Commission on Environment and Development, 1987. *Our Common Future*. Sjømatindustriutvalget sier dette slik: «Overordnet er bærekraftbegrepet knyttet til en samfunnsutvikling der vår generasjons ressursbruk ikke må forringe fremtidige generasjoners muligheter til forbruk og livsutfoldelse.» Sitert fra NOU 2014: 16, s. 32. Se også Baumgärtner og Quaas, *What is Sustainable economics, Ecological Economics*, 2010, 69, s. 445–450, s. 446.

«For en fornybar ressurs som fiskeriene ivaretar de miljømessige målene hensynet til økosystemet rundt ressursen det høstes av. I første rekke skal det ikke høstes mer enn bestanden tåler, men man må også ta hensyn til effektene for de øvrige delene av økosystemet. Økonomisk bærekraft henspeiler på at høstingen må være både bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom. Fordelingsaspektet utgjør tyngden i den sosiale bærekraften. Ressursene må utnyttes slik at fordelingen av nytteverdiene oppfattes rettferdig og legitim. I norsk fiskeripolitikk finner man viktige elementer i at ressursene skal komme kystdistriktene til gode i form av sysselsetting og bosetting, en fiskereid flåte og en kombinasjon av små og større fiskefartøy.»<sup>499</sup>

Slik gjennomgangen indikerer, er det vanskelig å rubrisere reguleringene av fiskeriene helt og holdent under næringspolitikk i betydningen at det kun dreier seg om de vilkår private virksomheter opererer under. Vi står like mye overfor en fordelingspolitikk hvor reguleringene får betydning for sysselsettingen og bosettingen i kystsamfunn samt miljøpolitikk gjennom reguleringer til vern av økosystemene.<sup>500</sup> Dette er i tråd med de seneste signalene fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite. Komiteen klargjør at det i dagens fiskeripolitikk handler om å ivareta det tredelte formålet i havressurslova og sikre en forsvarlig forvaltning av kvotesystemet som skaper tillit hos alle aktører i fiskerinæringen.<sup>501</sup>

## 16.2 FORVALTNINGSPRINSIPPET I HAVRESSURSLOVA § 7

I ovennevnte stortingsmelding, som ble fremmet for omtrent førti år siden, er det fremhevet at hensynet til vern av ressursgrunnlaget er det mest sentrale hensynet.<sup>502</sup> Denne vektleggingen har resultert i «innføring av totalkvoteregimet og lukking av allmenningen».<sup>503</sup> Det største konfliktpotensialet i den norske sjømatsektoren er etter dette knyttet til de økonomiske og sosiale målene; bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsomhet på den ene siden og en rettferdig og legitim fordeling av nytteverdiene på den andre siden.<sup>504</sup>

Det er i havressurslovas forarbeider presisert at avveiningen mellom lovens formål er overlatt til et politisk skjønn innenfor lovens ramme. Det fremkommer videre at forvaltningsprinsippet i havressurslova § 7 er et sentralt redskap:

499 NOU 2014: 16, s. 33, høyre spalte, til s. 34, venstre spalte.

500 Jens Grønnegård Christensen m.fl., *Når embedsmænd lovgiver*, 2020, s. 49–51.

501 Innst. 80 S (2020–2021) i komiteens tilråding i punkt 4.

502 St.meld. nr. 93 (1982–1983).

503 NOU 2016: 26, s. 24.

504 NOU 2014: 16, s. 33 og NOU 2016: 26, s. 24–25.

«Prioriteringane og avvegingane mellom dei formåla lova skal fremme vil, innanfor dei rammene lova set, vere politiske avgjerder, jf. kapittel 4.1.1. Prioriteringane må skje innanfor ei berekraftig ramme, der hausting på lengre sikt ikkje må svekkje ressursane si evne til reproduksjon. Det er også viktig å peike på at lønsemda i haustinga av viltlevande marine ressursar er avhengig av eit varig og livskraftig haustingsgrunnlag. Dette er drøfta nærare i kapittel 4.4 om forvaltningsprinsippet.

Departementet meiner såleis at omsynet til både økonomi og økologi kjem fram i formålsføreseigna på ein god måte, og at formålsføreseigna tydeleg viser kva som er lovas formål. Til merknadane frå Norges Fiskarlag om at formålsføreseigna ikkje tek vare på omsynet til stabilitet og føreseielege vilkår, vil departementet peike på at det vil vere avhengig av politiske avgjerder innanfor rammene av havressurslova, og ikkje er noko som kan eller bør regulerast direkte i formålet med lova.»<sup>505</sup>

Forvaltningsprinsippet innebærer en plikt for departementet til å «vurdere kva slags forvaltningstiltak som er nødvendige for å sikre ei berekraftig forvaltning av dei viltlevande marine ressursane», jf. havressurslova § 7. Prinsippetts nærmere innhold klargjøres ved en oppstilling av sentrale hensyn som skal vektlegges ved forvaltningen av fiskeressursene. Forvaltningen skal vurdere hva som er en økologisk bærekraftig forvaltning, og skal bygge på «ei føre-var-tilnærming i tråd med internasjonale avtalar og retningslinjer».<sup>506</sup> Videre skal det legges til grunn «ei økosystembasert tilnærming som tek omsyn til leveområde og biologisk mangfald».<sup>507</sup> Når det gjelder fordelingen, skal det legges vekt på hensynet til «ei formålstenleg fordeling av ressursane, som mellom anna kan medverke til å sikre sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna».<sup>508</sup> Det skal også legges vekt på at «forvaltningstiltak er med og sikrar det materielle grunnlaget for samisk kultur».<sup>509</sup> Forvaltningsprinsippet og retningslinjene for forvaltningsvedtak gjenspeiler, slik det fremkommer, naturlig nok formålsbestemmelsene i fiskerilovene.<sup>510</sup>

Forvaltningsprinsippet ble utformet av departementet i kjølvannet av diskusjonen i lovutvalget om lovfesting av et bevaringsprinsipp til erstatning for det ulovfestede høstingsprinsippet. Det foreslåtte bevaringsprinsippet går ut på at fiske, fangst og andre former for høsting av viltlevende marine ressurser skal «vere

505 Ot.prp. nr. 20 (2007–2008), s. 30–31.

506 Havressurslova § 7 annet ledd bokstav a.

507 Havressurslova § 7 annet ledd bokstav b.

508 Havressurslova § 7 annet ledd bokstav d.

509 Havressurslova § 7 annet ledd bokstav g.

510 Ot.prp. nr. 20 (2007–2008), s. 30–31.

forbode med mindre det er gjort eit vedtak i lova som opnar for hausting av ein ressurs». <sup>511</sup> Høstingsprinsippet innebærer at «all hausting er tillate så sant det ikkje er forbode». <sup>512</sup>

Havressurslovutvalget var delt i synet på om bevaringsprinsippet burde lovfestes. <sup>513</sup> Et sentralt argument for lovfesting av prinsippet er hensynet til bevaring av andre ressurser enn de som er gjenstand for regulering i dag. Et motargument er mulige konsekvenser lovfesting kan få for den tradisjonelle fiskerinæringen. <sup>514</sup>

Departementet fremholdt i sitt lovforslag at det avgjørende ikke burde være det lovgivningsmessige utgangspunktet, men «at lovgjevinga totalt sett gjev styresmaktene gode reiskapar for å forvalte ressursane for framtida og legg opp til gode avvegingar mellom ulike omsyn». <sup>515</sup> Dermed lanserte altså departementet «eit eige forvaltningsprinsipp for viltlevende ressursar i sjø og på land som viser formålet med og omsynet bak forvaltninga». <sup>516</sup>

---

511 Ibid., s. 43.

512 Ibid., s. 78.

513 NOU 2005: 10, s. 110 flg.

514 Ot.prp. nr. 20 (2007–2008), s. 49.

515 Ibid., s. 50.

516 L.c.



# 17. Delegasjon av lovgivningsmyndighet

## 17.1 INNLEDNING

Et karakteristisk trekk ved kvotestystemet er at reguleringsystemene i stor grad er utformet i forskrifter gitt av departementet i kraft av delegert lovgivningsmyndighet.<sup>517</sup> Ut over det som allerede er sagt i kapittel 1.1.3, kan dette begrunnes med at fiskeriregelverket har et særlig teknisk preg og detaljeringsgrad som det ikke er formålstjenlig at Stortinget tar stilling til. Videre er det erfaringsmessig på enkelte områder i fiskeriregelverket behov for raske endringer som følge av utviklingen i det enkelte fiskeri i løpet av året eller på grunn av biologiske endringer i havet.<sup>518</sup>

Departementets standpunkt til spørsmålet om delegasjon av lovgivningsmyndighet har nødvendigvis ikke generell gyldighet. Riksrevisjonens rapport 28. april 2020 og kvoteutvalgets utredning i NOU 2016: 26 indikerer nemlig at utstrakt bruk av fullmaktslovgivning representerer en legitimitetsutfordring, og har medført at endringene i kvotestystemet i perioden 2004–2018 har bidratt til å utfordre sentrale fiskeripolitiske prinsipper. Se kapittel 7.3 om regulering og legitimitet og 12.1.5 om Riksrevisjonens hovedfunn.

Delegasjon og Stortingets kontroll med forskrifter problematiseres i kapittel 27. I det følgende undersøker jeg anmodningsvedtakenes rettslige status og gir en oversikt og typologi over fullmaktsbestemmelsene i deltakerloven og havressurslova.

---

517 Per 31. desember 2022 kan nevnes følgende forskrifter: forskrift 7. desember 2012 nr. 1144 om ervervstillatelse, registrering og merking av fiskefartøy mv. (ervervstillatelsesforskriften), forskrift 13. oktober 2006 nr. 1157 om spesielle tillatelser til å drive enkelte former for fiske og fangst (konsesjonsforskriften), forskrift 21. desember 2022 nr. 2438 om adgang til å delta i kystfartøygruppens fiske og enkelte andre fiskerier for 2023 (deltakerforskriften), forskrift 7. november 2003 om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten og forskrift 4. mars 2005 nr. 193 om strukturkvoteordning mv. for havfiskeflåten, forskrift 12. september 2003 nr. 1131 om leveringsplikt for fartøy med torsketrållatelse.

518 L.c.

## 17.2 ANMODNINGSVEDTAKENE OG RETTSLIG STATUS

Slik det er sagt i kapittel 1.1.3, forutsettes i forarbeidene at regjeringen og departementet følger opp anmodningsvedtak avgitt ved behandlingen av kvotemeldingen og i «andre sammenhengar».

Forarbeidene gir ikke noen nærmere utdypning av hva som menes med andre sammenhenger, og hva det konkret innebærer å følge opp føringene. Det er heller ikke problematisert hvorfor dette anses å være en hensiktsmessig løsning ved skiftende fremtidige regjeringer med vekslende parlamentarisk støtte, og om det alltid forutsettes at stortingsbehandlingen skal finne sted i forkant av fiskeriforvaltningens endringer av kvotesystemet.

Forarbeidenes henvisning til anmodningsvedtak som et fungerende styringsmiddel kan dels forstås med bakgrunn i den generelle økningen av antallet anmodningsvedtak som fattes av Stortinget i løpet av en stortingsperiode, og de senere års bruk av dette styringsmiddel i relasjon til kvotesystemet.

Anmodningsvedtak som styringsverktøy er på generelt grunnlag gitt en bred omtale i rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon («Harberg-utvalget»).<sup>519</sup> Utvalget slår fast at anmodningsvedtak er et viktig styringsverktøy for Stortinget, samt at vedtakene «i utgangspunktet kan handle om hva som helst, innenfor rammen av regjeringens konstitusjonelle og lovbestemte oppgaver og kompetanse».<sup>520</sup>

Med utgangspunkt i Harberg-utvalgets rapport, juridisk litteratur og en eldre høyesterettsdom kan det slås fast at ingen av anmodningsvedtakene knyttet til kvotesystemet er rettslig bindende instruksjer.<sup>521</sup> Regjeringen og ministre risikerer imidlertid mistillitsvedtak, jf. Grunnloven § 15.<sup>522</sup> I dette perspektivet hvor det politiske ansvaret skyves i forgrunnen, er anmodningsvedtak tilsynelatende et effektivt styringsmiddel. Et annet spørsmål er om dette er tilfellet i praksis sett i lys av Stortingets delegasjon av lovgivningsmyndighet til departementet. Riksrevisjonens rapport 28. april 2020 og kvoteutvalgets utredning i NOU 2016: 26 indikerer at anmodningsvedtak har sine begrensninger som styringsverktøy.

519 Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, avgitt til Stortingets presidentskap 1. februar 2021, s. 79–105.

520 Ibid., s. 79.

521 Ibid., s. 93–97. Eivind Smith, *Konstitusjonelt demokrati*, 4. utgave, 2017, s. 200–201 med videre henvisning til litteratur, og Rt. 1961 s. 554, notfiske.

522 Ibid., s. 94. Eivind Smith, op.cit., s. 201.



## 17.3 TYPOLOGI

I norsk juridisk litteratur tales det gjerne samlet om «fullmakt» selv om det er forskjellige typer myndighetsoverføring som finner sted; fullmakt til å «utforme detaljene i politikken på vedkommende område ved å gi forskrifter, gjennomføre den ved å treffe vedtak i den enkelte sak, eller begge deler».<sup>523</sup>

I dansk litteratur sondres mellom delegasjon av lovgivningsmyndighet som gjelder «gjennomførelse» av loven ved for eksempel organisering, gangen i arbeidet og kompetanseregulering, «fullmakt» til å fastsette krav og innhold som påvirker borgerne, «derogasjon» ved at det kan oppstilles generelle regler til fravikelse av loven, og delegasjon hvor det gis adgang til å oppstille regler som ved brudd kan medføre «straff» i form av bøter eller fengsel.<sup>524</sup>

Som jeg kommer tilbake til nedenfor i kapittel 27, vil typifisering av lovgivningsmyndighet kunne inngå i et system for kontroll med forvaltningens forskrifter. Typifisering kan også være til hjelp i en diskusjon om fortolkningen av lovvedtaket. «Fullmakt» til inngrep i borgernes rettsstilling og straff ved overtredelse vil for eksempel lettere kunne bli gjenstand for innskrenkende fortolkning enn delegasjon til «gjennomførelse».<sup>525</sup>

Omfanget av delegasjon av lovgivningsmyndighet i det nye kvotesystemet kan illustreres med tabellen jeg har utarbeidet nedenfor. Denne viser antallet paragrafer som inneholder en eller flere bestemmelser om de ulike typer delegasjon. Det er altså ikke tatt høyde for at den enkelte paragraf kan inneholde flere fullmakter.

**Tabell:** Delegasjon

	Antallet paragrafer i kapittelet	Fullmakt	Derogasjon	Gjennomføring
Deltakerloven Kapittel II Ervervstillatelse	9	3	2	1
Deltakerloven Kapittel III Fiskeritillatelse og kvotefaktorer	7	7	–	–
Havressurslova Kapittel 3 Fangstmengd og kvotar	4	4	–	2

523 Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 11. utgave, 2018, s. 373.

524 Jørgen Grønnegård Christensen mfl., *Når embedsmænd lovgiver*, 2020, s. 56.

525 Se Eivind Smith, *Konstitusjonelt demokrati*, 4. utgave 2017, s. 212 om et materielt legalitetsprinsipp.

## 17.4 DEN GENERELLE FULLMAKT I HAVRESSURSLOVA § 67

Departementet har i havressurslova § 67 fått delegert myndighet til å gjennomføre loven. Bestemmelsen lyder slik:

«Departementet kan gje forskrifter til gjennomføring av lova. Forskrifter som er gjevne i medhald av lova, kan fastsetjast ulikt for a. fartøy- og reiskapsgrupper, b. område, artar eller tider på året c. typar verksemd.»

Med «gjennomføring» menes mer enn å delegere vidare myndighet, fastsette bestemmelser om arbeidsdeling, avgrensning av kompetanse eller rapporteringsplikter.

Ut fra ordlyden i annet punktum og i tråd med forarbeidene er departementet gitt en generell fullmakt til å behandle ulike fartøy ulikt ved reguleringer fastsatt med hjemmel i havressurslova. Det kan i den aktuelle reguleringsforskriften fastsette ulike reguleringer for fartøy- og reiskapsgrupper, geografiske områder, arter eller tider på året og forskjellige typer virksomhet.

Fullmakten omfatter differensiering mellom ulike fartøy knyttet til kvoter.<sup>526</sup> I forarbeidene nevnes geografisk avgrensning av fartøykvoter så vel som geografisk avgrensning av totalkvoten etter havressurslova § 11 første ledd.<sup>527</sup>

Bestemmelsen var en nyskaping ved vedtakelsen av havressurslova og forutsetter et reelt behov for differensiering innenfor rammen som er trukket opp i havressurslova § 67. Det vil si at det må foreligge konkrete forhold og problemstillinger som tilsier differensieringer i reguleringsforskriftene.<sup>528</sup> I forarbeidene indikeres for eksempel at økologisk bærekraftig høsting kan kreve ulike regler om maskevidde i ulike områder, ulike minstemålsbestemmelser i ulike områder og ulike bifangstregler fra område til område.<sup>529</sup>

## 17.5 HAVFORSKNING OG PRAKTISK REDSKAPSFORSØK

Ved havforskning og praktiske redskapsforsøk kan Fiskeridirektoratet gjøre unntak fra fiskerilovgivningingen og forskrifter gitt i medhold av fiskerilovene, jf. havressurslova § 66 første ledd. Bestemmelsen åpner for å gi tillatelse til praktiske forsøk til utvikling av redskaper, fangstmetoder og lignende. Kvoter til denne type fiske og fangst tildeles med hjemmel i havressurslova § 13.

526 NOU 2005: 10, s. 247, og Ot.prp. nr. 20 (2007–2008), s. 225.

527 Se Ot.prp. nr. 20 (2007–2008), s. 186 og 187.

528 Ibid., s. 225.

529 NOU 2005: 10, s. 247.



# 18. Innsatssiden – kvalifisering av fartøy

## 18.1 INNLEDNING

### 18.1.1 Tillatelse–fartøy–kvote

Kvotestystemet kobler tillatelse til eierskap til bestemte enkeltfartøy til kvoter i de ervervmessige saltvannsfiskerier (tillatelse–fartøy–kvote), jf. deltakerloven § 4 siste ledd. Slik bestemmelsen indikerer, er systemet tosporet: Den som oppfyller deltakerlovens grunnleggende vilkår for å eie fiskefartøy, har mulighet for å få innvilget ervervstillatelse for et bestemt fiskefartøy. Etter tildeling av ervervstillatelse kan eieren påregne å kunne drive ervervmessig fiske med fartøyet etter nærmere bestemmelser fastsatt i og i medhold av havressurslova. Ingen av delene er imidlertid garantert, men beror på forvaltningens skjønn. Deltakerloven åpner også for tilbakekall eller avgrensning av fiskeritillatelser, jf. deltakerloven § 19 slik den lyder etter endringsloven fra 2021.

### 18.1.2 Ervervmessig fiske og fangst

Ervervmessig fiske og fangst foreligger når vedkommende yrkesutøver har høsting av villlevende marine ressurser som levevei alene eller sammen med annen næring, og hvor fartøy nyttes, jf. deltakerloven § 3 første ledd. Hvis høstingen er et ledd i vitenskapelige undersøkelser eller praktiske fiskeforsøk som det er gitt tillatelse til etter havressurslova § 66, omfattes ikke dette av definisjonen, jf. annet ledd. Departementet har i ervervstillatelsesforskriften oppstilt nærmere vilkår for når fiske og fangst skal anses å være ervervmessig, jf. deltakerloven § 3 tredje ledd. Slik det fremkommer i delegasjonsbestemmelsen, skal det gis regler om krav til inntekt ved fiske og fangst. Denne er fastsatt til kr 50 000 og gjelder for fiskeren eller foretaket så vel som fartøyet som benyttes, jf. forskriften § 1 første ledd. Med andre ord kreves det ikke ervervstillatelse ved omsetning av fangst lavere enn denne sum. Fisket kategoriseres i dette tilfellet som sports- eller fritidsfiske i havressurslova § 22.

### 18.1.3 Fartøyregisteret og fiskermanntallet

Som påpekt i kapittel 7.6 er kvalifisering av et fartøy gjennom innvilgelse av nødvendige tillatelser avgjørende for innføring av fartøyet i fiskerimyndighetenes register over norske fiskefartøy, jf. deltakerloven § 2. Innføring av fartøyet i registeret og opprettholdelse av registreringen har blant annet avgjørende betydning for et fartøys høstingsmuligheter etter de årlige reguleringer av fisket, omsetning av fangst gjennom fiskesalgslagene og i kontrollsammenheng. Et annet register som også er nevnt i kapittel 7.6, er fiskermanntallet. Registrering av yrkesutøver på blad A eller B får avgjørende betydning for vedkommende sin rettsstilling i kvotesystemet både ved inntreden i systemet og for fremtiden. Eier av fartøy i lukkede fiskerier må for eksempel i dag ha ervervsmessig fiske som hovedervert for å opprettholde fartøyet deltakeradgang etter deltakerforskriften, og det samme kan påregnes i det nye kvotesystemet. Når det gjelder de nærmere bestemmelser om fartøyregisteret og fiskermanntallet, viser jeg til fremstillingene av dette regelverket i ovennevnte kapittel.

## 18.2 ERVERVSTILLATELSEN

### 18.2.1 Oversikt

Ervervstillatelse kreves i utgangspunktet for alle fartøy som omfattes av deltakerlovens virkeområde, jf. deltakerloven § 2 første ledd. Det er imidlertid gjort unntak for fartøy som benyttes ved høsting av anadrome laksefisker slik dette er definert i laks- og innlandsfiskeloven. Videre kan departementet bestemme at loven ikke skal gjelde for høsting av en eller flere arter som ikke er fisk, krepsdyr, bløtdyr eller sjøpattedyr, jf. deltakerloven § 2 annet ledd.

Det er fire kumulative grunnvilkår for tildeling av ervervstillatelse: nasjonalitetskravet, bostedskravet, aktivitetskravet og kravet til fartøyet, jf. deltakerloven §§ 5, 5a, 6 og 8.<sup>530</sup> Når det ses bort fra kravet til at fartøyet skal være egnet og utrustet for det aktuelle fisket, er det tale om fordelingsprinsipper som skiller fiskeriene i betydelig grad fra annen næringsvirksomhet.

### 18.2.2 Nasjonalitetskravet

Nasjonalitetskravet i deltakerloven § 5 skal sikre nasjonal utnytting av fiskeresursene. Bestemmelsen slår fast at ervervstillatelse bare kan gis til den som er norsk statsborger, eller som er likestilt med norsk statsborger etter bestemmelsen.

---

530 Eirik Wold Sund og Tore Fjørtoft, Tillatelser til kommersielt fiske, *Tidsskrift for forretningsjus*, 2018, 1, s. 23–106 på s. 37–41.

Nærmere bestemt er det tale om utlending bosatt i Norge som er eier av fartøy med en største lengde på mindre enn 15 meter. Nasjonalitetskravet kan leses i sammenheng med deltakerlovens formål å trygge bosetting og sysselsetting i kystsamfunn, jf. deltakerloven § 1. I denne sammenheng kan også nevnes havressurslova kapittel 4a om avgrensninger i fiskeriaktiviteten til utlendinger i territorialfarvannet.

Det er i deltakerloven § 5 annet ledd angitt hvilke selskaper og sammenslutninger som skal anses likestilt med norsk statsborger. Aksjeselskap, allmennaksjeselskap og annet selskap med begrenset ansvar er likestilt når selskapets hovedkontor og styrets sete er i Norge, når styrets flertall, herunder styrelederen, består av norske statsborgere som er bosatt i Norge og har bodd her i de to siste år, og når norske statsborgere eier aksjer eller andeler svarende til minst 6/10 av selskapets kapital og kan utøve stemmerett i selskapet med minst 6/10 av stemmene. Partrederi eller annet norsk selskap er likestilt når medlemmene hefter ubegrenset for selskapets forpliktelser, og når norske statsborgere er medeiere for minst 6/10. Kommandittselskap er likestilt når norske statsborgere eier minst 6/10 av den ansvarlige kapital, og når norske statsborgere eier minst 6/10 av kommandittkapitalen.

I bestemmelsens siste ledd er det presisert at likt med det som eies av norske statsborgere, regnes det som eies av den norske stat, institusjon eller fond som styres av den norske stat og norske kommuner.

Jeg behandler tildeling av midlertidig tillatelse ved tvangssalg og konkurs i kapittel 22.

### 18.2.3 Bostedskravet

Bostedskravet i deltakerloven § 5a skal sikre at kystbefolkningen tilgodeses ved utnyttningen av fiskeressursene. Bestemmelsens første ledd nedlegger et forbud mot å bruke fartøy i ervervsmessig fiske eller fangst dersom ikke minst halvparten av mannskapet og lottfiskerne samt fartøyføreren er bosatt i en kystkommune eller i en nabokommune til en kystkommune. Hvis fartøyfører også er fartøyeier, gjelder imidlertid ikke kravet til fartøyeiers bosted. Det kan for øvrig etter søknad gis dispensasjon fra bostedskravet for fartøyfører med bosted annet sted i Norge, eller i Norden eller EØS-området for øvrig.

### 18.2.4 Aktivitetskravet

#### 18.2.4.1 *Et vilkår om tidligere aktivitet i fisket*

Aktivitetskravet i deltakerloven § 6 skal sikre at eierne av fiskefartøy har nødvendig tilknytning til fiske- og fangststyrket. Slik det er fastsatt i bestemmelsen, kan

ervertillatelse som en hovedregel bare gis til den som har drevet fiske eller fangst på eller med norsk fartøy i minst tre av de siste fem årene og fortsatt er knyttet til yrket.

Vilkåret om tidligere aktivitet som fisker gjelder ikke for fartøy under 15 meter lengde, jf. ervertillatelsesforskriften § 2. Den som ønsker å starte som heltids- eller deltidsfisker i åpen gruppe med norsk fartøy, har dermed gode muligheter for dette hvis de øvrige grunnvilkår er oppfylt. Som jeg vender tilbake til i punkt 18.2.6, har ikke den som oppfyller grunnvilkårene, et rettskrav på tildeling av ervertillatelse, jf. deltakerloven § 7 første ledd. Det kan også knyttes vilkår til tildelingen, jf. deltakerloven § 4 første ledd.

Når det gjelder selskaper eller sammenslutninger som eier fiskefartøy, er aktivitetskravet oppfylt når personer som oppfyller aktivitetskravet, innehar mer enn 50 prosent av eierinteressene og faktisk har tilsvarende kontroll over virksomheten, jf. deltakerloven § 6 annet ledd. Ved behandling av søknader kreves fremlagt dokumentasjon på reelt eierskap og opplysninger om på hvilken måte majoritets-eier skal delta i den daglige driften av fartøyet og selskapet.<sup>531</sup>

#### 18.2.4.2 Dispensasjon

Det kan dispenseres fra aktivitetskravet i særlige tilfeller når næringsmessige og regionale hensyn tilsier det, jf. deltakerloven § 6 tredje ledd. Slik dispensasjonsadgang gjelder også for juridiske personer som ikke oppfyller aktivitetskravet i § 6 annet ledd. I all hovedsak har denne dispensasjonsadgangen vært anvendt i relasjon til havfiskefartøy. Da denne praksis ikke ble fulgt i den såkalte «Klo-saken» i 2017, skapte dette debatt, og daværende fiskeriminister Per Sandberg begrunnet departementets vedtak slik i et innlegg i Fiskeribladet 15. november 2017:

«Loven åpner opp for at vi i særskilte tilfeller kan gi dispensasjon. Bedriften Gunnar Klo på Myre er i en slik situasjon. Gunnar Klo har drevet fiskemottak siden 1920-tallet. Bedriften er minoritets-eier i en fiskebåt. Hovedeieren ønsker nå å selge seg ut, og Gunnar Klo ønsker å kjøpe. Hvis båten selges til eksterne aktører, er det fare for at den ikke lenger vil levere fisk til Gunnar Klo. Til sammenligning drives de tre konkurrerende fiskeanleggene på Myre av aktive fiskere. De får fisk fra egne båter. Dette er bakgrunnen for at vi gjør

---

531 Se Fiskeridirektoratets internettside: Søknad om ervertillatelse for kjøp eller utskifting av fiskefartøy (konsesjoner/deltakeradganger) (fiskeridir.no).

et unntak for Gunnar Klo. Slike unntak har også andre regjeringer gjort, blant andre Stoltenberg II i 2013.»<sup>532</sup>

Denne dispensasjonsadgang er opprettholdt i det nye kvotesystemet.

#### 18.2.4.3 Arv og generasjonsskifte

Den som erverver et fartøy ved arv, er gitt en særskilt beskyttelse i loven ved at arvingen uavhengig av aktivitetskravet har krav på en tidsbegrenset ervervstillatelse inntil aktivitetskravet er oppfylt. Loven gjør også unntak ved overgang av eiendomsretten til fartøyet ved generasjonsskifte og så lenge gjenlevende ektefelle sitter i uskiftet bo. Disse særskilte unntak fra aktivitetskravet følger av deltakerloven § 7 annet ledd.

#### 18.2.4.4 Eierinteresser for andre – investering i fiskeriselskap

Som allerede nevnt vil aktivitetskravet for selskaper og sammenslutninger være oppfylt når personer som oppfyller aktivitetskravet, innehar mer enn 50 prosent av eierinteressene og faktisk har tilsvarende kontroll over virksomheten. Det er dermed åpning for at kapitalinteresser investerer i fiskerifartøy, og av størst interesse for investering er selvsagt fartøy i lukkede fiskerier med kvotefaktor i det nye kvotesystemet, jf. deltakerloven § 15. Disse fartøy vil ved innfasingen av det nye systemet inngå i en kvotefaktorgruppe som får avsatt en «disponibel kvote» til fordeling i tråd med havressurslova §§ 11 annet ledd og § 12 annet ledd.

I utgangspunktet krever ethvert eierskifte godkjenning av departementet før overdragelsen finner sted, jf. ervervstillatelsesforskriften 4a første ledd. Forhåndsgodkjenning er imidlertid ikke nødvendig i de tilfeller hvor det er innført meldeplikt, jf. deltakerloven § 9 annet ledd. Dette omtales i ervervstillatelsesforskriften § 4a annet ledd som «mindre overdragelser».

Et hovedfunn i Riksrevisjonens rapport ovenfor i kapittel 12.1.5 er at utviklingen har gått i retning av at enkeltfartøy i de lukkede fiskerier i mindre grad eies av registrerte fiskere enn tidligere. Dette utfordrer dermed prinsippet om en fiskereid fiskeflåte som aktivitetskravet skal bidra til å sikre.

532 Se Fiskeribladets internettside: <https://fiskeribladet.no/nyheter/?artikkel=56783>.

#### 18.2.4.5 Retningsvalg

Jeg har i kapittel 9.2 behandlet fremveksten av de aktive fiskernes privilegerte stilling vedrørende eierskap til fiskefartøy, og i kapittel 11.1.3 pekt på at sjømatindustriutvalget mener at dette privilegium i et samfunnsøkonomisk perspektiv kan få negative konsekvenser ved «at innsatsfaktorene [ikke] tilflytter de mest effektive produsentene». I kjølvannet av denne type betraktninger, dispensasjonsvedtak og kapitalinteressers investeringer i fartøy med kvoterettigheter kan det konstateres at aktivitetskravet er under press. «Klo-saken» med aktive fiskere på eiersiden i tre konkurrerende sjømatbedrifter trekker også i retning av at aktivitetskravets legitimitet ikke kan tuftes på at fiskerne ikke må fratas sitt levebrød. Dette er en forståelse som var riktig for en del år siden, men som i dag gir et bleknet bilde av virkeligheten.

#### 18.2.5 Krav til fartøyet

Lovens krav til fartøyet følger av deltakerloven § 8. Det skal ikke gis ervervstillatelse dersom fartøyet ikke er utrustet for eller egnet til å drive fiske. Bestemmelsen krever dermed en vurdering av fartøyets sjødyktighet kombinert med en fiskerifaglig vurdering av om det er egnet til å benyttes til ervervsmessig fiske.

Søkeren må fremlegge slik dokumentasjon som kreves i ervervstillatelsesforskriften § 3. Det må legges frem gyldig fartssertifikat for fiske- og fangstfartøy, oppdatert fartøyinstruks, godkjennelsesdokument, byggebekreftelse eller annen dokumentasjon som kreves for vedkommende fiske- og fangstfartøy i eller i medhold av skipssikkerhetsloven.<sup>533</sup> Dette gjelder likevel ikke for fartøy under 8 meter største lengde, bygd før 1. juli 2014, som står eller har stått i merkeregisteret. Dokumentasjonsplikten for fartøy mellom 8 og 10,67 meter største lengde bygd før 1970 inntrådte 1. januar 2021.

For øvrig kan det uten hinder av dokumentasjonskravet gis ervervstillatelse for nybygg, fartøy som er under ombygging, og fartøy som er meldt opp til første-gangskontroll på vilkår av at fartøyene ikke kan føres inn i registeret over merkeppliktige norske fiskefartøy (merkeregisteret) før nødvendig dokumentasjon som nevnt i første ledd er lagt frem, jf. ervervstillatelsesforskriften § 3 annet ledd.

Søknad om eierendring, jf. deltakerloven § 9, og søknad om endring av driftsgrunnlag skal avslås dersom dokumentasjonskravet ikke er oppfylt, jf. ervervstillatelsesforskriften § 3 tredje ledd.

---

533 Lov 16. februar 2007 nr. 9 om skipssikkerhet (skipssikkerhetsloven).



### 18.2.6 Forvaltningsskjønn

Det forhold at en søker oppfyller deltakerlovens grunnvilkår for ervervstillatelse, utløser ikke et rettskrav på å få tildelt tillatelsen. Tildelingen vil nemlig til en viss grad bero på en skjønnsmessig vurdering, jf. deltakerloven § 7 første ledd. Det skal vurderes om tildelingen er ønskelig ut fra hensynet til fiskeflåtens distriktsmessige fordeling, hensynet til ressursgrunnlaget eller lovens formål for øvrig. I forarbeidene pekes det på at en søknad om ervervstillatelse vil kunne avslås dersom søker ikke har tilfredsstillende driftsgrunnlag for fartøyet.<sup>534</sup> Det gis videre anvisning om at det skal foretas en vurdering av fartøyet driftsgrunnlag opp mot fartøyet størrelse. I forvaltningspraksis omtales dette som et krav om forholdsmessighet.<sup>535</sup>

Forholdsmessighetskravet har vist seg vanskelig å praktisere innenfor kystfiskeflåten ved utskifting av fartøy og overføring av kvoter mellom fartøy. Departementets instruks datert 12. juni 2016 om skjønnsutøvelsen skulle avhjelpe dette, men måtte endres i kjølvannet av Stortingets anmodningsvedtak nr. 919 (2015–2016) og nr. 727 (2016–2017). Stortingsflertallet mente at slik instruks ble praktisert, ivaretok den ikke i tilstrekkelig grad hensynet til en differensiert flåte. Det vil si at kvoter fra mindre fartøy ble overført til større fartøy. Problemet her er at flåtestrukturen kan påvirke landingsmønsteret og dermed fiskeriaktiviteten i kystsamfunnene.<sup>536</sup>

## 18.3 DELTAKERBEGRENSNING UTEN AT DET KREVES FISKERITILLATELSE

Når det ses bort fra den rett til høsting som er lovfestet i deltakerloven § 21 siste ledd for fiskere i sjøsamiske områder, har departementet i det nye kvotesystemet fått delegert myndighet til å begrense deltakelsen uten å gå veien om å kreve fiskeritillatelse, jf. deltakerloven § 21 første og annet ledd. Denne type begrensning kan anvendes i et fiskeri hvor det ikke er stilt krav om fiskeritillatelse, men også i et fiskeri hvor et slikt vilkår for deltakelse gjelder, jf. første ledd første punktum.

Når det i et fiskeri deltar både fartøy med fiskeritillatelse og fartøy med ervervstillatelse som oppfyller vilkår fastsatt i medhold av deltakerloven første og annet ledd, benevnes sistnevnte gruppe som en «åpen gruppe». Slik dette må forstås, står vi altså her overfor et lukket fiskeri i deltakerloven § 13s forstand hvor nytildeling

534 Ot.prp. nr. 67 (1997–1998), s. 46.

535 Se Nærings- og fiskeridepartementets instruks til Fiskeridirektoratet 12.06.2016 (ref. 15/6172-2) og endringen av denne instruks 15. juni 2017 ved [Kvoteinstruksen – regjeringen.no](#).

536 Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket Dokument 3:6 (2019–2020), s. 14.

av fiskeritillatelser er begrenset, og hvor det samtidig er en gruppe fartøy som etter deltakerloven § 21 får delta på nærmere bestemte vilkår. Dersom det for sistnevnte gruppe er stilt vilkår som over tid effektivt begrenser tilgangen til gruppen, vil imidlertid forskjellen på den lukkede gruppen og den åpne gruppen reduseres. Vi får da en fartøygruppe med deltakeradgang som kan sammenlignes med deltakeradgangene før ikrafttreden av det nye kvotesystemet.

Det er ikke fastsatt nærmere vilkår for når fullmakten i deltakerloven § 21 kan benyttes. Dette er dermed overlatt til forvaltningens skjønn. Kompetansen må utøves innenfor de hensyn som er nedfelt i deltakerlovens formålsbestemmelse.

## 18.4 FISKERITILLATELSEN OG LUKKING

Fiskeritillatelsen avløser de spesielle tillatelser i havfiskeflåten og de tidsbegrensede deltakeradganger i kystfiskeflåten.<sup>537</sup> Overgangen til en felles fiskeritillatelse er i forarbeidene begrunnet med at det har liten praktisk betydning å opprettholde skillet mellom de to regulerings typer.<sup>538</sup> Det slås fast at «dei reglane som i dag gjeld for konsesjonar vil verte gjeldande for alle fiskeriløyve».<sup>539</sup> Videre presiseres at fremgangsmåten ved lukking av et fiskeri opprettholdes.<sup>540</sup> Slik det antydes i forarbeidene, er altså fiskeritillatelsen primært tiltenkt lukkede fiskerier. Det vil si fiskeri hvor nytildelinger krever en «særskilt beslutning» ut fra lovens formål, jf. deltakerloven § 13 annet ledd. Denne lovfestingen er i tråd med hvordan deltakerlovgivningen er praktisert.

Fiskeridirektoratet har i sitt høringsnotat 12. oktober 2021 trukket opp prinsipper for overgang til et kvotesystem med fiskeritillatelser og kvotefaktorer og har dermed også bidratt til kunnskap om hvorfor og hvordan disse elementer får betydning for deltakergruppene.

Sentrale prinsipper for utformingen av forskriften om fiskeritillatelser og kvotefaktorer slås fast i direktoratets notat. Det skal etableres fiskeritillatelsesgrupper som gjør det mulig å behandle alle fartøy innenfor tillatelsesgruppen likt med hensyn til regelverk for struktur- og kvoteregulering, og det skal være «vanntette skott» mellom tillatelsesgruppene.<sup>541</sup> I fisket etter torsk nord for 62° nord er det for eksempel foreslått seks tillatelsesgrupper i kvotefaktorgruppen for dette fiskeriet. Det skal avsettes en disponibel kvote for kvotefaktorgruppen, jf. havressurslova

537 Prop. 137 L (2019–2020), s. 32.

538 NOU 2016: 26, s. 29 og Prop. 137 L (2019–2020), s. 19–20.

539 Prop. 137 L (2019–2020), s. 19.

540 Ibid., s. 20.

541 Fiskeridirektoratet høringsnotat 12. oktober 2021, s. 7.

§ 11 annet ledd. Totalkvoten i dette fiskeriet fordeles mellom kvotefaktorgruppen, åpen gruppe, kystfiskeordningen og ekstrakvoteordningen.<sup>542</sup>

Et sentralt forhold ved inndelingen i tillatelsesgrupper er som antydnet å fastsette særskilte regler for disse. Innenfor den enkelte tillatelsesgruppen kan det eksempelvis fastsettes kvotetak ved strukturering og bestemmelser om eierkonsentrasjon.<sup>543</sup> Prinsipper for sammenslåing av deltakergrupper i dagens fiskerier ved overgang til nytt kvotesystem er dermed av stor interesse for de berørte rederiene. Direktoratet legger til grunn at ved sammenslåing må fartøyene ha sin hovedaktivitet innen samme fiskeri og geografiske område. Det skal også tas hensyn til type fangstredskap, fartøystørrelse, og at fartøyene skal kunne behandles likt med hensyn til regelverk for struktur- og kvoteregulering.<sup>544</sup>

Hjemmelen for lukking i deltakerloven § 13 er en nyskaping sammenlignet med ordlyden i forgjengeren i deltakerloven § 21 (deltakeradgang). Den er på den annen side i tråd med forgjengeren i deltakerloven § 12 som åpner for å kreve spesiell tillatelse (konsesjon) for eierskap til havfiskefartøy. Paragraf 13 overlater til departementets skjønn å kreve fiskeritillatelse for eierskap til fartøy i både kystfiskeflåten og havfiskeflåten. Lukkemekanismen som jeg peker på i kapittel 9.6, er det dermed satt strek over. Tatt i betraktning hvordan fiskerimyndighetene har valgt å fortolke nødvendighetsfragmentet i lukkemekanismen, er imidlertid ikke dette dramatisk. Fiskeriforvaltningen har nemlig lagt til grunn at «nødvendig» kun krever at «tiltaket må være formålsteneleg for å oppnå ei eller flere av målsettingane som nemnde i lova».<sup>545</sup> Dette er etter min mening en dristig fortolkning av kompetansebestemmelsen tatt i betraktning inngrepets betydning for yrkesutøvere som ikke oppfyller vilkårene for deltakelse i lukket gruppe. Men også når det ses på faren for at dårlig lovhåndverk kan stride mot alminnelige rettferdighetsoppfatninger. Alminnelige rettferdighetsoppfatninger utfordres i saken jeg behandler i kapittel 25 om lukking av leppefisket.

Nedtoningen av nødvendighetsfragmentet har gjort det uproblematisk å fornye lukkinger i kystfisket fra år til år i deltakerforskrifter slik § 12 krever. Ved lukking etter deltakerloven § 13 kreves det imidlertid ikke vurdering fra år til år om det aktuelle kystfisket skal være lukket. Fordelen med dette er selvsagt at det skaper stor grad av forutberegnelighet.

Lukking av et fiskeri er utvilsomt et effektivt virkemiddel. I forarbeidene er samfunnsøkonomisk effektiv utnyttelse av fiskeressursene og bedre utnyttelse av den

542 Ibid., s. 73.

543 Ibid., s. 87.

544 Ibid., s. 25.

545 Prop. 137 L (2019–2020), s. 41 og Fiskeridirektoratets høringsnotat 12. oktober 2021, s. 65.

eksisterende fangstkapasitet sentrale hensyn bak lovendringen.<sup>546</sup> Dette er i tråd med deltakerlovens formålsangivelse.

Den nye lukkebestemmelsen i § 13 nedtoner videre viktigheten av denne type vedtak ved at den ikke som deltakerloven § 21 krever at lukkevedtak vedtas av Kongen. Fullmakten er gitt til departementet. Denne nedtoningen gjelder også for lukkinger i havfiskeflåten. Paragraf 13 setter nemlig også en strek over bestemmelsen i deltakerloven § 12 om at det er Kongen som skal definere hva som skal regnes som havfiskefartøy, og utløser et krav om spesiell tillatelse (konsesjon). Når denne kompetansen i deltakerloven §§ 21 og 12 ble lagt til Kongen, var det i tråd med tidligere lovgivning og ble i forarbeidene begrunnet med at konsesjonsforskrifter innebærer «dyptgripende inngrep i den alminnelige nærings- og handlefrihet».<sup>547</sup> Tatt i betraktning presiseringen av viktigheten av at vedtak om lukking fattes på øverste forvaltningsnivå, er endringen bemerkelsesverdig. Det samme kan sies om endringen av deltakerloven § 19. Etter endringen kan departementet fatte vedtak om tilbakekall av alle fiskeritillatelser i et fiskeri.

## 18.5 FJERNFISKETILLATELSE

Deltakerloven § 20 gir departementet hjemmel for å fastsette begrensninger i deltakelsen eller andre reguleringstiltak for norske fartøyer som driver fiske i farvann under andre staters fiskerijurisdiksjon eller i farvann utenfor noen stats fiskerijurisdiksjon. Det er fastsatt begrensninger i forskrift om konsesjonsordning for fjernfiske.<sup>548</sup> Fjernfiskeforskriften nedlegger som utgangspunkt et alminnelig forbud mot ervervsmessig fiske og fangst uten fjernfisketillatelse, jf. forskriften § 2 første ledd. Med fjernfisketillatelse menes i forskriften tillatelse til å drive ervervsmessig fiske og fangst i områder som faller innenfor forskriftens virkeområde og som er regulert av internasjonale fiskeriforvaltningsorganer, jf. forskriften § 2 annet ledd. Forskriften omfatter imidlertid ikke de områder som omfattes av NAFO og NEAFC.<sup>549</sup> Den får heller ikke anvendelse i farvann underlagt annen stats nasjonale fiskerijurisdiksjon, jf. forskriften § 1. Det kan påpekes at fjernfiskeforskriften blant annet gjør unntak fra aktivitetskravet i deltakerloven § 6 første ledd. Dette åpner for andre eierkonstellasjoner enn det som er vanlig for norske fiskefartøy.

546 Meld. St. 32 (2018–2019), s. 17.

547 Ot.prp. nr. 67 (1997–1998), s. 49.

548 Forskrift 2. mars 2007 nr. 232 om konsesjonsordning for fiske utenfor norsk fiskerijurisdiksjon.

549 Den nordvestatlantiske fiskerikommisjon (NAFO) og Den nordøstatlantiske fiskerikommisjon (NEAFC).

## 18.6 VILKÅR

Det kan fastsettes vilkår for tildeling av ervervstillatelse, jf. deltakerloven § 4 første ledd. Det samme gjelder for fiskeritillatelsene som avløser konsesjonene (spesielle tillatelser) i det nye kvotesystemet, jf. deltakerloven § 12. Ved dispensasjon fra aktivitetskravet etter deltakerloven § 6 tredje ledd kan det for eksempel fastsettes vilkår som skal fremme sysselsetting og bosetting i kystsamfunn. Leveringsplikt for torsketrålere er et eksempel i denne sammenheng.<sup>550</sup> Pliktsystemet behandles nedenfor i kapittel 20.5.5.2.

## 18.7 EIERKONSENTRASJON

Som en direkte følge av Riksrevisjonens rapport fra 2020 om eierkonsentrasjon i kystfiskeflåten er spørsmålet om vedtakelse av regler om eierkonsentrasjon i denne delen av flåten til vurdering i departementet.<sup>551</sup> Men vi har lenge hatt regler om eierkonsentrasjon i havfiskeflåten: først for eierskap i torsketrålflåten, men senere for andre grupper i havfiskeflåten.<sup>552</sup> Regler om eierkonsentrasjon kan begrunnes med utgangspunkt i at fiskerilovgivningen skal bidra til at høstingen av de marine ressurser kommer kystbefolkningen til gode, et forhold som ikke gjør seg gjeldende ved fjernfiske.

Konsentrasjon av eierskap på få hender og oppsamling av eierskap på få steder vil kunne motvirke det nevnte formål. Videre kan konsentrasjon av eierskap medføre redusert konkurranse og høyere etableringsbarrierer i næringen.<sup>553</sup>

Direktoratet foreslår at bestemmelser om eierkonsentrasjon for havfiskeflåten ved innfasingen av det nye kvotesystemet «blir gitt som en prosentandel av antall kvotefaktorer for den enkelte tillatelsesgruppe i det enkelte fiskeri».<sup>554</sup> Det er naturlig at samme prinsipp for begrensning av eierskap benyttes i kystfiskeflåten dersom det skal vedtas regler om eierbegrensning for denne flåtegruppen.

550 Rapport fra ekspertgruppe nedsatt av Nærings- og fiskeridepartementet: Vurdering av leveringsplikten, bearbeidingsplikten og aktivitetsplikten, 2016, s. 11–13.

551 Fiskeridirektoratets høringsnotat 16. juli 2021 og 12. oktober 2021 s. 11–12. Se også regelrådets uttalelse 30. september 2021 (ref. 21/00258).

552 Fiskeridirektoratets høringsnotat 16. juli 2021, s. 2.

553 L.c.

554 Ibid., s. 90.

# 19. Erstatningstildeling i lukkede fiskerier

## 19.1 INNLEDNING

### 19.1.1 Emnet

På samme måte som deltakeradgangene i kystfiskeflåten og de spesielle tillatelser (konsesjoner) i havfiskeflåten er knyttet til et bestemt enkeltfartøy og dets eier i dagens system, er fiskeritillatelsene knyttet til et bestemt fiskefartøy og dets eier i det nye kvotesystemet, jf. deltakerloven § 12 annet ledd. Erstatningstildeling av en tillatelse til deltakelse i et lukket fiskeri er dermed nødvendig ved utskifting av fartøy, overtakelse av fartøy for videre drift og flytting av driftsgrunnlag, jf. deltakerloven § 14 første ledd. Videre ved forlis og i en fase hvor fiskebåtreder har solgt fartøy og skal kjøpe nytt fartøy, jf. deltakerloven § 14 annet ledd. Med erstatningstildeling forstås altså at tillatelsen som utgår, erstattes av en ny tilsvarende tillatelse.

Deltakerloven § 14 viderefører reglene om erstatningstildeling gitt i eller i medhold av de någjeldende bestemmelser i deltakerloven §§ 17 og 21 tredje ledd.<sup>555</sup> Overgangen til en felles fiskeritillatelse og kvotefaktorer gjør det imidlertid nødvendig med en endret utforming av loven. I forlengelsen av dette kan nevnes at mens erstatningstildeling i dag følger direkte av deltakerloven § 17, er det etter den nye deltakerloven § 14 nødvendig at departementet fastsetter en forskrift om erstatningstildeling.<sup>556</sup>

Reglene om erstatningstildeling i de ovennevnte tilfeller er av stor praktisk betydning for næringsutøverne. Jeg vil særlig fremheve at enkeltfartøys tillatelser til deltakelse i lukkede fiskerier kan representere langt større økonomisk verdi enn fartøyet i seg selv. Mulighet for overføring av tillatelsene ved myndighetenes medvirkning (erstatningstildeling) i typetilfellene i deltakerloven § 14 gjør kredit-tilgang lettere.

<sup>555</sup> Prop. 137 L (2019–2020), s. 36.

<sup>556</sup> Eirik Wold Sund og Tore Fjørtoft, Tillatelser til kommersielt fiske, *Tidsskrift for forretningsjus*, 2018, 1, s. 23–106, behandler erstatningstildeling etter deltakerloven § 17 på s. 58–72.

### 19.1.2 Lovendringen 19. juni 2015 nr. 78

Erstatningstildeling ved utskifting og salg for videre drift representerer ikke noe nytt.<sup>557</sup> Det gjør derimot alternativet med direkte flytting av driftsgrunnlag fra et fartøy til et annet med forskjellige eiere. Erstatningstildeling «uavhengig av om fartøyene som avgir og tildeles konsesjon er i samme eie» var nemlig frem til endringen av § 17 ved lov 19. juni 2015 nr. 78 ikke mulig.<sup>558</sup> Flytting av driftsgrunnlag måtte før lovendringen gjennomføres i flere operasjoner med fiskerimyndighetenes medvirkning gjennom enkeltvedtak i hvert steg: (i) kjøp av fartøy med tillatelser, (ii) flytting av driftsgrunnlag (overføring av tillatelser) til nytt fartøy og (iii) tilbakesalg av fartøy til selger uten tillatelsene.

Etableringen av denne oppgivesesordningen var altså en nyskaping. Denne nyskapingen bryter med prinsippet om at tillatelser er et tilbehør til fartøyet, og gir tillatelsene et sterkere preg av formuesrettigheter og objekt for spekulasjon.<sup>559</sup> I forarbeidene er koblingen eier–fartøy–tillatelse berørt. Næringskomiteen uttrykker også en viss bekymring for at graden av omsetning av tillatelser vil øke:

«Komiteen er samd med departementet i at koplinga eigar-fartøy-tillating og kvote vil bestå ved at ein ikkje kan nyttiggjere seg tillatinga på andre måtar enn å fiske med fartøyet ein er tildelt tillating for, og tillating vil fortsatt vere underlagt fiskerimyndigheitene sitt frie skjønn. Det som er nytt er at ein kan få inntekt frå tillatinga ved sal av denne, eller deler av denne, og at graden av omsetnad aukar.»<sup>560</sup>

Slik det fremkommer, legger komiteen vekt på at koblingen vil bestå etter at kjøper har overtatt tillatelsen, men rettssystemets eventuelle respons på at tillatelsene gis et sterkere preg av formuesrettigheter, er imidlertid ikke gjenstand for nærmere vurderinger.

Når det gjelder fremveksten av ordningen med overføring av tillatelser mellom fartøy, vises det i forarbeidene til at fiskeriforvaltningen åpnet for dette i flerbåtrederi på visse vilkår. Ordningen har altså blitt videreutviklet til flytting av driftsgrunnlag mellom fartøy med forskjellige eiere.

557 Prop. 88 L (2014–2015), s. 28.

558 L.c.

559 Se Svein Kristian Arntzen, Fisketillatelser og pant – lovfesting av den rettslige løsningen i «Barents Eagle»? *Lov og Rett*, 2019, 2, s. 67–81.

560 Innst. 342 L (2014–2015) Innstilling frå næringskomiteen om endringer i deltakerloven (tildeling av spesiell tillatelse og adgang til å delta i fiske) i punkt 2.

I fagterminologien er «splitting» en betegnelse som er benyttet om tilfellet hvor begge fartøy fortsatt skal benyttes i ervervsmessig fiske etter flyttingen av driftsgrunnlag. Men for tilfellet at avgivende fartøy tas ut av fisket og slettes i merkeregisteret, benyttes betegnelsen «oppsamling» av driftsgrunnlag.<sup>561</sup>

Ved splitting er det i forvaltningspraksis stilt krav om at de involverte fartøy har et tilfredsstillende driftsgrunnlag både før og etter flyttingen av driftsgrunnlag. Ved oppsamling gjelder dette selvsagt kun for fartøyet som overtar tillatelsene. Ifølge forarbeidene vil et fartøy over 15 meter som ikke har gjenværende deltakeradgang eller konsesjon, ikke anses å ha tilfredsstillende driftsgrunnlag.<sup>562</sup>

### 19.1.3 Driftskrav

I tillegg til et krav om driftsgrunnlag kan det også oppstilles et driftskrav. Det vil si at det kreves at fartøyet er benyttet i ervervsmessig fiske i en nærmere bestemt tidsperiode. Konsesjonsforskriften § 1-4 krever for eksempel at fartøyets konsesjon er benyttet som grunnlag for høsting i inneværende eller to foregående kalenderår. I direktoratets utkast til forskrift om tildeling av fiskeritillatelser og kvotefaktorer i høringsnotatet fra 2021 er driftskravet nedfelt i § 8.<sup>563</sup>

### 19.1.4 Forvaltningens skjønn ved splitting og utskifting

Som sagt ovenfor i kapittel 18.2.6 har fiskerimyndighetene innenfor rammen av deltakerlovens formålsangivelse ut fra en skjønnsmessig vurdering kompetanse til å avslå søknader om erstatningstildeling av deltakeradganger og spesiell tillatelse (konsesjon). Departementet kan videre gi instruks for utøvelse av skjønnet. Et eksempel her er departementets instruks datert 12. januar 2016 (ref. 15/6172-2) om krav til forholdsmessighet mellom driftsgrunnlag og fartøystørrelse ved tildeling av deltakeradgang («forholdsmessighetskravet»). Forholdsmessighetskravet er begrunnet i et mål om å tilpasse fiskeflåten fangstkapasitet til ressursgrunnlaget. Det viste seg imidlertid at Stortinget ikke var enig i instruksens innhold og fant grunn til å be regjeringen endre den. Den omstridte instruksen ble avløst av en ny instruks den 15. juni 2017 med virkning for fremtidige søknader.<sup>564</sup> Dermed ble muligheten til å flytte deltakeradganger mellom lengdegrupper innsnevret.

561 Prop. 88 L (2014–2015), s. 9.

562 L.c.

563 Fiskeridirektoratets høringsnotat 12. oktober 2021.

564 Meld. St. 31 (2016–2017), Innst. 323 S (2016–2017), vedtak 727 30. mai 2017.



### 19.1.5 Opplegg

I direktoratets utkast til forskrift om tildeling av fiskeritillatelser og kvotefaktorer er bestemmelsene om erstatningstildeling inntatt i kapittel 1 Innledende bestemmelser og representerer som sagt en videreføring av eksisterende regler. Det vil si at disse innholdsmessig i hovedsak gjenspeiler gjeldende § 17 og deltakerforskriften som fornyes hvert år med hjemmel i deltakerloven § 21 tredje ledd. Den seneste deltakerforskriften er forskrift 14. desember 2021 nr. 3594. I det følgende finner jeg det hensiktsmessig å redegjøre for någjeldende regler om erstatningstildeling i lov og forskrift.

## 19.2 SPLITTING OG OPPSAMLING

Slik deltakerloven § 14 første ledd bokstav c åpner for splitting og oppsamling av spesielle tillatelser (konsesjon), er det i deltakerforskriften for 2023 § 50 første ledd slått fast tilsvarende bestemmelse for deltakeradganger. Det kan altså i tråd med bestemmelsen finne sted erstatningstildeling av deltakeradgang «for et bestemt fartøy dersom fartøyets eier eller eier av et annet fartøy oppgir tilsvarende deltakeradgang for et annet fartøy».

Erstatningstildeling forutsetter imidlertid at kvotetaket i strukturkvoteforskriften for kystfiskefartøy ikke overskrides ved tildelingen.<sup>565</sup> Videre får særregelen for konvensjonelle havfiskefartøy i deltakerforskriften § 52 anvendelse ved erstatningstildeling.

For det tilfellet at det er forskjellige eiere av oppgivende fartøy og erstatningsfartøyet, gjelder ytterligere begrensninger, jf. deltakerforskriften § 50 annet ledd. For det første kan deltakeradganger som er tildelt ved rekrutteringsordningene, ikke overføres. For det andre kan deltakeradgang i kongekrabbefisket innenfor kvoteregulert område ikke overføres. For det tredje er det visse vilkår som må være oppfylt ved erstatningstildelinger i fisket etter torsk, hyse og sei med konvensjonelle havfiskefartøy og kystfiskefartøy med mindre enn 500 kubikk lasteromsvolum. Her vil jeg særlig nevne at både eier av det oppgivende fartøy og erstatningsfartøyet må være ført på blad B i fiskermanntallet, og som en hovedregel må denne registreringen gjelde samme landsdel de siste tolv måneder før overføringen finner sted.

Strukturkvotene følger ikke med ved erstatningstildeling av deltakeradgang, jf. strukturkvoteforskriften for kystfiskeflåten § 11a. Det kan imidlertid etter denne bestemmelsen finne sted en erstatningstildeling av strukturkvotene til utløpet av inneværende fiskeriår. Videre åpner samme forskrift for splitting av strukturkvoter,

<sup>565</sup> Kvotetaket fremkommer i forskrift 7. november 2003 nr. 1309 om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten § 12.

jf. § 11b. Tilsvarende regler gjelder etter strukturkvoteforskriften for havfiskeflåten, jf. §§ 7a og 7b.

### 19.3 UTSKIFTING

Slik deltakerloven § 14 første ledd bokstav a åpner for at fartøyeieren av fartøy med spesiell tillatelse (konsesjon) kan skifte ut fartøyet som benyttes til høstingen med et annet, er utskifting av fartøy med deltakeradgang regulert i deltakerforskriften §§ 51 og 52. Fartøyeier kan ved utskifting flytte deltakeradganger til et annet fartøy (erstatningsfartøyet). Dersom denne muligheten benyttes, innebærer det at samtlige deltakeradganger for utskiftingsfartøyet bortfaller, jf. § 51 annet ledd. Det kan imidlertid ikke innvilges utskiftingstillatelser dersom erstatningsfartøyets kvotegrunnlag vil overskride kvotetaket i strukturkvoteforskriften § 12, og det ikke er gjort unntak i den aktuelle reguleringsforskrift for det aktuelle fisket, jf. § 51 femte ledd. Videre er det fastsatt særskilte begrensninger ved utskifting av fartøy med deltakeradgang i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° nord. Fartøyene som er nevnt i § 52 første ledd, kan ikke skiftes ut med erstatningsfartøy som er tildelt konsesjoner som nevnt i § 52 annet ledd. Bestemmelsen opprettholder dermed et skille mellom fartøy med deltakeradgang og fartøy med spesiell tillatelse.

Erstatningsfartøyet må på samme måte som utskiftingsfartøyet oppfylle de til enhver tid gjeldende vilkår for deltakeradgang, jf. § 51 fjerde ledd.

Det er i to tilfeller fastsatt en særskilt ordning med «tilsagn om tillatelse til å delta med et ubestemt erstatningsfartøy», jf. § 51 tredje ledd. Ordningen gjelder for det første ved forlis de siste seks måneder. Videre ved planlagt salg av utskiftingsfartøyet. I utgangspunktet gis tilsagnet for to år, men kan forlenges dersom det inntreffer hendelser utenfor rederiets kontroll som medfører at permanent erstatningsfartøy ikke er anskaffet innen fristen. Tilsagnet er ifølge bestemmelsen gitt under forutsetning av at vilkårene for deltakeradgang videreføres ved hvert årsskifte, jf. deltakerloven § 21 første ledd.

### 19.4 SALG AV FARTØY FOR VIDERE DRIFT

Ved salg av fartøy med spesiell tillatelse (konsesjon) for videre drift gir deltakerloven § 14 første ledd bokstav b hjemmel for erstatningstildeling av konsesjon. Slik erstatningstildeling vil i de fleste tilfeller være kurant. Når det gjelder salg av fartøy med deltakeradgang til ny eier som oppfyller deltakerlovens vilkår, er som regel også dette kurant. Men det motsatte er tilfellet hvis selgers deltakeradgang er meddelt gjennom rekrutteringsordninger med virkning fra 2010 eller senere. I dette tilfellet kan ny eier ikke tildeles adgang til å delta i det samme fiskeriet,

jf. deltakerforskriften § 48 tredje ledd. Dette innebærer altså at deltakeradgangen i rekrutteringstilfellene ikke har økonomisk verdi. Mens den som fikk deltakeradgang gratis ved lukking av det aktuelle fisket, og har opprettholdt denne i tiden etter, kan ta seg betalt for deltakeradgangen, er altså rekrutteringsfiskeren avskåret fra dette.

Ved salg av fartøy som har deltakeradgang i fisket etter torsk, hyse og sei med konvensjonelle havfiskefartøy og kystfiskefartøy med mindre enn 500 kubikk lasteromsvolum, er det fastsatt visse begrensninger. Som for erstatningstildeling vil jeg særlig fremheve at både selger og kjøper må være ført på blad B i fiskermann-tallet, og som en hovedregel må denne registreringen gjelde samme landsdel de siste tolv måneder før overføringen finner sted, jf. deltakerforskriften § 49.

## **19.5 EKSTRAORDINÆRE TILFELLER SOM KREVER BRUK AV ERSTATNINGSFARTØY**

Fartøyet kan være forlist eller planlegges solgt. For disse tilfeller er det fastsatt en særskilt ordning med adgang til å benytte leiefartøy, jf. deltakerloven § 14 annet ledd og deltakerforskriften § 53.



## 20. Nasjonal kvote og fordeling

### 20.1 INNLEDNING

I dette kapitlet er hovedsiktemålet å belyse havressurslovas regler om kvoter for merkeregistrerte fartøy. Disse kvotene representerer driftsgrunnlaget for enkeltfartøy og utgjør samlet sett den største andelen av den nasjonale kvote, jf. havressurslova § 11 første ledd.

Fordelingen av den nasjonale kvote berører ikke bare spørsmålet om hva som er en hensiktsmessig og rettferdig fordeling mellom fartøy, men får også betydning for landingsmønster og hvilke kystsamfunn som skal nyte godt av ringvirkningene fra aktiviteten i fiskeriene og fiskeindustrien. Dette handler blant annet om skatteinntekter fra sysselsatte i fiskeriene, og at disse legger igjen penger i lokalsamfunnet.<sup>566</sup>

Jeg gir i det følgende en fremstilling av reglene i havressurslova kapittel 3. Innledningsvis sier jeg noen ord om reguleringskretsløpet og reguleringsmøtet ved departementets kvotefastsettinger. Når det gjelder de internasjonale forhandlinger knyttet til uttak av vandrende arter, viser jeg til kapittel 7.9.3.

### 20.2 REGULERINGSKRETSLOPET OG REGULERINGSMØTET

Reguleringskretsløpet er en betegnelse som benyttes for å formidle at fiskeriforvaltningens arbeid med å sikre et økologisk bærekraftig uttak av målarten alltid vil være en pågående prosess. Målarten er den art reguleringen gjelder. I dette arbeidet er havforskningen sentral. Havforskningsinstituttet foretar forskningstøkt og bruker fangststatistikk som danner grunnlag for kvoteråd fra Det internasjonale havforskningsrådet (ICES). De vitenskapelige rapporter og kvoterådene får betydning i de internasjonale forhandlinger om totalkvoten for vandrende arter, og i neste omgang for fastsettingen av den nasjonale kvote for målarten.

---

566 Se Riksrevisjonens undersøkelse av kvotestystemet i kyst- og havfisket Dokument 3: 6 (2019–2020), s. 110.

Før departementet vedtar kvoteforskriftene for det påfølgende år, avholdes et åpent høringsmøte.<sup>567</sup> Høringsmøtet omtales også som reguleringsmøtet og beskrives slik av Fiskeridirektoratet:

«Hvert år fastsettes en rekke forskrifter som regulerer ulike fiskerier. Som andre forskrifter skal disse utredes og være gjenstand for høring. Det som er litt spesielt, er at de fleste reguleringene høres i et eget møte – «reguleringsmøte» – mellom forvaltning, næring og øvrige interesseorganisasjoner. Ordningen bidrar til at reguleringene kan forberedes på en effektiv måte over et relativt kort tidsrom.»<sup>568</sup>

Departementet kan også oppnevne et reguleringsråd for å skaffe seg et best mulig grunnlag for kvotefastsettingen, jf. havressurslova § 8. Før de årlige reguleringsmøtene ble etablert, var reguleringsrådet det sentrale organet.<sup>569</sup> I forarbeidene er imidlertid viktigheten av en bred demokratisk forankring fremhevet.<sup>570</sup> Reguleringsrådet vil dermed som utgangspunkt bare være et supplement til de innspill som fremkommer i det åpne høringsmøtet.<sup>571</sup> Det er særlig viktig at både næringsinteresser, miljøinteresser og andre interesser er hørt før kvotene fastsettes. Fjordfiskerikommisjonen for Finnmark, Troms og Nordland kan nevnes særskilt. Nemnda ble opprettet med hjemmel i havressurslova § 8b i 2013.<sup>572</sup> Den skal etter sitt mandat «vurdere det årlige behovet for tilleggskvantum av torsk i åpen gruppe, og hvordan dette best kan fordeles for å styrke det lokale fjordfisket, med vesentlig vekt på samisk bruk og denne brukens betydning for samiske lokalsamfunn».<sup>573</sup> Nemnda kan også delta i reguleringsmøter.<sup>574</sup>

Ved de årlige reguleringene fastsettes den nasjonale kvote og nedlegges et generelt forbud mot høsting av målarten. I reguleringsforskriften gis det så fritak fra høstingsforbudet på nærmere bestemte vilkår.<sup>575</sup> Reguleringsforskriftene

567 Ot.prp. nr. 20 (2007–2008), s. 86.

568 <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Dokumenter/Reguleringsmoetet>.

569 Reguleringsrådet er nærmere beskrevet i NOU 2005: 10, s. 140–143.

570 Ot.prp. nr. 20 (2007–2008), s. 87.

571 Ibid., s. 86.

572 Prop. 70 L (2011–2012), s. 122.

573 Mandatet § 3 bokstav d. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/dep/nfd/nyheter/2013/fjordfiskerikommisjonen-blir-opprettet/mandat-for-fjordfiskerikommisjonen/id748027/>.

574 Mandatet § 4 første ledd.

575 Se eksempelvis følgende reguleringsforskrifter: forskrift 21. desember 2022 nr. 2523 om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62<sup>o</sup> nord i 2023, forskrift 16. desember 2022 nr. 2275 om regulering av fisket etter norsk vårgytende sild (nvg) i 2023, forskrift 21. desember 2022 nr. 2448 om regulering av fisket etter makrell i 2023.

kunngjøres på lik linje med alle andre forskrifter i Norsk Lovtidend.<sup>576</sup> Departementet og Fiskeridirektoratet besørger også kunngjøring på sine internettsteder.<sup>577</sup> I den grad utenlandske fartøy gis tilgang til å fiske i våre havområder, er det rutiner for å notifikere flaggstatene om reguleringer som får betydning for det utenlandske fisket.<sup>578</sup>

### 20.3 NASJONAL KVOTE (TOTALKVOTE)

Fastsetting av totalkvoter i de regulerte fiskerier i en nærmere bestemt tidshorisont er, som påpekt i kapittel 7.4.2, et sentralt virkemiddel for å sikre en bærekraftig fiskerinæring. Departementet har i havressurslova § 11 første ledd hjemmel for å fastsette totalkvoter for et bestemt tidsrom som danner en øvre grense for den totale mengden kvoter som kan fastsettes etter havressurslova § 11 annet, tredje og fjerde ledd og § 13. Kvotene kan måles i kvantum eller et antall individ, høstingsdøgn eller andre innsatsfaktorer. Andre innsatsfaktorer kan eksempelvis være et antall garn.<sup>579</sup>

Ved å tale om kvoter både når det fastsettes et største kvantum fangst eller individ over en gitt periode på den ene siden og høstingsdøgn på den andre siden, kommer det ikke klart frem at det er tale om forskjellige regulerings typer: (i) Ved å angi kvantum eller individ baserer fiskeriforvaltningen seg på forskningsbasert kunnskap om den totale mengden av fisk som vil være tilgjengelig i den perioden det åpnes for fangst av arten (reguleringsåret), og uttaket begrenses på dette grunnlaget. (ii) Ved å tildele fartøy et antall høstingsdøgn i en tidsperiode i et bestemt havområde med begrensninger knyttet til hvilken fangstteknologi som kan anvendes, og eventuelt også antall timer redskaper kan være i kontakt med sjøen, er hovedpoenget å begrense innsatsen i fisket. Fiskeriforvaltningen bygger ved denne reguleringen på at fiskebestandene i det aktuelle området er konstante over tid, og ved å holde fangstkapasiteten konstant

576 Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 38.

577 Se Fiskeridirektoratets Internettside: <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Regelverk-og-reguleringer/J-meldinger>. Se særlig direktoratets J-meldinger i 2019 fra J-210-2019 til og med J-260-2019. Det dreier seg med andre ord om et betydelig antall forskrifter.

578 Regjeringen redegjør for fiskeriavtalene i årlige stortingsmeldinger. Se eksempelvis Meld. St. 15 (2018–2019) Noregs fiskeriavtalar for 2019 og fisket etter avtalene i 2017 og 2018 og Meld. St. 13 (2019–2020) Noregs fiskeriavtalar for 2020 og fisket etter avtalene i 2018 og 2019.

579 Ot.prp. nr. 20 (2007–2008), s. 186.

antas at den langsiktige biologiske balansen ikke skades.<sup>580</sup> (iii) Høstingsdøgn, eventuelt i kombinasjon med kvantumsbegrensninger, benyttes i liten utstrekning hos oss.<sup>581</sup>

Departementet har i forarbeidene gitt en redegjørelse for sin praktisering av sin delegerte lovgivningsmyndighet til å fastsette totalkvoter. Kalenderåret velges gjennomgående for fastsettingen av kvotene med visse muligheter for kvotefleksibilitet mellom reguleringsår (kvotefleks).<sup>582</sup> Dermed vil de fleste vedtak kunnføres i slutten av desember måned. Kvotemengden angis som regel i tonn rund fisk. Det vil si vekten av levende fisk.<sup>583</sup> For sjøpattedyr og kongekrabbe er det mest naturlig å angi kvoten i et høyeste antall individer. Innenfor reguleringsåret åpner havressurslova § 11 første ledd for periodisering av uttaket. I forarbeidene nevnes hensynet til fiskeindustriens behov for jevn råstofftilførsel, markedshensyn og biologiske forhold. Videre fiskebestandens vandringsmønster i løpet av året.<sup>584</sup>

Når det er fastsatt en totalkvote, har departementet fortsatt adgang til å endre sitt vedtak til ugunst for fordelingsfellesskapet gjennom vedtakelsen av en endringsforskrift med virkning for fremtiden. I forarbeidene nevnes som eksempel at biologisk forhold kan begrunne endring av forskriften.<sup>585</sup> Kvotetildelingen for enkeltfartøy i reguleringsforskriftene utløser altså ikke et rettskrav for fartøyeier.<sup>586</sup>

## 20.4 DISPONIBEL KVOTE

Ved fordelingen av totalkvoten plikter departementet å sette av en del av denne til kvotefaktorgruppene, jf. havressurslova § 11 annet ledd. Disse gruppene tildeles en «disponibel kvote» som skal være utgangspunktet for tildeling til enkeltfartøy etter § 12 annet ledd. Den resterende del av totalkvoten betegnes «restkvoten».

Kvotefaktorgruppene vil i tråd med anmodningsvedtak nr. 549 (2019–2020) i betydelig grad videreføre tidligere etablerte kvotegrupper. I vedtaket anmoder nemlig Stortinget om å sørge for at fordelingen av kvoter mellom flåtegruppene ikke endres vesentlig ved innfasingen av det nye kvotesystemet. I forarbeidene

580 Óli Samró, *Fiskeri – mange løsninger*, 2017, s. 62.

581 Ot.prp. nr. 20 (2007–2008), s. 75.

582 Se departementets vurderinger i Meld. St. 31 (2016–2017) Noen fiskeri- og havbrukspolitiske saker, s. 15–17. Departementet kan etter eget skjønn fastsette tidsrommet kvotene kan høstes. Se Ot.prp. nr. 20, s. 70. Stortinget har ved sin behandling av kvotemeldingen Meld. St. 32 (2018–2019) signalisert økt bruk av kvotefleksibilitet. Se anmodningsvedtak 553 (2019–2020).

583 Dette nødvendiggjør fastsetting av omregningsfaktorer til levendevekt etter bearbeiding av fisken om bord (eksempelvis bløgging og sløyging).

584 Ot.prp. nr. 20 (2007–2008), s. 185.

585 Ibid., s. 185. Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 11. utgave, s. 308.

586 Ibid., s. 185.

eksemplifiseres dette med at reguleringsgruppen for torsk nord for 62° nord vil kunne defineres som en kvotefaktorgruppe. Det samme vil eksempelvis reguleringsgruppen for sei i Nordsjøen og Skagerrak. Det legges dermed opp til at kvotefaktorgruppene gjelder ett fiskeslag som er tillatt å høste i et nærmere avgrenset område.<sup>587</sup> Et enkeltfartøy med fiskeritillatelse kan dermed disponere kvotefaktorer i flere kvotefaktorgrupper.

## 20.5 RESTKVOTEN

### 20.5.1 Fordelingsfellesskapet

Restkvoten kan fordeles mellom merkeregistrerte fartøy som ikke er omfattet av kvotefaktorgruppen i det aktuelle fisket, og til fordel for det øvrige fordelingsfellesskapet, jf. havressurslova § 11 annet ledd. Dette er i utgangspunktet åpen gruppe opprettet i medhold av deltakerloven § 21, ekstrakvoteordninger, sports- og rekreasjonsfiske og kvoter nevnt i havressurslova § 13 (kvoter til forskning, overvåking, undervisning og praktiske redskapsforsøk). Angivelsen av fordelingsfellesskapet er imidlertid ikke ment å være uttømmende. Dette fremkommer av ordlyden i § 11 annet ledd («mellom anna») og forarbeidene.<sup>588</sup> Lovgiver holder dermed døren på gløtt for å utvide fordelingsfellesskapet.

### 20.5.2 Kvoter for rettighetshavere etter deltakerloven § 21 tredje ledd

Rettighetshavere etter deltakerloven § 21 tredje ledd er sikret en deltakerrett i torskefisket (torsk, hyse og sei). Departementet kan utvide retten til deltakelse til også å gjelde andre fiskerier enn torskefisket, men kan ikke begrense retten ved reguleringer som nevnt i § 21 første og annet ledd eller kapittel III om fiskeritillatelse og kvoter.

Eiere av merkeregistrerte fartøy under elleve meter i de nevnte sjøsamiske kommuner kan bare utøve fisket i samsvar med bestemmelsene som til enhver tid er fastsatt i eller i medhold av havressurslova, jf. deltakerloven § 4 tredje ledd. Det er dermed ikke lovfestet at disse fiskerne skal være sikret en kvote som gir grunnlag for inntekter til en husholdning.<sup>589</sup> Ved tildelingen av kvote til denne gruppen fartøy plikter imidlertid departementet å legge vesentlig vekt på samisk bruk og hva denne har å si for samiske lokalsamfunn, jf. havressurslova § 11 siste ledd.

587 Prop. 137 L (2019–2020), s. 37.

588 Meld. St. 32 (2018–2019), s. 43.

589 Se kystfiskeutvalgets forslag til finnmarksfiskelov § 2 i NOU 2008: 5, s. 411.



### 20.5.3 Ekstrakvoteordninger

Ekstrakvoteordninger er begrunnet i behovet for å tilgodese særlige formål.<sup>590</sup> Disse kvotene tas av restkvoten og innebærer at et fartøy kan øke sitt driftsgrunnlag, jf. havressurslova § 11 annet ledd. Det vil fortsatt være adgang for departementet til å benytte ekstrakvoter som virkemiddel selv om dette bidrar til å komplisere kvotesystemet.<sup>591</sup> Ekstrakvoter kan for eksempel være aktuelt å tildele fartøy som leverer fersk torsk utenfor hovedsesong, og på denne måten bidrar til en jevnere råstofftilgang for fiskeindustrien. I forarbeidene signaliserer regjeringen at ekstrakvoter knyttet til dette formålet, rekrutteringskvoter i torskefisket og fangst av torsk til levendelagring sammen med distriktskvoter ikke bør overstige fem prosent av totalkvoten.<sup>592</sup>

### 20.5.4 Havforskning og praktiske redskapsforsøk

Kvoter for praktiske forsøk til utvikling av redskaper, fangstmetoder og lignende tildeles med hjemmel i havressurslova § 13. Fiskeridirektoratet har utarbeidet retningslinjer for tildeling av denne type kvoter for 2023. Tildeling forutsetter søknad.<sup>593</sup>

## 20.5.5 Distriktskvoter og pliktsystemet for torsketrålere

### 20.5.5.1 Distriktskvoter

Et virkemiddel for å sikre sysselsetting ved industrianleggene på land er adgangen til etablering av distriktskvoter med hjemmel i havressurslova § 11 tredje ledd. Departementet kan fastsette at en del av totalkvoten skal leveres til tilvirkning ved landanlegg i bestemte distrikter (distriktskvoter). De nærmere bestemmelser om fordeling og vilkår for utnyttning av kvotene fastsettes i forskrift. I forarbeidene sies for eksempel at det kan fastsettes «kva for anlegg slik fangst skal landas til og krav til dette, til dømes slik at dei anlegga som fangsten skal landas til, må foredle fangsten».<sup>594</sup> Det må nevnes at tildeling av kvoter for å tilgodese et kystsamfunn fremfor et annet kan være problematisk. Krav om likebehandling kan nemlig resultere

<sup>590</sup> NOU 2016: 26, s. 33 og 39.

<sup>591</sup> Meld. St. (2018–2019), s. 33.

<sup>592</sup> L.c. og forskrift 18. desember 2019 nr. 1992 om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62<sup>o</sup> nord i 2020 § 2 annet ledd.

<sup>593</sup> Se Fiskeridirektoratets Internettside: Forskningskvoter for 2023 (fiskeridir.no).

<sup>594</sup> Ot.prp. nr. 20 (2007–2008), s. 186.

i at det må åpnes for konkurranse om leveranser over distriktskvoten innen en region.<sup>595</sup>

#### 20.5.5.2 Pliktsystemet for torsketrålere

Pliktsystemet som ble fastsatt av regjeringen 12. september 2003, har som formål å sikre anlegg som bearbeider fisk, stabil råstofftilførsel fra torsketrålflåten.<sup>596</sup> Denne ordningen er dermed innrettet mot sysselsetting og bosetting i de begunstigede kystsamfunn, og det er hensiktsmessig å behandle denne i tilknytning til distriktskvoter.

Pliktsystemet viderefører og endrer vilkår knyttet til enkeltvedtak om dispensasjon fra deltakerlovens aktivitetskrav. Systemet består av en tilbudsplikt, bearbeidingsplikt og aktivitetsplikt. Jeg skal i det følgende gi en kort redegjørelse for utviklingen av systemet og dagens status.<sup>597</sup>

Utover 1960-tallet ble det dispensert fra aktivitetskravet og åpnet for at fiskeindustribedrifter kunne være eiere av torsketrålere. Formålet var å sikre industri-anlegg stabil råstofftilgang, og forutsetningen for tildeling av trålkonsesjonene var at trålerne leverte råstoffet til eiernes anlegg til produksjon. Dette er den såkalte leveringsplikten.<sup>598</sup>

Med bakgrunn i filetprodusentenes økonomiske problemer ut over 1980- og 1990-tallet med flere konkurser ble forutsetningen om levering til en bestemt bedrift eller et bestemt sted presisert i konsesjonsvilkårene.<sup>599</sup> Hensikten «var for det første å sikre fortsatt lokal drift ved produksjonsanleggene. For det andre skulle vilkårene sørge for at samfunnsmessige interesser ble ivaretatt i en tid da eierskap til fartøy med torskekvoter var blitt verdifull. Leveringsplikten skulle også hindre at fiskeråstoff ble et rent spekulasjonsobjekt for dem som hadde fått tildelt fiskekvoter, uten at dette kom fiskerisamfunnet til gode».<sup>600</sup>

Konkursene, nedgangen i antallet produsenter og noen få aktørers oppkjøp av fiskeindustribedrifter med eierskap til trålere medførte at fiskerimyndighetene på

595 Se eksempelvis *Fiskeribladet* 25. mai 2020, leder, og s. 8–9 vedrørende den såkalte «Hjeltnes-kvoten».

596 Forskrift 12. september 2003 nr. 1131 om leveringsplikt for fartøy med torsketrållatelse.

597 Se også Svein Kristian Arntzen, Å sikre sysselsetting og busetting i kystsamfunna, *Juss i Nord. Hav, fisk og urfolk. En hyllest til Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø 25-årsjubileum*, Tore Henriksen og Øyvind Ravna (red.), 2018, s. 121–135.

598 Rapport avgitt 12. oktober 2016 fra ekspertgruppe oppnevnt av Nærings- og fiskeridepartementet i mai 2016, Vurdering av leveringsplikten, bearbeidingsplikten og aktivitetsplikten, s. 12.

599 *Ibid.*, s. 13.

600 L.c.

1990-tallet innførte «aktivitetsplikt ved tildeling av trålkonsesjoner, noe som innebar at selskaper forpliktet seg til å opprettholde produksjonen ved de industrianlegg som var omfattet av leveringsplikten».<sup>601</sup>

Pliktsystemet ble betydelig endret i begynnelsen av 2000-tallet. Bondevik II-regjeringen (2001–2005) endret i 2003 leveringsplikten til en tilbudsplikt. «Bakgrunnen for omgjøringen til tilbudsplikt var at regjeringen ville liberalisere lovgivningen og overlate til aktørene selv å bestemme hvor og hvordan råstoffet skulle anvendes.»<sup>602</sup> Etter regjeringsskiftet i 2005 innførte Stoltenberg II-regjeringen (2005–2013) i 2006 en bearbeidingsplikt for råstoff omfattet av tilbudsplikten.

For enkelte eiere kan det også være fastsatt en aktivitetsplikt. Dette er en plikt til å opprettholde produksjon av fiskemat på bestemte landanlegg langs kysten. I dag er det bare ett selskap som har aktivitetsplikt.<sup>603</sup> Dette har sammenheng med at departementet har åpnet for frikjøp.<sup>604</sup> «Denne [aktivitets-]plikten går ut på at driften ved et anlegg skal være på samme nivå som ved overtakelsen, uten at dette nivået er nærmere konkretisert.»<sup>605</sup> Plikten kan oppfylles ved kjøp av fangst fra kystfiskeflåten.<sup>606</sup>

Regjeringen fremmet 17. mars 2017 Meld. St. 20 (2016–2017) om pliktsystemet for torsketråderne («pliktmeldingen»). I meldingen foreslo regjeringen å oppheve tilbudsplikten i sin helhet mot at det innbetales 100 millioner kroner fra næringen, fjerne bearbeidingsplikten, avvikle aktivitetsplikten og forskriftsfeste en avkortning på 20 prosent av relevante torskekvoter.<sup>607</sup> Meldingen ble imidlertid trukket av regjeringen 2. juni 2017.<sup>608</sup> Status er dermed at pliktsystemet er gjeldende rett, men at det i dag ikke er et sentralt virkemiddel for sysselsetting og bosetting i kystsamfunn.<sup>609</sup>

---

601 Ibid., s. 14.

602 L.c.

603 Havfisk ASA har aktivitetsplikt på to anlegg i Nordland (Stamsund og Melbu) og fire anlegg i Finnmark (Hammerfest, Storbukt, Kjøllefjord og Båtsfjord).

604 Se om frikjøpsordningen Patrick B. Sør Dahl, Edgar Henriksen og Nils Aarsæther, «En gjennomgang av utkjøpsavtaler i nordnorske fiskerikommuner», *Økonomisk fiskeriforskning*, 2015, 25(1), s. 44–69.

605 Patrick B. Sør Dahl, Edgar Henriksen og Nils Aarsæther, «En gjennomgang av utkjøpsavtaler i nordnorske fiskerikommuner», *Økonomisk fiskeriforskning*, 2015, 25(1), s. 31.

606 Ibid., s. 14.

607 Meld. St. 20 (2016–2017), s. 33.

608 Meld. St. 37 (2016–2017).

609 Det er tatt flere initiativer for å revitalisere systemet. Se for eksempel forslag fra «pliktkommuner» i Finnmark og Nordland i Fiskeribladet 24. februar 2021 på s. 9.

## 20.6 KVOTER FOR FARTØY

### 20.6.1 Olympisk fiske

Med mindre det er opprettet kvotefaktorgrupper i medhold av deltakerloven § 15, har departementet ingen plikt til å fastsette kvoter for enkeltfartøy, jf. havressurslova § 11 annet ledd. Vi kan i tilfeller tale om et rent «olympisk fiske», se kapittel 10.2.

Et rent olympisk fiske er en sjeldenhet i de fleste kommersielt interessante fiskerier. I disse fiskeriene vil det gjennomgående være et behov for at enkeltfartøy får tildelt en garantert kvote i betydningen eksklusiv rett til å høste kvoten. Det kan imidlertid være behov for et konkurranseelement ved bruk av overregulering.

### 20.6.2 Overregulering

Overregulering innebærer at det innenfor et fiskeri fastsettes kvoter for enkeltfartøy som summert innebærer at totalkvoten overskrides. Ved overregulering fastsettes en maksimalkvote for enkeltfartøy, gjerne i kombinasjon med en lavere garantert fartøyskvote. Eier av enkeltfartøy er garantert å kunne høste den garanterte kvote, men må konkurrere med andre fartøyeiere om differansen mellom de garanterte kvoter og maksimalkvoten. Poenget her er at fiskerimyndighetene stanser fisket når fartøy som konkurrerer, har fisket sin andel av totalkvoten.

Overregulering benyttes gjerne når deltakelsen i fisket på forhånd ikke er kjent, og det dermed er usikkert om kvoten for den aktuelle fartøygruppen vil bli høstet i reguleringsperioden. Et eksempel er 2023-reguleringen av torskefisket nord for 62 grader nord. Reguleringsforskriften § 21 gjelder for åpen gruppe, og lyder slik:

«Fartøy med adgang til å delta i åpen gruppe kan fiske og lande følgende kvanta torsk (tonn):

Fartøylengde	Maksimalkvote	Herav garantert kvote
Under 8 meter	11,0	9,0
8–9,9 meter	14,0	12,0
10 meter og over	15,5	13,5

Det er ikke adgang til å ha bifangst av torsk utover de fastsatte kvotene.»

### 20.6.3 Fartøyskvoter i kvotefaktorgruppene

Som sagt ovenfor i punkt 20.4 skal det av den nasjonale kvote avsettes en disponibel kvote til fordeling i kvotefaktorgruppene, jf. havressurslova § 11 annet ledd. Videre er det lagt opp til at en kvotefaktorgruppe gjelder ett fiskeslag som er

tillatt å høste i et nærmere avgrenset område.<sup>610</sup> Det vil si at kvotefaktorgruppen omfatter alle fartøy med individuelle kvoter. Dette er altså alle fartøy med fiskeri-tillatelse i det lukkede fiskeriet. Innenfor kvotefaktorgruppen torsk nord for 62° N inngår etter direktoratets forslag i høringsnotatet fra oktober 2021 6 tillatelses-grupper: bunnfisk trål, bunnfisk havtillatelse konvensjonell, lukket gruppe under 11 meter, lukket gruppe 11–15 meter, lukket gruppe 15–21 meter og lukket gruppe 21–28 meter.<sup>611</sup>

Hvorvidt kvotefaktorgruppen skal omfatte alle fartøy med individuelle kvoter i det lukkede fiskeriet, er ikke endelig avgjort.<sup>612</sup> Det er altså eksempelvis mulig at tillatelsesgruppen bunnfisk trål er en kvotefaktorgruppe og de øvrige tillatelsesgrupper er en annen gruppe. Dermed åpnes det for at fordelingen mellom trålerne og de konvensjonelle fartøy kan endres ved behov. Forutberegneligheten blir redusert ved en slik inndeling, men på den andre siden kan den ene kvotefaktorgruppen prioriteres i en gitt situasjon. Fordelingsnøkler næringsutøverne selv har forhandlet seg frem til, er imidlertid tillagt stor vekt over lang tid. Dette gjelder blant annet for fordelingen av torskekvoten mellom trålerflåten og kystflåten.<sup>613</sup> De politiske signaler ved Stortingets behandling av kvotemeldingen går ut på at fordelingsnøklerne skal ligge fast med små justeringer.<sup>614</sup>

Fartøyskvoten i kvotefaktorgruppene skal beregnes som foreskrevet i havressurslova § 12 annet ledd. Bestemmelser slår fast at kvoten for fartøyet minst skal utgjøre fartøyets kvotefaktorer multiplisert med disponibel kvote fastsatt i medhold av § 11 andre ledd og dividert med det totale tallet på kvotefaktorer i gruppen. I denne beregningen inngår enkeltfartøys samlede kvotefaktor i det aktuelle fisket. Det vil si både den tidsavgrensede kvotefaktor i fisket og eventuelle tidsbegrensede kvotefaktorer. De tidsavgrensede faktorer vil i dag i betydelig grad skrive seg fra strukturvoteordningene, mens de tidsavgrensede skriver seg fra fartøyets grunnkvote.

## 20.7 KVOTEFLEKSIBILITET OVER ÅRSSKIFTET

Departementet kan med hjemmel i havressurslova § 12 første ledd etablere ordning for kvotefleksibilitet over årsskiftet. Det vil si at det gis adgang til å forskuttere/

610 Prop. 137 L (2019–2020), s. 37.

611 Fiskeridirektoratets høringsnotat 12. oktober 2021, s. 73.

612 Dette er et forhold som det pekes på i Norges Fiskarlag sitt høringsinnspill 31. mars 2022 (ref. 2021/1138-19), punkt 6.

613 NOU 2005: 10, s. 124.

614 Stortingets anmodningsvedtak nr. 549 (2019–2020) lyder slik: «Stortinget ber regjeringen sørge for at fordelingen av kvoter mellom flåtegruppene ikke endres vesentlig.»

overføre deler av fartøyskvoten mellom år for å bidra til bedre utnytting av fartøyenes kvotegrunnlag.<sup>615</sup> De politiske signaler ved Stortingets behandling av kvotemeldingen går ut på at slike ordninger bør benyttes både innenfor hvitfisk og pelagisk sektor.<sup>616</sup>

## 20.8 ÅRLIG KVOTEUTVEKSLING («KVOTEBØRSEN»)

### 20.8.1 Havressurslova § 14

Det grunnleggende prinsippet i fiskerilovgivning er at de årlige kvoter som er tildelt et merkeregistrert fartøy, skal høstes av fartøyet som er tildelt kvoten, jf. havressurslova § 12 tredje ledd. I utgangspunktet er det dermed ikke adgang til å utveksle kvoter mellom fartøy, med mindre departementet har åpnet for dette.

Departementet har i årenes løp fastsatt ulike ordninger for kortsiktige kvoteutvekslinger. Det er tale om slumpfiskordningen, kvotebytteordningen og rederekvote- og driftsordninger.<sup>617</sup> Ved etableringen av et utvekslingssystem med hjemmel i havressurslova § 14 vil disse ordningene avvikes.<sup>618</sup>

Det nye systemet for kvoteutveksling er kort fortalt en markedsplass for inn- og utleie av kvoter. Systemet kan også betegnes som en kvotebørs.<sup>619</sup> Systemet er begrunnet med et ønske om økt fleksibilitet, og hvor målsettingen er en mer hensiktsmessig utnyttelse av de årlige kvotene.<sup>620</sup>

Departementet kan fastsette begrensninger for enkeltfartøys inn- og utleie og øvrige begrensninger som finnes hensiktsmessig. Det klargjøres i forarbeidene at så lenge utvekslingen bare har virkning for ett år av gangen, vil den kunne finne sted over flere år.<sup>621</sup> Kvotefaktorer gis etter dette et sterkere preg av formuesrettigheter enn disse allerede har. Se kapittel 14.4 om fiskeritillatelse som formuesrettigheter.

615 NOU 2016: 26, s. 35. Meld. St. 32 (2018–2019), s. 43.

616 Stortingets anmodningsvedtak nr. 553 (2019–2020) lyder slik: «Stortinget ber regjeringen legge til rette for at det i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° N etableres kvotefleksibilitet ved årsskiftet på fartøynivå, slik at et fartøy kan utnytte sitt kvotegrunnlag best mulig innenfor et kvoteår, på samme måte som i pelagiske fiskerier.»

617 Meld. St. 32 (2018–2019), s. 20.

618 Prop. 137 L (2019–2020), s. 44.

619 NOU 2016: 26, s. 40.

620 L.c.

621 Prop. 137 L (2019–2020), s. 44.

## 20.8.2 Slumpfiskeordningen i havfiskeflåten

Slumpfiskordningen åpner for at inntil tjue prosent av en fartøykvote kan høstes med et annet fartøy enn det fartøy som er tildelt kvoten.<sup>622</sup> Det er et vilkår at avgiverfartøyet har fisket minst tretti prosent av kvoten i kalenderåret før kvotemottakende fartøy kan starte fisket. Innenfor torskefisket gjelder den begrensning at kvotemottakende fartøy ikke kan starte fisket før 1. juli i kalenderåret. Ordningen er ikke knyttet til bestemte begivenheter. Den gir derfor et rederi en viss grad av fleksibilitet og kan bidra til å effektivisere driften. Fiskeridirektoratet kan suspendere ordningen på ethvert tidspunkt dersom gjennomføringen av fisket tilsier det. Etter etablering av ordningen med kvotefleksibilitet er rederienes bruk av slumpfiskordningen redusert.<sup>623</sup> Slik det fremkommer i Fiskeridirektoratets høringsnotat 12. oktober 2021 i kapittel 15.1, utgår slumpfiskordningen ved innfasingen av nytt kvotesystem.

## 20.9 KVOTEUTNYTTELSE – FORVALTNINGSPRAKSIS

### 20.9.1 Oversikt

Det grunnleggende prinsippet er som sagt at eier av enkeltfartøy skal høste fartøykvoten. I tillegg til de utvekslingsordninger som er nevnt ovenfor ved redegjørelsen for utvekslingssystemet i havressurslova § 14, er det imidlertid i forvaltningspraksis fastsatt flere unntak fra nevnte hovedregel. Jeg vil særlig nevne strukturkvoteordningene, utskifting, kjøp av fartøy for fortsatt drift og erstatningstildeling.

Strukturkvoteordningene behandler jeg i kapittel 21.2, og de er også berørt i kapittel 10.3.2. Når det gjelder utskifting, kjøp av fartøy for fortsatt drift og erstatningstildeling, bruker jeg reguleringsforskriftene for 2023 for nvg-sild § 22, torsk, hyse og sei nord for 62<sup>o</sup> nord § 29 og makrell § 20 til eksemplifisering. Disse bestemmelsene om kvoteutnyttelse er etter det jeg kan se, identiske.<sup>624</sup>

622 Forskrift 4. mars 2005 nr. 193 om strukturkvoteordning mv. For havfiskeflåten § 15.

623 NOU 2016: 26, s. 34. Meld. St. 32 (2018–2019), s. 45.

624 Forskrift 21. desember 2022 nr. 2523 om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62<sup>o</sup> nord i 2023 § 29, forskrift 16. desember 2022 nr. 2275 om regulering av fisket etter norsk vårgytende sild (nvg) i 2023 § 22, forskrift 21. desember 2022 nr. 2448 om regulering av fisket etter makrell i 2023.

### 20.9.2 Utskifting

Utskifting er regulert i utnyttelsesbestemmelsene annet ledd. Det er i første punktum fastsatt at ved fartøyeiers utskifting av sitt fartøy i lukket gruppe skal det gjøres fradrag i kvoten som tildeles det ervervede fartøyet for det kvantum fartøyeier har fisket og landet innenfor kvoteåret med fartøyet som skiftes ut. Videre slås det i annet punktum fast at dersom utskiftingsfartøyet er ervervet fra en eier som har benyttet dette til høsting innenfor kvoteåret, kan det likevel benyttes som erstatningsfartøy av den nye eieren. Det skal i dette tilfellet gjøres fradrag i kvoten for det kvantum selger av utskiftingsfartøyet har fisket og landet i kvoteåret med fartøyet. Når det kan gjøres fradrag både etter første og annet punktum, skal imidlertid bare det kvantumet som er størst, trekkes fra. Når det gjelder utskifting i åpen gruppe, gjelder i kvoteutnyttelsesbestemmelsene første og annet ledd tilsvarende.

### 20.9.3 Kjøp av fartøy for fortsatt drift

Dette tilfellet er regulert i utnyttelsesbestemmelsene tredje ledd. Det er tillatt for kjøper av fartøy i lukket gruppe for fortsatt drift å høste med det ervervede fartøyet selv om tidligere eier har fisket og landet fangst med samme fartøy innenfor kvoteåret, men det skal gjøres fradrag i kvoten for det selger av fartøyet har fisket og landet med dette fartøyet i løpet av kvoteåret. Tilsvarende gjelder ved kjøp av fartøy som skal delta i åpen gruppe.

### 20.9.4 Erstatningstildeling

Erstatningstildeling er regulert i utnyttelsesbestemmelsene fjerde ledd. Ved erstatningstildeling skal det etter første punktum gjøres fradrag i kvoten for det kvantum som innenfor kvoteåret er fisket i henhold til tillatelsen som oppgis fra det andre fartøyet. Videre skal det etter andre punktum gjøres fradrag i kvoten for det kvantum fartøyet som tildeles fisketillatelse, har fisket i løpet av kvoteåret. Når det kan gjøres fradrag både etter første og annet punktum, skal bare det kvantum som er størst, trekkes fra.



# 21. Kapasitetstilpassing

## 21.1 INNLEDNING

Som sagt i kapittel 4.3 og 10.3 foranlediget overkapasitet og svak lønnsomhet strukturkvoteordningene for kyst- og havfiskeflåten. De minste kystfiskefartøyer er imidlertid ikke omfattet av strukturkvoteordningen. Disse fartøyene er omfattet av samfiskeordningen. Dette er en ordning som i praksis har bidratt til tilpassing av fangstkapasitet til ressursgrunnlaget, og dermed har fungert som en strukturkvoteordning. Samfiskeordningen behandles nedenfor i 21.3.

Det er sentralt for forståelsen at kapasitetstilpassing handler om mer enn lønnsomhet i næringen. Departementet «må ta stilling til hvordan den geografiske fordelingen av flåten bør være, kvotefordeling på fartøy og fartøygrupper, hvordan sammensetningen av flåten bør være, fordeling av eierskap og grenser for eierkonsentrasjon mv».<sup>625</sup> Med bakgrunn i teknologiske fremskritt som effektiviserer fisket med færre fartøy og mannskap, erkjennes at kapasitetsregulerende mekanismer bør være en permanent del av kvotesystemet og «gi rom for en dynamisk tilpassing over tid».<sup>626</sup>

I det nye kvotesystemet videreføres strukturkvoteordningen for fartøy med fiskeritillatelse i lukkede fiskerier.<sup>627</sup> Samfiskeordningen skal imidlertid avvikles. Mens strukturkvoteordningene bidrar til å redusere antallet fartøy i de lukkede grupper, er samfiskeordningen ikke primært innrettet mot kapasitetsreduksjon.

Jeg ser nærmere på hovedinnholdet i de gjeldende ordningene i det følgende. Jeg gir dermed ikke en redegjørelse for direktoratets utkast til ny forskrift om tildeling av fiskeritillatelser kapittel 5 som gjelder kvotefaktorer og strukturkvotefaktorer.<sup>628</sup> Slik direktoratet fremhever i sitt høringsnotat 12. oktober 2021, er det sentralt å merke seg at i det nye systemet tildeles ikke lenger strukturkvotene for ett år av gangen, men for 20/25 år. Videre at det er hensiktsmessig å tale om strukturkvotefaktor i stedet for strukturkvote.<sup>629</sup> Hvorfor det er hensiktsmessig å bruke begrepet strukturkvotefaktor, er ikke nærmere forklart i høringsnotatet. Dette er

625 Meld. St. 32 (2018–2019), s. 51.

626 L.c.

627 Prop. 137 L (2019–2020), s. 39.

628 Fiskeridirektoratet høringsnotat 12. oktober 2021, s. 123 flg.

629 Ibid., s. 92.

imidlertid naturlig ut fra bruken av begrepet «kvotefaktor» i deltakerloven § 15 og havressurslova § 12. Fartøyets andel av disponibel kvote etter havressurslova § 11 annet ledd beregnes nemlig ut fra kvotefaktorene (grunnkvotefaktoren pluss strukturkvotefaktoren), jf. havressurslova § 12 annet ledd.

## 21.2 STRUKTURKVOTER

### 21.2.1 Privatfinansiert kapasitetstilpassing

Strukturkvoteordningene som departementet etablerte for kystfiskeflåten i 2003 og havfiskeflåten i 2005, er hjemlet i havressurslova § 14.<sup>630</sup> Ved innfasingen av det nye kvotesystemet er ordningen hjemlet i deltakerloven § 15 fjerde og femte ledd.<sup>631</sup>

Strukturkvoteordningene er frivillige ordninger som åpner for å tildele høyere kvote (økning av kvotefaktoren) for enkeltfartøy når et annet fartøy tas midlertidig eller permanent ut av fisket. Privatfinansiert oppkjøp av fartøy med kvotefaktorer kan dermed finne sted for å kvalifisere gjenværende fartøy for tildeling av strukturkvoter.

Ordningene er et sentralt virkemiddel for tilpassing av fiskeflåten til ressursgrunnlaget ut fra hensynet til økologisk bærekraft, men bidrar også til økt lønnsomhet i flåten.<sup>632</sup> Kapasitetstilpassing ble behandlet i en rekke stortingsmeldinger før ordningene ble vedtatt av departementet.<sup>633</sup>

Den bærende ide er at flåten må struktureres gjennom reduksjon av antall fartøy med høstingsrett for å oppfylle fiskeripolitiske målsettinger (teknisk kapasitetsreduksjon). Men teknisk kapasitetstilpassing kan suppleres med økonomisk kapasitetstilpassing.<sup>634</sup>

Effektivisering av flåten ved strukturkvoteordningene (teknisk og økonomisk kapasitetstilpassing) kan åpne for ressursrentebeskatning i enkelte fiskeri.<sup>635</sup> Og ved Stortingets behandling av kvotemeldingen ble regjeringen anmodet om å

---

630 Forskrift 7. november 2003 om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten og forskrift 4. mars 2005 nr. 193 om strukturkvoteordning mv. for havfiskeflåten.

631 Prop. 137 L (2019–2020), s. 39.

632 NOU 2016: 26, s. 43.

633 En opprømsing av disse er inntatt i St.meld. nr. 20 (2002–2003), s. 22–23.

634 Se Svein Kristian Arntzen, Fisketillatelse og pant – lovfesting av den rettslige løsningen i «Barents Eagle»?, *Lov og Rett*, 2019, 58(2), s. 67–81, punkt 2.1.

635 Se NOU 2016: 26, s. 66 med videre henvisning til St.meld. nr. 21 (2006–2007) og NOU 2006: 16.

komme tilbake til Stortinget med forslag om en fiskal avgift på villfisk tilsvarende om lag 100 millioner kroner årlig.<sup>636</sup> Avgiften er i dag vedtatt og gjennomført.<sup>637</sup>

Som nevnt i kapittel 10.3.2 var strukturkvoteordningene, som ble fastsatt av Bondevik II-regjeringen (2001–2005), ikke tidsbegrenset. Disse ble tidsbegrenset i 2007 av Stoltenberg II-regjeringen (2005–2013).<sup>638</sup> Tidsbegrensningen ble begrunnet med at dette var nødvendig for å unngå å skape et A- og B-lag i de lukkede fartøygruppene, videre for å opprettholde et spredt og likeverdig eierskap, markere fiskeressursene som fellesskapets eiendom, forbedre fellesskapets styringsmuligheter ved at hele kvotegrunnet er underlagt de samme overordnede rammebetingelser, dempe prisene når fartøy omsettes for fortsatt drift, samt å sikre en fortsatt fiskereid flåte gjennom den prisdempende effekten av tidsbegrensningen.<sup>639</sup>

## 21.2.2 Gjeldende forskrifter

### 21.2.2.1 Utgangspunkter

Ordningene som er nedfelt i kystfiskeforskriften og havfiskeforskriften, åpner for strukturering innenfor den ramme forskriftene til enhver tid trekker opp. Det er fastsatt begrensninger som skal ivareta hensynet til opprettholdelse av en differensiert flåte, geografisk spredning og sikring av at effektiviseringen gjennom strukturering kommer samtlige fartøy i den aktuelle lukkede reguleringsgruppe til gode.<sup>640</sup>

Ordningene går som antydnet ut på at utvekslingen av kvoter mellom en eller flere fartøyeiere finner sted med fiskerimyndighetenes godkjenning. Enkeltfartøys kvotegrunnlag økes ved at et annet fartøy i samme kvotefaktorgruppe frivillig tas ut av fisket.<sup>641</sup> Fartøyet slettes i fartøyregisteret, og fartøyet fiskeritillatelse faller bort ved frivillig oppgivelse. I tillegg har det lenge vært et krav at fartøyet som tas ut av fisket, kondemneres. Det vil si at det fysisk ødelegges. Dette vilkåret er imidlertid endret i 2020.<sup>642</sup> Eier av fartøyet som tas ut av fisket, må altså aktivt

636 Stortingets anmodningsvedtak nr. 554 (2019–2020).

637 Forskrift 18. juni 2021 nr. 2049 Vedtak om avgift på viltlevende marine ressurser.

638 St.meld. nr. 21 (2006–2007).

639 Se Rt. 2013 s. 1345 P. Volstad i avsnitt 219 (annenvoterende). Svein Kristian Arntzen, Volstad-saken – et fyr langs leden?, *Kritisk juss*, 2016, s. 98–117.

640 NOU 2016: 26, s. 43.

641 Se forskrift om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten 7. november 2003 nr. 1309 §§ 3 og 7 første ledd og forskrift om strukturkvoteordning mv. for havfiskeflåten 4. mars 2005 nr. 193 § 5 første ledd.

642 Forskrift 27. november 2020 nr. 2483 om endring av forskrift 7. november 2003 nr. 1309 om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten, forskrift 4. mars 2005 nr. 193 om strukturkvoteordning

oppgi fartøy og tillatelser mot tildeling av et økt kvotegrunnlag for et annet fartøy i gruppen. Konstruksjonen innebærer at det er etablert en markedsarena for kjøp og salg av kvoteposisjoner i lukkede grupper.

#### 21.2.2.2 Kystfiskeforskriften

Strukturkvoteordningen i kystfiskeforskriften er «en ordning hvor det kan utveksles en eller flere kvoter mellom fartøy, dersom et fartøy tas permanent ut av fisket», jf. kystfiskeforskriften § 3. Forskriften gjelder for fartøy med deltakeradgang etter deltakerloven § 21, jf. forskriften § 1 første ledd. Det kreves med andre ord at fartøyene som skal struktureres, har høstingsrett i adgangsbegrensede fiskerier i tråd med deltakerforskriften § 1.

I forskriften § 7 slås fast noen utgangspunkter for tildeling av strukturkvote. Et sentralt utgangspunkt er at ingen har krav på tildeling av strukturkvote selv om samtlige vilkår i forskriften er oppfylt. Fiskerimyndighetene tar stilling til om tildeling av slik kvote «kan» finne sted, jf. første ledd. Det er imidlertid ikke tvilsomt at i alle fall i de grupper som ikke er fullstrukturert, er det neppe sannsynlig at fiskerimyndighetene vil se noen grunn til å sette en stopper for en ønsket utveksling. Det er i annet ledd presisert at utvekslingen kan omfatte flere fartøy. Det vil si at strukturkvotene av de ulike fiskeslag, og kvoten av det enkelte fiskeslag, kan fordeles mellom flere fartøy innenfor forskriftens begrensninger. En annen viktig presisering i tredje ledd er at fartøyet som tildeles strukturkvote, selv må ha adgang til å delta i vedkommende fiskeri. Videre slås det i fjerde ledd fast at strukturkvoter ikke kan omfatte kvote av sel, hval, rognkjeks og kongekrabbe. I bestemmelsens femte ledd åpnes det for at selv om et fartøy er tatt ut av fisket før lukking av fisket har funnet sted, vil det kunne tildeles strukturkvote til dette eller gjenværende fartøy. Forutsetningen for dette er at fartøyet som ble tatt ut, oppfylte vilkårene for å bli tildelt deltakeradgang ved lukkingen. Bestemmelsen synes begrunnet i hensynet til at fartøyeiere i denne situasjonen ellers vil rammes på en urimelig måte.

Grunnvilkårene for tildeling av strukturkvote er at et eller flere fartøy med deltakeradgang i de adgangsbegrensede fiskerier blir meldt ut av fartøyregisteret, samt at alle deltakeradganger og eventuelt konsesjoner som er knyttet til fartøyet, oppgis, jf. forskriften § 8. Det kreves ikke kondemnering. Det må presiseres at oppgivelse av konsesjoner ikke utelukker at disse kan rettleles gjenværende fartøy, jf. annet ledd.

---

mv. for havfiskeflåten og forskrift 7. desember 2012 nr. 1144 om ervervstillatelse, registrering og merking av fiskefartøy mv. PRE-2020-11-27-2483.

Strukturkvoteordningen for kystfiskefartøy er begrenset til fartøy med en hjemmelslengde mellom 11 og 27,99 meter (kystnotfisket mellom 13 og 27,99 meter), jf. forskriften § 9 første ledd. Fartøyene er videre inndelt i tre lengdegrupper hvor samtlige fartøy som er gjenstand for utvekslingen, i utgangspunktet må ha en hjemmelslengde innenfor disse lengdegrupper, jf. forskriften § 9 annet ledd. Det er fastsatt ytterligere begrensninger for utveksling når det gjelder kvote av torsk, hyse og sei. Her må samtlige fartøy som er gjenstand for utvekslingen, som en hovedregel ha vært registrert i samme landsdel de siste tolv måneder før det kan tildeles strukturkvote, jf. forskriften § 9 tredje ledd. I fjerde ledd av denne bestemmelsen slås fast at det heller ikke er adgang til utveksling dersom deltakeradgang som oppgis, er tildelt i rekrutteringsøyemed, og fartøyet som tildeles strukturkvote, ikke er i samme eie som fartøyet som tas ut av fisket, og som deltakeradgangen oppgis fra.

Når det gjelder trålfisket etter reker sør for 62° nord (deltakerforskriften § 1 bokstav h), åpnes det ikke for å tildele strukturkvote til et fartøy som har større lasteromskapasitet enn 500 kubikk når fartøyet som tas ut av fisket, har mindre lasteromskapasitet enn 500 kubikk, jf. forskriften § 10. Dette kan begrunnes med hensynet til å opprettholde en differensiert flåte.

Strukturkvoten skal tilsvare kvotefaktoren for det fartøyet som tas ut av fisket, fratrukket en avkortning med 20 prosent, jf. forskriften § 11 første ledd annet punktum. Grunnkvoten konverteres dermed til en strukturkvote samtidig som samtlige fartøy i gruppen får nytte godt av avkortningen. På samme måte som for grunnkvotene tildeles strukturkvotene kun for ett år av gangen, jf. annet punktum. Det innebærer imidlertid ikke at det må søkes hvert år om fornyelse. Årlig retildeling med inntil henholdsvis 20 år og 25 år finner sted uten ny prøving av om vilkårene er til stede, jf. forskriften § 11 annet ledd.

Det er fastsatt et kvotetak for lengdegruppene. Det vil si at det er grenser for hvor mange grunnkvoter som kan utveksles og konverteres til strukturkvoter. Selv om den tekniske fangstkapasiteten er til stede, åpnes det med andre ord ikke for optimal strukturering. Innenfor lengdegruppen mellom 11 og 14,99 meter kan det ikke tildeles større kvote enn tre ganger fartøyets egen kvote i det enkelte fiskeri, inkludert fartøyets egen kvote, jf. forskriften § 12 annet ledd. Dette gjelder når fartøyet deltar både i torskesektoren og pelagisk sektor. For det tilfellet at fartøyet kun deltar i en av sektorene, økes antallet kvoter til fem, inkludert fartøyets egen kvote. For de to andre lengdegruppene mellom 15 og 27,99 meter er begrensningen i utgangspunktet fire ganger fartøyets egen kvote, inkludert fartøyets egen kvote. Et fartøy kan imidlertid tildeles seks ganger egen kvote i en av sektorene dersom det ikke tildeles mer enn to ganger fartøyets egen kvote i den andre sektoren, jf. forskriften § 12 første ledd.

### 21.2.2.3 Havfiskeforskriften

Strukturkvoteordningen for havfiskeflåten gjelder for fartøy som har torsketrål-konsesjon, ringnotkonsesjon, adgang til å delta i reketrål fisket ved Grønland, seitrålkonsesjon, adgang til å delta i gruppen for havfiskefartøy som fisker med konvensjonelle redskaper, og fartøy som har pelagisk trålkonsesjon og nordsjø-trålkonsesjon, jf. forskriften § 1.

Innenfor disse gruppene er ordningen avgrenset til visse fiskeslag, jf. forskriften § 3. For torsketrålterne omfattes torsk, hyse og sei nord for 62° nord. For ringnotflåten omfattes fisket etter norsk vårgytende sild, norsjøsild, makrell, lodde, brisling og kolmule. For grønlandsrekeflåten omfattes naturlig nok reker ved Grønland. For seitrålflåten omfattes sei nord for 62° nord og sei sør for 62° nord. For havfiskefartøy som fisker med konvensjonelle redskaper, omfattes torsk, hyse og sei nord for 62° nord. For den pelagiske trålflåten og for nordsjøtrålflåten omfattes makrell, lodde, norsk vårgytende sild og nordsjøsild.

Når det gjelder grunnvilkårene for tildeling av strukturkvoter og oppbygningen av forskriften, kan det i betydelig grad trekkes parallell til kystfiskeforskriften. Havfiskeforskriften oppstiller imidlertid langt flere særlige regler for tildeling av strukturkvoter innenfor de ulike fartøygrupper. Det kan for ordens skyld også nevnes at det er gitt overgangsregler knyttet til enhetskvoteordningen, jf. forskriften § 14. Dette er en tidligere ordning for strukturering i havfiskeflåten.

Heller ikke etter havfiskeforskriften kan tildeling av strukturkvote kreves selv om vilkårene i forskriften er oppfylt, jf. forskriften § 5 første ledd. I de tilfeller det åpnes for tildeling av strukturkvoter, kan strukturkvotene av de ulike fiskeslag og kvoten av det enkelte fiskeslag fordeles mellom flere fartøy i samme fartøygruppe innenfor forskriftens ramme, jf. forskriften § 5 annet ledd. Fartøyet som tas ut av fisket så vel som fartøy som tildeles strukturkvote, må oppfylle krav til konsesjon eller deltakeradgang i de aktuelle fiskerier, jf. forskriften § 5 tredje ledd.

Grunnvilkårene for tildeling av strukturkvote er at et eller flere fartøy med den aktuelle konsesjon blir meldt ut av fartøyregisteret, samt at alle konsesjoner og eventuelt deltakeradganger som også er knyttet til fartøyet, oppgis, jf. forskriften § 6 første ledd. I den grad dette anses nødvendig, kan det ut fra distriktsmessige hensyn fastsettes vilkår eller avslås tildeling av strukturkvoter, jf. annet ledd. Hva angår eventuelle tilleggs-konsesjoner eller deltakeradganger som oppgis, kan disse tildeles gjenværende fartøy når vilkårene i tredje ledd er oppfylt.

Det er fastsatt særlige regler for den enkelte fartøygruppe. Disse er inntatt i forskriften §§ 8–13. Det er blant annet fastsatt forskjellige regler om avkortning innen fartøygruppene, og avkortningen kan være forskjellig ettersom det struktureres

fra sør til nord eller nord til sør.<sup>643</sup> For ringnot (77 fartøy) varierer avkortningen mellom 5 og 40 prosent, jf. forskriften § 9 første ledd. For pelagisk trål (24 fartøy) foretas ikke avkortning, jf. forskriften § 13. Det samme gjelder for torsketral (36 fartøy) og seitrål (4 fartøy), jf. §§ 8 og 11. Innenfor gruppen konvensjonelle havfiskefartøy (26 fartøy) varierer avkortningen mellom 0 og 20 prosent, jf. § 12.<sup>644</sup>

Det er også fastsatt varierende regler om kvotetak. I torsketralgruppen er for eksempel kvotetaket fire kvotefaktorer inkludert fartøyets egen kvote for det enkelte fiskeslag som er omfattet av ordningen, jf. forskriften § 8 annet ledd. For denne gruppen er det også presisert at leveringsvilkår knyttet til konsesjonen for fartøyet som tas ut, videreføres. Det vil si at det knyttes vilkår til tildelingen av strukturkvote og fastsettes hvor stor del av strukturkvoten som omfattes av leveringsvilkårene, jf. tredje ledd.

På samme måte som for grunnkvotene tildeles strukturkvotene kun for ett år av gangen, jf. forskriften § 7 første ledd. Det innebærer imidlertid ikke at det må søkes hvert år om fornyelse. Årlig retildeling med inntil henholdsvis 20 år og 25 år finner sted uten ny prøving av om vilkårene er til stede, jf. forskriften § 7.

### 21.3 SAMFISKEORDNINGEN OG STRUKTURERING I SJARKFLÅTEN

Departementet har i de årlige uttaksforskrifter for kystfiskeflåten etablert den såkalte samfiskeordningen. Ordningen åpner for at to kystfiskefartøy i den minste flåtegruppen med deltakeradgang kan samfiske.<sup>645</sup> Med samfiske forstås at et fartøy kan defineres som passivt, og overlate til et annet fartøy med samme eller annen eier å høste kvoten som tilligger det passive fartøyet.<sup>646</sup> Ordningen gjelder for ett fiskeriår av gangen. For det tilfellet at begge fartøy eies av samme eier, representerer ordningen en betydelig effektivisering og fungerer i praksis som en ordning for strukturering av den minste flåtegruppen (sjarkflåten under elleve meter). Den opprinnelige intensjonen var imidlertid primært at eiere av enmannsdrevne fartøy sammen skulle fiske to kvoter på ett fartøy for økt sikkerhet.<sup>647</sup> Det forhold

643 Meld. St. 32 (2018–2019), s. 9.

644 Ibid., s. 10, figur 2.2.

645 Se for eksempel forskrift 21. desember 2022 nr. 2523 om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° nord i 2023 § 21.

646 NOU 2016: 26, s. 34. Meld. St. 32 (2018–2019), s. 25.

647 Meld. St. 32 (2018–2019), s. 69.

at samfiskeordningen har fungert som en strukturkvoteordning, er kritisert i Riksrevisjonens rapport om kvotesystemet i kyst- og havfisket.<sup>648</sup>

De politiske signaler ved Stortingets behandling av kvotemeldingen går ut på at ordningen med «samfiske med seg selv» innen torskefisket avvikles innen 31. desember 2025.<sup>649</sup> Departementet har i høringsnotat 6. juli 2022 om rammebetingelser for den minste kystflåten drøftet om gjeldende strukturkvoteordning skal utvides til å omfatte fartøy i den minste flåtegruppen, 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 i notatet.

---

648 Riksrevisjonen Dokument 3:6 (2019–2020) Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket.

649 Stortingets anmodningsvedtak nr. 556 (2019–2020).



## 22. Tvangssalg og konkurs

### 22.1 INNLEDNING

Utgangspunktet i det følgende er at tillatelser ikke kan pantsettes særskilt. Pant i fartøyet omfatter imidlertid også verdien av tillatelsene.<sup>650</sup> Videre kan slås fast at enkeltfartøy i de ervervsmessige fiskerier på samme måte som driftsmidler i andre næringer kan selges ved tvangssalg og konkurs. Dersom fartøyet har rett til deltakelse i lukkede fiskerier, vil fartøyet som regel ha en høyere verdi dersom høstingsretten følger med ved salget til ny eier. Tilgang til kreditt bygger gjerne også på den forutsetning at tillatelsene følger med ved salget. God kreditttilgang er ifølge departementet nødvendig «dersom en skal ha en fiskeflåte som er moderne med tanke på fangsteffektivitet, sikkerhet og for å få gjennomført den vedvarende strukturtilpasningen av flåten».<sup>651</sup> Vi står dermed overfor et behov for en rettslig regulering som bidrar til å fremme hensynet til kreditttilgang samtidig som deltakerlovens formål ivaretas, jf. deltakerloven § 1 bokstav b. Departementet påpeker i denne sammenheng at økt lønnsomhet og verdiskapning er et sentralt formål som krever at flåtens finansieringsbehov og kreditttilgang ivaretas.<sup>652</sup>

Jeg legger i det følgende til grunn at gjeldende regler for tvangssalg og konkurs videreføres ved innfasingen av det nye kvotesystemet. Det vil si at det kun vil dreie seg om tekniske justeringer ved overgang til fiskeritillatelser og kvotefaktorer, og gir derfor en oversikt over dette regelverket. For en dyptpløyende fremstilling viser jeg til Eirik Wold Sund og Tore Fjørtoft, Tillatelser til kommersielt fiske, *Tidsskrift for forretningsjus*, 2018, nr. 1, s. 23–106 på s. 73–93.

### 22.2 HJEMMELSGRUNNLAGET

Verdien av fartøy og høstingsretten som de tilknyttede tillatelser etablerer, må av de grunner som er nevnt ovenfor, sikres i mellomperioden som oppstår ved konkurs og tvangssalg og frem til ny myndighetsgodkjent eier overtar fartøyet og trer inn i den etablerte posisjon. Deltakerloven gir uttrykkelig hjemmel for å gi

650 Rt. 2009 s. 1502 «Barents Eagle».

651 PRE-2007-09-28-1091.

652 Ibid.

nærmere bestemmelser om tildeling av ervervstillatelse og spesiell tillatelse ved tvangssalg og konkurs, og om fremgangsmåten ved tvangssalg av fiskefartøy der det er en ervervstillatelse/spesiell tillatelse knyttet til fartøyet, jf. deltakerloven §§ 7 tredje ledd og 15 annet ledd.

Det er selvsagt behov for at også deltakeradgangene i de lukkede fiskerier sikres ved tvangssalg og konkurs. Regelverket må med andre ord bidra til at enkeltfartøy i den aktuelle lukkede gruppe ikke faller ut av gruppen ved at vilkårene for deltakeradgang som følge av gjeldsinndrivelsen eller konkursen hos eier ikke lenger er til stede. Departementet har lagt til grunn at deltakerloven gir det nødvendige hjemmelsgrunnlaget, og sonderer ikke mellom de ulike fiskeritillatelser i ervervstillatelsesforskriften kapittel III om behandling av fisketillatelser ved konkurs, tvangssalg mv.<sup>653</sup> Dette kapittel regulerer for øvrig i § 6 også panthavers adgang til å realisere fartøyet utenfor tvangsfullbyrdelse. Videre er det fastsatt et tidspunkt for når fiskerimyndighetene er avskåret fra å innvilge søknader om utskifting, salg for fortsatt drift og splitting, jf. forskriften § 5.

### 22.3 TILFELLER HVOR DET SKAL GIS AVSLAG

Søknader som er fremsatt av fartøyeier om utskifting, salg for fortsatt drift og splitting, behandles selvsagt i utgangspunktet på ordinær måte av fiskerimyndighetene. Dette innebærer at fiskerimyndighetene etter en realitetsvurdering av søkeren på skjønnsmessig grunnlag avgjør om søknaden skal innvilges eller ikke. I de tilfeller som er regulert i ervervstillatelsesforskriften kapittel III, er det imidlertid behov for å kunne avskjære søknader uten realitetsbehandling. Dette av hensyn til gjennomføringen av salget av fartøyet for å gi dekning til fordringshaverne. Som nevnt er det inntatt bestemmelser om dette i ervervstillatelsesforskriften § 5. Ved søknader om utskifting eller salg for fortsatt drift er skjæringspunktet forkynnelstidspunktet for begjæringen om tvangsdekning. Tilsvarende gjelder ved erstatningstildeling for fisketillatelse som oppgis fra et annet fartøy, dersom søknaden behandles etter at begjæring om tvangsdekning i fartøyet som oppgir tillatelsen, er forkynt for saksøkte. Det samme gjelder når det er avsagt kjennelse om åpning av konkurs hos fartøyeier, eller kjennelse om midlertidig forføyning med forbud mot utskifting eller salg av fartøyet for fortsatt drift.

653 Eirik Wold Sund og Tore Fjørtoft mener at det ikke foreligger lovhjemmel for forskriftsbestemmelsene om deltakeradgangens stilling ved gjeldsforfølgning. Se Eirik Wold Sund og Tore Fjørtoft, Tillatelser til kommersielt fiske, *Tidsskrift for forretningsjus*, 2018, 1, s. 23–106 på s. 73–75.

## 22.4 MELDING

For å kunne bli tildelt foreliggende fisketillatelse ved realisering av fartøyet i de tilfeller som er regulert i ervervstillatelsesforskriften kapittel III, kreves melding til Fiskeridirektoratet. Dette skal skje straks. Lovlig drift av fartøyet er dermed avhengig av at melding sendes og tillatelse gis. Virkningen av at tillatelse gis, er at melder trer inn i fartøyeiers rettigheter og plikter overfor fiskerimyndighetene i den tidsavgrensede perioden for tillatelsene.

## 22.5 TIDSBEGRENSNINGEN

Bakteppet her er at retten til eierskap til fiskefartøy i de ervervsmessige fiskerier er strengt regulert i deltakerloven. Med dette som utgangspunkt er det selvsagt naturlig at overgangsperioden mellom eiere som oppfyller vilkårene for eierskap, blir så kort som mulig. De midlertidige tillatelse kan derfor i første omgang ikke innvilges for mer enn tre måneder, jf. ervervstillatelsesforskriften §§ 6 og 7. Det er imidlertid mulighet for fornyelser. Ved pantavers realisasjon av fartøyet utenfor tvangsfullbyrdelse kan tillatelsene fornyes med inntil en måned av gangen dersom dette er nødvendig på bakgrunn av situasjonen i markedet, næringen eller andre særlige grunner, jf. forskriften § 6 annet ledd. Ved konkurs åpnes det for fornying av tillatelsene med inntil tre måneder av gangen ved de nevnte omstendigheter, jf. forskriften § 7.

## 22.6 FORHÅNDSTILSAGN

I deltakerlovens forarbeider er det forutsatt at fiskerimyndighetene i tilknytning til et bestemt fartøy kan meddele ervervstillatelse til flere potensielle kjøpere og tilsagn om spesielle tillatelse.<sup>654</sup> Dermed overlates til selger å avgjøre hvem som til slutt får tilslaget. Øvrige tillatelse og tilsagn som er gitt for fartøyet, vil da falle bort. Ved avgjørelse om tilsagn skal gis, og eventuelt om tilsagn skal gjøres betingende, må fiskerimyndighetene forholde seg til vilkårene for tildeling av den aktuelle tillatelse. I forarbeidene er det for eksempel fremhevet at fiskets betydning for råstofftilførselen til bestemt distrikt skal vektlegges.<sup>655</sup> Hva angår salg av enkeltfartøy ved auksjon eller medhjelpersalg, er det ikke adgang

<sup>654</sup> Ot.prp. nr. 67 (1997–1998), s. 43.

<sup>655</sup> L.c.

til å stadfeste bud før det foreligger forhåndstilsagn om tildeling av fisketillatelse fra fiskerimyndighetene, jf. ervervstillatelsesforskriften § 8 annet ledd. Det er gjort et unntak fra kravet om forhåndstilsagn. Banker og kredittinstitusjoner kan få stadfestet sitt bud for å redde sine fordringer. Denne situasjonen utløser krav på utstedelse av midlertidige tillatelse i tråd med forskriften § 6 ved melding til fiskerimyndighetene, jf. forskriften § 8 annet ledd siste setning.



## 23. Tilbakekalling og avgrensning

### 23.1 INNLEDNING TIL EMNET

I det følgende ser jeg nærmere på tilbakekalling og avgrensning etter deltakerloven §§ 11 og 19. Avslutningsvis knytter jeg noen merknader til tilbakekalling som sanksjon.

Tilbakekallings- og avgrensningsregelen i deltakerloven § 19 skiller seg fra § 11 på flere måter. Frem til innfasingen av det nye kvotesystemet er kompetansen tillagt Kongen og ikke departementet. Dette har sammenheng med at siktemålet med regelen er å åpne for endring av fiskeripolitikken.<sup>656</sup> I motsetning til § 11 gjelder § 19 ikke et bestemt enkeltfartøys tillatelse, men alle tillatelser som er gitt for bestemte fiskeri.<sup>657</sup>

### 23.2 TYPETILFELLENE I DELTAKERLOVEN § 11

#### 23.2.1 Nasjonalitetskrav og aktivitetskrav

Lovgiver har pålagt departementet å sørge for tilbakekalling av ervervstillatelsen hvis deltakerlovens nasjonalitetskrav eller aktivitetskrav ikke lenger er oppfylt, jf. deltakerloven § 11 første ledd bokstav a og b. Det er her tale om grunnleggende vilkår for deltakelse i ervervsmessig fiske.

#### 23.2.2 Inaktivt fartøy

Tilbakekalling kan finne sted hvis fartøyet ikke deltar i fisket over et lengre tidsrom fastsatt i forskrift eller fremkommer i ervervstillatelsen, jf. deltakerloven § 11 annet ledd bokstav a. Det samme gjelder for spesiell tillatelse, jf. deltakerloven § 18 annet ledd.

Konsesjonsforskriften slår fast at kriteriet for tilbakekalling er at fartøyet i løpet av kalenderåret samt de to foregående år ikke er registrert å ha levert fangst i

---

<sup>656</sup> Ibid., s. 51.

<sup>657</sup> L.c.

henhold til tillatelsen, jf. konsesjonsforskriften § 9-1. Den samme regel gjelder for ervervstillatelse, jf. ervervstillatelsesforskriften § 4.

I forarbeidene forklares denne tilbakekallingsadgangen med at i en situasjon der flåtens totale kapasitet er for stor, er det viktig å få trukket ut fartøy som ikke lenger er aktive. Det slås videre fast at inaktive fartøyer vil skape uforutsigbare rammebetingelser for fartøy som deltar i perioder med dårlig tilgjengelighet av fisk som i neste omgang gir lav lønnsomhet. Slik det også fremheves, dreier dette seg om tilpassing av flåtekapasiteten til ressursgrunnlaget. Sist, men ikke minst, slås det fast at det ved fastsetting av de årlige reguleringstiltak, beregning av kvotestørrelser mv., er nødvendig å ha oversikt over aktive tillatelser.<sup>658</sup>

### 23.2.3 Manglende oppfyllelse av andre vilkår

En vidtgående bestemmelse om tilbakekalling er fastsatt i deltakerloven § 11 annet ledd bokstav b. Tilbakekalling kan finne sted hvis fartøyet eller fartøyeieren ikke lenger fyller de vilkår som er fastsatt i eller i medhold av loven. Slik det er presisert i forarbeidene, omfattes også spesielle vilkår som er fastsatt for ervervstillatelsen.<sup>659</sup> Det samme gjelder for spesiell tillatelse, jf. deltakerloven § 18 annet ledd.

I forarbeidene nevnes som eksempel på et tilfelle hvor tilbakekalling kan vurderes, at fartøyet er bygget om på en slik måte at fartøyets fangstkapasitet går ut over fastsatte begrensninger.

### 23.2.4 Endring av forutsetninger med videre

Tilbakekallingsadgangen ved endring av forutsetninger som lå til grunn for tildelingen av den aktuelle ervervstillatelse eller spesielle tillatelse, er regulert ved deltakerloven § 11 annet ledd bokstav c, jf. deltakerloven § 18. Bestemmelsen tar utgangspunkt i at tillatelsen er gitt på bestemte forutsetninger av samfunnsmessig viktighet ut over hensynet til arbeid for fartøyeier og fartøyets mannskap.<sup>660</sup> I forarbeidene eksemplifiseres dette med at tillatelsen er gitt ut fra en forutsetning om et bestemt driftsmønster for fartøyet som innebærer levering av fangst til et spesielt foredlingsanlegg eller i et bestemt distrikt. Når forutsetningen ikke innfris,

---

658 Ibid., s. 47.

659 L.c.

660 L.c.

slås det fast at tilbakekalling må kunne finne sted. Slik tilbakekalling vil imidlertid kreve en forholdsmessighetsvurdering.<sup>661</sup>

### 23.2.5 Villedning

Tilbakekallingsbestemmelsen i deltakerloven § 11 annet ledd bokstav d er en presisering av alminnelig forvaltningsrett.<sup>662</sup> Tilbakekalling kan finne sted dersom søkeren mot bedre vitende har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket. Bestemmelsen får altså anvendelse når tildelingen av ervervstillatelse eller spesiell tillatelse er fattet på sviktende grunnlag, og dette kan lastes søkeren.

### 23.2.6 Overtredelser av fiskerilovgivningen

Tilbakekallingsadgangen i deltakerloven § 11 annet ledd bokstav e gjelder overtredelse av regler som regulerer innsattssiden så vel som uttakssiden i de ervervsmessige fiskerier. I forarbeidene tas det utgangspunkt i reglene som regulerer uttakssiden. Det vil si havressurslova og normeringer som er fastsatt i medhold av denne loven.<sup>663</sup> Grove eller gjentatte overtredelser av eksempelvis regler om fangstmengde og kvoter (loven kapittel 3) og høstingsaktiviteten for øvrig (loven kapittel 4 og 5), og tilrettelegging for kontroll (loven kapittel 6), kan danne grunnlag for tilbakekalling. Det kan eksempelvis dreie seg om systematisk underrapportering av fangst (§ 36) og unnlatt ilandføring av fangst (§ 15). Denne type brudd på reglene vil gi fiskerimyndighetene et uriktig grunnlag for forvaltning av fiskeressursene. I slike tilfeller bør vedkommende fartøyeier kunne nektes videre deltakelse i fisket. Hvorvidt vedkommende ved senere søknad om deltakelse skal få innvilget sin søknad, avgjøres etter deltakerloven § 7.

### 23.2.7 Alminnelige forvaltningsrettslige regler

Ved deltakerloven § 11 annet ledd bokstav f er det klagtjort at tilbakekalling også kan finne sted med grunnlag i alminnelige forvaltningsrettslige regler. Disse

661 Hans Petter Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, 4. utgave, 2015, s. 494. Se om forholdsmessighetsvurdering i en sak om tilbaketrekking av forurensningstillatelse for havbruk ved fare for skade på forekomst av blomkålkoraller i Hordaland tingretts dom 22. februar 2022 i punkt 6 (THOD-2020-168236).

662 Ot.prp. nr. 67 (1997–1998), s. 48.

663 Tidligere saltvannsfiskeoven. Se Ot.prp. nr. 67 (1997–1998), s. 48.

ulovfestede regler er, som sagt, sedvanebaserte regler som fanger opp en rekke tilfeller hvor det kan være aktuelt å omgjøre et ellers gyldig vedtak.<sup>664</sup> Det sentrale ifølge forarbeidene er imidlertid, som tidligere fremhevet, å peke på adgangen til tilbakekalling av tillatelser ved vesentlig mislighold.<sup>665</sup> Tilbakekalling på dette grunnlaget skal imidlertid baseres på en interesseavveining.<sup>666</sup>

### 23.3 TILBAKEKALLING OG AVGRENSNING ETTER DELTAKERLOVEN § 19

Bestemmelsen gjelder frem til innfasingen av det nye kvotesystemet ved tilbakekalling av spesielle tillatelser, men får anvendelse på fiskeritillatelsene ved innfasingen av det nye systemet. Det er altså her tale om det som i forarbeidene til endringsloven omtales som en teknisk justering foranlediget av overgang til fiskeritillatelser.<sup>667</sup>

Bestemmelsen gir fiskerimyndighetene kompetanse til tilbakekalling av alle tillatelsene eller avgrensning av disse. Avgrensning innebærer etter innfasingen av det nye kvotesystemet at definisjonen av fiskeriet endres i medhold av deltakerloven § 12, for eksempel til et snevrere geografisk område, jf. § 19 annet ledd.

Frem til innfasingen kreves vedtak av Kongen, men etter innfasingen er det tilstrekkelig med vedtak av departementet.

Slik det fremkommer i deltakerlovens forarbeider, begrunnes Kongens kompetanse med at myndighetene ut fra den rådende fiskeripolitikk må kunne opprette konsesjonsgrupper, og også kunne avvikle disse ved tilbakekalling med hjemmel i § 19.<sup>668</sup> Dette behov for politisk handlingsrom er altså videreført i det nye kvotesystemet. Det er imidlertid etablert en ny situasjon ved inndelingen av flåten i tre kategorier, og hvor det knyttes kvotefaktorer til fiskeritillatelsene i lukkede fiskerier. Terskelen for tilbakekalling er dermed høy, i alle fall ved tilbakekalling til ugunst for fartøy i kategori A, se min inndeling i kapittel 9.8.

Ved praktiseringen av denne regelen i forhold til samtlige kategorier vil selvsagt fiskerilovgivningens formålsbestemmelser trekke opp en ramme for den skjønsmessige vurdering. Videre taler grunnleggende rettferdighetsoppfatninger for at innskrenkningene i fartøyenes driftsgrunnlag i rimelig grad søkes kompensert,

---

664 Hans Petter Graver, op.cit., s. 494 flg.

665 Ot.prp. nr. 67 (1997–1998), s. 48.

666 Hans Petter Graver, op.cit., s. 494 flg.

667 Prop. 137 L (2019–2020), s. 41.

668 Ot.prp. nr. 67 (1997–1998), s. 23.



med mindre det er på det rene at fartøyene allerede har rimelig tilgang til høsting som kanskje ikke er utnyttet fullt ut.

### 23.4 TILBAKEKALLING SOM SANKSJON

Tilbakekalling som sanksjon er generelt lite brukt i norsk forvaltning, selv om konsesjonslovene inneholder hjemler for dette.<sup>669</sup>

Innenfor akvakultur synes for eksempel ikke tilbakekallingsregelen i akvakulturloven § 9 første ledd bokstav c å være anvendt i det hele tatt.<sup>670</sup> Bestemmelsen åpner for tilbaketrekking ved grov eller gjentatt overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av akvakulturloven.

Innenfor fiskerilovgivning finnes det noen få eksempler på at tilbakekalling som sanksjon er anvendt ved overtredelser av fiskerilovgivningen eller vesentlig mislighold. Fiskerikontrollutvalget opplyser i NOU 2019: 21 at det foreligger noe praksis for midlertidig tilbakekalling. Eksempelene som nevnes av utvalget, indikerer at vedtakene om tilbakekalling er hjemlet i deltakerloven § 11 annet ledd bokstav e. Hva angår innsatssiden i fiskeriene, dreier det seg om midlertidig tilbakekalling ved unnlatt oppfyllelse av leveringsbetingelser for torsketrålere og proforma arrangement for å unngå eierskapsbestemmelsen i deltakerloven § 6, se kapittel 18.2.4. Når det gjelder uttakssiden, dreier det seg om midlertidig tilbakekalling ved ulovlig blåkveitefiske, feilrapportering av fangst, brudd på ilandføringsplikt og brudd på selfangstbestemmelser.<sup>671</sup>

Med utgangspunkt i forvaltningsloven § 45 skriver Eivind Smith at «[f]aren for å bli fratatt en tillatelse kan altså fortone seg som så liten at den virker urealistisk». <sup>672</sup> Uttalelsen er generell, men er som allerede antydnet representativ også for fiskeriforvaltningen hva angår både villfisk og oppdrettsfisk.

I deltakerlovens forarbeider kan det ikke spores noen særlig tilbakeholdenhet overfor tilbakekalling som sanksjon ut over at permanent tilbakekalling kun bør skje i graverende tilfeller.<sup>673</sup> I en situasjon med overkapasitet og behov for tilpassing av flåten til ressursgrunnlaget kan det synes noe overraskende at permanent tilbakekalling ikke benyttes i graverende tilfeller. En mulig forklaring er at det i juridisk teori er skapt usikkerhet om rekkevidden av dette virkemiddel og domstolens prøvingsintensitet. Med andre ord at det kan tales om en «chilling effect»

669 L.c.

670 Halfdan Mellbye, *Rettslig regulering av norsk akvakultur*, 2018, s. 209.

671 NOU 2019: 21, s. 228.

672 Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 11. utgave, 2018, s. 498.

673 Ot.prp. nr. 67 (1997–1998), s. 48.

hos forvaltningen. Denne tilbakeholdenheten kan imidlertid ikke tilskrives høyesterettspraksis opp igjennom årene. Olav Haugen Moen slår nemlig i sin analyse av denne praksis fast at det er «tvilsomt om ovennevnte dommer gir grunnlag for den slutning at Høyesterett prøver avveiningen (forholdsmessigheten) i saker om sanksjoner mer intenst enn øvrige saker». <sup>674</sup> Han antyder for øvrig at dette neppe er i henhold til EMK artikkel 6. <sup>675</sup>

Tilbakekalling som sanksjon er et kraftfullt virkemiddel. Det er grunn til å tro at en mer aktiv bruk av dette vil kunne bidra positivt i kampen mot fiskerikriminalitet, og fiskerkontrollutvalget indikerer en positiv innstilling til en mer aktiv bruk av dette sanksjonsmidlet overfor useriøse aktører i fiskerinæringen. <sup>676</sup>

Når det gjelder forvaltningsloven § 45, vil jeg tilføye at bestemmelsen slår fast at sanksjonsvedtakene krever hjemmel i lov. Videre at administrativt rettighetstap bare kan ilegges så langt det etter overtredelsens art, alvor og forholdene for øvrig fremstår som forholdsmessig. Vedtaket skal videre gjelde for en bestemt tid. Hva angår kravet om tidsangivelse, kreves at dette fremkommer i vedtaket dersom det ikke allerede er angitt i den aktuelle hjemmel for administrativt rettighetstap. Forarbeidene slår videre fast at tidsbestemte administrative rettighetstap krever tydelig hjemmel i særloven. <sup>677</sup>

### 23.5 VIRKNINGEN AV TILBAKEKALLING

Ved midlertidig eller endelig tilbakekalling slettes fartøyet i fartøyregisteret, og høstingsretten faller bort. Det innebærer at fartøyet må registreres på nytt ved eventuell tildeling av nye tillatelser. <sup>678</sup>

---

674 Olav Haugen Moen, *Forvaltningskjønn og domstolskontroll*, 2019, s. 353.

675 *Ibid.*, s. 415.

676 NOU 2019: 21, s. 235.

677 Prop. 62 L (2015–2016), s. 198.

678 Ot.prp. nr. 67 (1997–1998), s. 48.



Del 5

Særlige emner





## 24. Rettferdig fordeling: legitime fordelingskrav

### 24.1 INNLEDNING

Gjennomgangen av kvotesystemet indikerer legitime fordelingskrav som kan rubriseres ut fra rettferdighetskonseptet i kapittel 4.8. Den norske stat er ut fra konseptet og i tråd med fellesskapsprinsippet i havressurslova § 2 en sentral adressat for legitime fordelingskrav. Staten kan på sin side også eksempelvis kreve at aktørene innen fiskerisektoren bidrar til en effektiv utnytting av ressursene.<sup>679</sup>

### 24.2 FREMTIDIGE GENERASJONER

FNs bærekraftsprinsipp gir et legitimt krav om «en samfunnsutvikling der vår generasjons ressursbruk ikke må forringe fremtidige generasjoners muligheter til forbruk og livsutfoldelse». <sup>680</sup> Kravet har støtte i retningslinjene i havressurslova § 7 annet ledd. Bestemmelsen forutsetter fiskeriforvaltning basert på en føre var-tilnærming, økosystembasert tilnærming, effektiv kontroll med høsting og annen utnytting av ressursene, optimal utnytting av ressursene, bruk av høstingsmetoder og redskaper som tar hensyn til behovet for å redusere mulige negative virkninger på levende marine ressurser, og vektlegging av at forvaltningstiltak er med og sikrer det materielle grunnlaget for samisk kultur.<sup>681</sup> Kravet kan også utledes av Grunnloven § 112 og naturmangfoldloven § 1.<sup>682</sup>

679 Norge har ikke en felles fiskeripolitikk med EU gjennom EØS-avtalen. Det samme gjelder for landbruk. «På disse områdene utformer norske myndigheter som utgangspunkt selv nasjonal politikk – inkludert strukturpolitikk, ressursforvaltning, markedsorganisering, støttenivå m.m. Det er ikke frihandel med fiskeprodukter mellom EU og Norge.» Sitat fra NOU 2012: 2, s. 645.

680 NOU 2014: 16, s. 32.

681 Se for øvrig Ingvild Ulrikke Jakobsen og Tore Henriksen, Prinsippene om føre var og økosystemtilnærming – hvilken betydning har lovfestingen for marin ressursforvaltning?, i Backer mfl. (red.), *Pro Natura. Festskrift til Hans Christian Bugge på 70-årsdagen 2. mars 2012*, 2012, s. 227–248.

682 Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).

### 24.3 VERN AV MILJØET

Fiskeridirektoratet avholder hvert år et åpent reguleringsmøte i regi av Nærings- og fiskeridepartementet hvor status for fiskeriforvaltningen gjennomgås, og det åpnes for innspill blant annet fra miljøvernorganisasjoner. Krav om en økosystembasert forvaltning nedfelt i lovgivningen eller som følger av folkerettslige forpliktelser, er selvsagt et legitimt krav med fiskeriforvaltningen som adressat. Forvaltningen skal, som nevnt ovenfor i 24.2, i tråd med havressurslova § 7 «vurdere kva slags forvaltningstiltak som er nødvendige for å sikre ei berekraftig forvaltning av dei viltlevande marine ressursane». Jeg vil også nevne konvensjon om biologisk mangfold fra 1992.<sup>683</sup> Videre er FN-avtalen fra 1995 om vandrende arter også viktig i denne sammenhengen.<sup>684</sup> Begge er multilaterale avtaler. Jeg har berørt avtalene i kapittel 7.9.3 om forvaltning av vandrende arter.

### 24.4 EFFEKTIVITET

Hovedmålet for norsk næringspolitikk er å «bidra til økt verdiskaping for å realisere overordnede mål om velferd og sysselsetting. Næringspolitikkenes viktigste utfordring er å legge grunnlag for lønnsomme og konkurransedyktige bedrifter og en effektiv og bærekraftig bruk av samfunnets ressurser på alle områder av betydning for næringsvirksomhet».<sup>685</sup>

Sjømatindustriutvalget erkjenner i NOU 2014: 16 at distrikts- og fordelingspolitiske mål kan stå i veien for eller komme i konflikt med den generelle målsettingen for næringspolitikken:

«En potensiell målkonflikt finner vi imidlertid mellom hensynet til *økt verdiskaping, norsk økonomi og bosetting og sysselsetting*. Slike målkonflikter krever avveining og prioritering.»<sup>686</sup>

Vender vi oss til fiskerilovgivningen, kan det konstateres at lovgiver gjennom deltakerloven ønsker å bidra til tilpassing av flåtens fangstkapasitet til ressursgrunnlaget for å sikre en rasjonell og bærekraftig utnytting.<sup>687</sup> Videre skal det ved fiskeriforvaltningen legges vekt på en «optimal utnytting» av ressursene som er

683 Konvensjon om biologisk mangfold (1992).

684 Avtale om gjennomføring av bestemmelsene i De forente nasjoners havrettskonvensjon om bevaring og forvaltning av vandrende fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander (1995).

685 NOU 1996: 23, s. 161, og NOU 2014: 16, s. 20.

686 NOU 2014: 16, s. 25.

687 Deltakerloven § 1.

tilpasset verdiskaping, marked og industri.<sup>688</sup> I denne sammenheng må nevnes at den potensielle målkonflikten som sjømatindustriutvalget påpeker, ligger innbakt i formålsbestemmelsen i havressurslova. Formålet med loven er «å sikre ei berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av dei viltlevande marine ressursane og det tilhøyrande genetiske materialet, og å medverke til å sikre sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna», jf. havressurslova § 1.

Kvoteutvalget har i sitt arbeid med et nytt kvotesystem sammenfattet formålsangivelsen i havressurslova, retningslinjene i havressurslova § 7 og sitt mandat i tre prinsipper: effektivitet, fleksibilitet og legitimitet. Ved denne avgrensningen forutsetter utvalget at hensyn til miljø og ressurser ivaretas av det øvrige forvaltningssystemet.<sup>689</sup> Jeg oppfatter det slik at det arbeides ut fra at hensynet til bærekraft i tråd med forvaltningspraksis skal gå foran hensynet til lønnsomhet.

Kvoteutvalget bruker de nevnte tre prinsipper som målestokk ved evalueringen av kvotesystemet.<sup>690</sup> Gjennom slutning fra i første rekke positiv lovgivning har med andre ord utvalget kommet frem til elementer i det utvalget betegner som et «robust» kvotesystem.<sup>691</sup> Mens effektivitets- og fleksibilitetsprinsippet i særlig grad er innrettet mot økonomisk bærekraft, er legitimitetsprinsippet innrettet mot sosial bærekraft. «Legitimitet innebærer at kvotesystemet oppfattes som rimelig og rettferdig for de berørte næringsutøverne, kystsamfunnene og samfunnet for øvrig.»<sup>692</sup>

## 24.5 SAMISK KULTUR

Sikring av det materielle grunnlaget for samisk kultur er et legitimt krav, og etableringen av en fjordfiskeremnd, Sametinget og Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter bidrar til å ivareta kulturdimensjonen.<sup>693</sup> Krav om særlige fiskerettigheter i kyst og fjorder i Finnmark («fjordrett») er også fremmet med staten som adressat. Dette kravet er avvist av departementet på generelt grunnlag.<sup>694</sup>

688 Havressurslova § 1.

689 NOU 2016: 26, s. 25.

690 Ibid., s. 35–42.

691 Ibid., s. 42.

692 Ibid., s. 27.

693 Se havressurslova § 8b (fjordfiskeremnd), lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven) §§ 1-1 og 2-2, lov 22. mai 2015 nr. 33 om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter § 3 første ledd bokstav b.

694 NOU 2008: 5 Retten til fiske i havet utenfor Finnmark, kapittel 11.4 (s. 371–374) om retten til fiske. Prop. 70 L (2011–2012) Endringer i deltakerloven, havressurslova og finnmarksloven (kystfiskeutvalet), s. 103.



Særlige rettigheter basert på alders tids bruk eller sedvanerett må derfor fremmes for finnmarkskommisjonen eller de alminnelige domstolene.<sup>695</sup>

## 24.6 KYSTSAMFUNN

Kystsamfunn har etter fiskerilovgivningen et legitimt krav om at staten legger til rette for at høstingen av fiskeressursene fortsatt skal komme kystbefolkningen til gode, samt at økt lønnsomhet og verdiskaping i næringen bidrar til å trygge bosetting og sysselsetting i kystdistriktene. Se kapittel 16.1.

## 24.7 FISKERISEKTOREN

Sektoren kan inndeles i fartøysiden og landsiden, sjømatindustrien, fiskesalgs-lagene, enkeltbedrifter og kommuner eller regioner med fortrinn til råstoffet fra fiskeflåten, rekreasjons- og turistfiske, interesseorganisasjoner og løsere sammenslutninger.<sup>696</sup> Sjømatindustrien er en del av landsiden. Dette er, som påpekt i kapittel 3.1, «den delen av verdikjeden som begynner når råstoffet kommer fra kaikanten/opp fra merd og frem til videreforedler eller sluttforbruker, i Norge eller i utlandet».<sup>697</sup> Sektoren har ringvirkninger, se kapittel 3.1 med videre henvisning til Nofima-rapport 31/2022.

På fartøysiden finner vi fysiske og juridiske personer med rett til deltakelse i de ervervsmessige fiskerier i henhold til de foreliggende normeringer. Dette offentlig godkjente og registrerte eierskapet til et bestemt fartøy gjør at det kan fremsettes legitime krav om tildeling av adgang til høsting ved de årlige fordelinger av den nasjonale kvote, og med staten som adressat.

I forlengelsen av dette kan påpekes at det finnes normeringer som skal sikre at fiskeråstoff kommer en bedrift eller et nærmere avgrenset geografisk område til gode.<sup>698</sup> Sjømatindustriens eierskap til torsketrålere og kystfiskefartøy er tuftet på

695 Lov 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven) § 29 første ledd.

696 Salgslagene er fiskereide samvirkeforetak som har enerett til førstehåndsomsetning. Lagene kan fastsette avgift for førstehåndsomsetningen, salgsvilkår og omsetningsformer og minstepriser, jf. lov 21. juni 2013 nr. 75 om førstehåndsomsetning av viltlevande marine ressurser (fiskesalagslova) og forskrift 20. desember 2013 nr. 1665 om førstehåndsomsetning av viltlevande marine ressurser.

697 NOU 2014: 16 Sjømatindustrien. Utredning av sjømatindustriens rammevilkår, s. 10.

698 Se havressurslova § 11 tredje ledd.

slike distriktpolitiske vurderinger.<sup>699</sup> Krav om sikring av at den fastsatte mengde råstoff fra fartøyenes fangst landes på riktig sted og til riktig tid, er etter dette legitime.

Fordelingen av fortjenesten mellom fiskerne og sjømatindustrien er gjenstand for forhandlinger mellom de fiskereide fiskesalgslagene og kjøpersiden, men hvis forhandlinger om minstepris ikke fører frem, kan dette fastsettes ensidig av fiskesalgslagene.<sup>700</sup> Et fullstendig bilde av den rettslig styrte økonomiske fordelingen mellom sjø og land blir ikke fullstendig uten å ta i betraktning denne delen av fordelingsystemet. For ordens skyld tilføyes at fiskesalgslagenes markedsrett skyldes den lovfestede enerett til førstehandsomsetningen, prisfastsettingskompetansen, retten til å fastsette forretningsregler og valg av omsetningsformer.<sup>701</sup>

Rekreasjonsfisket er tuftet på allemannsretten til å høste av de viltlevende marine ressurser. Turistfiskeanlegg som tilbyr utleie av fartøy og hotellrom mv. til turister, nyter godt av dette rettslige utgangspunktet. Mens rekreasjonsfiskerne kan fremme et legitimt krav om fortsatt å kunne høste av fiskeressursene, er det mer uklart om turistfiskeanlegg og deres gjester kan sies å ha et legitimt krav på ressursene. Dette er anlegg som i særlig grad tilbyr havfiske til turister som ikke er bosatt i Norge, og som dermed faller utenfor fellesskapet som det siktes til i havressurslova § 2. Det er ikke begrensninger på turistfiskernes uttak. På den annen side er det strenge begrensninger på mengden fisk den enkelte kan ta med seg ut av landet.<sup>702</sup>

Når det gjelder interesseorganisasjoner og løsere sammenslutninger, kan det slås fast at iallfall fiskernes organisasjoner, og kanskje særlig Norges Fiskarlag, har hatt og fortsatt har en betydelig gjennomslagskraft. Dette slås fast med bred penn i den moderne fiskerihistorien:

---

699 Dette er vilkår knyttet til eierskapet ved dispensasjon fra grunnprinsippet om en fiskereid fiskeflåte. Se for øvrig forskrift 12. september 2003 nr. 1131 om leveringsplikt for fartøy med torsketrållatelse, og diskusjonen om avvikling av leveringsplikt, bearbeidingsplikten og aktivitetsplikten i rapport fra ekspertgruppe nedsatt av Nærings- og fiskeridepartementet fra 2016.

700 Superprofiten er her en annen betegnelse på ressursrenten i et fiskeri. Se NOU 2014: 16, s. 27.

701 Lov 21. juni 2013 nr. 75 om førstehandsomsetning av viltlevende marine ressurser (fiskesalgslagslova) og forskrift 20. desember 2013 nr. 1665 om førstehandsomsetning av viltlevende marine ressurser.

702 Se om reguleringen av turistfiske i forskrift 5. juli 2017 nr. 1141 om turistfiskevirksomheter og forskrift 20. desember 2017 nr. 2445 om rapportering av fangster fra turistfiskevirksomheter.

«I ressursforvaltningssammenheng er fiskerne aktive partnere, innrullert og ansvarliggjort ved ordninger som trålstige, fartøyskvoter og strukturering. Når næringsutøverne, og da særlig fiskerne, i dag deltar aktivt og har innflytelse i forvaltningspolitikken, er dette resultatet av et møysommelig arbeid over lang tid.»<sup>703,704</sup>

I forlengelsen av dette er det verdt å merke seg at samfunnsforskere hevder at virkemiddelbruken i de ervervsmessige fiskerier med bruk av tekniske reguleringer, kvoter og markeds mekanismer har resultert i lukking av den politiske prosessen. Det etablerte systemet har ifølge disse fått et maskinmessig preg hvor bestemte løsninger er institusjonalisert og er isolert fra en åpen politisk debatt.<sup>705</sup>

## 24.8 ÅPEN ALLMENNING OG KRAV OM TILBAKEFALL OG REFORDELING

Kravet om en «åpen allmenning» er et krav som ikke lenger synes å ha bred støtte hos fiskerne.<sup>706</sup> Lukkingen av torskefiskeriene 18. april 1990 startet en lukkeprosess for alle kommersielt interessante kystfiskerier. I dette bildet hører det med å nevne at fiske med trål har krevd særskilt tillatelse helt fra 1930-tallet.<sup>707</sup> Diskusjonen om den «åpne allmenningen» betegner et krav om at alle som ønsker å starte som fisker, skal ha samme mulighet til å delta i fisket som de etablerte fiskerne. Dette var lenge et prinsipp i lovgivningen ettersom fiskerimyndighetene pliktet å ta stilling til opprettholdelse av adgangsbegrensningene i kystfisket hvert

703 Petter Holm, Verdens fremste sjømatnasjon?, i Nils Kolle (hovedredaktør), *Norges fiskeri- og kysthistorie 1970–2014*, bind IV, s. 447.

704 Dette kan sies å underbygges i Stortingets sak nr. 8 Innstilling fra næringskomiteen om noen fiskeri- og havbrukspolitiske saker (Innst. 323 (2016–2017), jf. Meld. St. 31 (2016–2017)). Sak nr. 8 gjaldt flere anmodningsvedtak fra Stortingets til regjeringen fremsatt i forrige stortingsperiode. Et av disse vedtakene (vedtak nr. 929) gjaldt en anmodning til regjeringen om å vurdere å avgrense muligheten til å flytte kvoter fra mindre fartøy til større fartøy i tråd med Norges Fiskarlag sin modell. I debatten ble det reist kritikk mot fiskeriministeren for ikke å ha fulgt opp anmodningsvedtaket. Et flertall fattet et nytt vedtak (nr. 727) som fikk følgende ordlyd: «Stortinget ber regjeringen implementere Fiskarlagets modell ved første anledning.»

705 Jahn Petter Johnsen og Svein Jentoft, Transferable Quotas in Norwegian Fisheries, i Gordon M. Winder (red.), *Fisheries, Quota Management and Quota Transfer Rationalization through Bio-economics*, 2017, kapittel 6, s. 121–139 på s. 136.

706 Audun Iversen (red.), *Fisken og folket*, 2016, s. 446, skriver: «Fra å være en bredt orientert samfunnsinstitusjon, en hovedsmann for fiskerne og en bastion for kystens verdier, ble Fiskarlaget forvandlet til en fokusert interesseorganisasjon for yrkesfiskere og fartøyskvoteinnehavere.»

707 Se om lukkeprosessene hos Bjørn Hersoug, *Closing the Commons. Norwegian Fisheries from Open Access to Private Property*, 2005.

år, jf. deltakerloven § 21s ordlyd frem til lovendringen 5. mars 2021. Kravet om «åpen allmenning» synes å være erstattet av et krav om tilbakefall av etablerte eksklusive høstingsrettigheter til refordeling til nykommere i fisket ut fra rimelige og rettferdige kriterier.<sup>708</sup>

## 24.9 RETTEN TIL DELTAKELSE I ERVERVSMESSIG FISKE

Retten til ervervsmessig fiske er regulert i deltakerloven. Det er fastsatt vilkår om nasjonalitet, bosted, tidligere aktivitet i fisket og krav til fartøy.<sup>709</sup> Men den som oppfyller disse vilkårene, har ikke et rettskrav på å få sitt fartøy registrert i myndighetenes register over fartøy med rettigheter i fiskeriene. Ervervstillatelsen som kreves for alle fartøy, kan nemlig avslås ut fra hensynet til fiskeflåten distriktmessige fordeling, hensynet til ressursgrunnlaget eller lovens formål for øvrig.<sup>710</sup> Videre vil fartøy som er tatt ut av fisket gjennom fiskerimyndighetenes ordninger for å redusere kapasitet i flåten, ikke kunne få ervervstillatelse.<sup>711</sup> Brudd på fiskerilovgivningen vil også kunne danne grunnlag for et avslag.<sup>712</sup> Deltakerlovens utgangspunkt er dermed at det er aktive fiskere som etterlever fiskerilovgivningen, og som eier fartøy som ikke er tatt ut av fisket ved myndighetsvedtak, som får delta. Kystfiskeutvalget foreslo i NOU 2008: 5 lovfesting av en rett til deltakelse i fisket utenfor Finnmark. Lovforslaget hadde følgende ordlyd:

«Folk bosatt ved fjordene og langs kysten i Finnmark har på grunnlag av historisk bruk og folkerettens regler om urfolk og minoriteter rett til fiske i havet utenfor Finnmark. Denne retten gjelder for alle folkegrupper.»<sup>713</sup>

Retten omfattet rett til å fiske til eget forbruk, rett til å kunne begynne som yrkesfisker, rett som yrkesfisker til å fiske en mengde som gir økonomisk grunnlag for en husholdning, enten som levevei alene eller sammen med annen næring. Retten til fiske er personlig og kan ikke overdras. I forlengelsen av denne personlige retten ble det foreslått en fjordrett:

708 Grunnlovsforslag Dokument 12 (2015–2016) fra Per Olaf Lundteigen, Janne Sjelmo Nordås, Kjersti Toppe og Helge Thorheim.

709 Deltakerloven §§ 5–8 med unntak for § 7.

710 Deltakerloven § 7 første ledd bokstav a.

711 Deltakerloven § 7 første ledd bokstav b.

712 Deltakerloven § 7 første ledd bokstav c.

713 Utvalgets lovforslag § 2.

«Folk som er bosatt ved den enkelte fjord har retten til fiske i denne fjorden (fjordretten).»<sup>714</sup>

Ut fra ovennevnte kan det slås fast at fiskerne som er innenfor deltakerlovgivningen, har et legitimt krav på en del av fiskeressursene. Kravet kan fremmes med staten som adressat. Det samme gjelder sjøsamiske krav begrunnet i vern av samisk kultur.<sup>715</sup> Synspunktet om særlige rettigheter som på generelt grunnlag skal kunne gjøres gjeldende ut fra hvor vedkommende er bosatt, er imidlertid et omstridt krav i rettslig sammenheng. Like fullt må det medgis at det neppe er tvilsomt at kystfiskeutvalget gjennom sitt arbeid har avdekket at folk bosatt i fjorder og ved kysten mener å ha legitime krav som må tas i betraktning av staten. Denne oppfatningen er selvsagt ikke spesiell for Finnmarks befolkning. Jeg tilføyer at det er lett å tenke seg at fjordens økosystem ikke klarer den samlede belastning systemet utsettes for, og at det kan oppstå konflikt mellom det etablerte fjordfisket og turistfiske, fremmede fiskefartøy og andre som utnytter økosystemet (akvakultur).

---

714 Utvalgets lovforslag § 3.

715 Se for eksempel deltakerloven § 21 siste ledd og forskrift 21. desember 2018 nr. 2232 om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° N i 2019 § 22 (kystfiskekvoten for torsk).



# 25. Casestudie: Prosessuell rettferdighet ved lukking av leppefisket

## 25.1 INNLEDNING

I det følgende vil jeg analysere prosessuell rettferdighet ut fra lukkingen av leppefisket 22. mars 2018. Vurderingsobjektet her er altså i tråd med rettferdighetskonseptet i kapittel 4.8.4.2. Jeg tilføyer at rettferdighet er et reelt hensyn i juridisk argumentasjon. Denne casestudien har dermed relevans i en rettslig analyse, se kapittel 2.5 og 4.8.1.

Jeg tar utgangspunkt i Katharina Jantzen med flere sin vurdering av det tyske og danske kvotesystemet. Slik det fremkommer ovenfor i kapittel 4.8.4.8, betyr dette at spørsmålet om rettferdighet vurderes ut fra to grunnleggende rettferdighetsprinsipper: Hver generasjon har lik rett til å høste av ressursene, og alle har lik rett til ressursene. Informasjonsgrunnlaget for vurderingen hos Katharina Jantzen med flere er innrettet mot tre sentrale spørsmål: (i) Hvordan ble kvoteandelene fordelt? Hvem nyter godt av andelenes verdiøkning i markedet? (ii) Hvilke konsekvenser får det markedsbaserte kvotesystemet for flåtestrukturen? (iii) Hvordan ivaretas nykommere?

Med kvoteandel forstås i det følgende fartøykvoten for enkeltfartøy med deltakeradgang, jf. deltakerforskriften 2023.<sup>716</sup> Fartøykvoten for 2023 er etter gjeldende reguleringsforskrift eksempelvis 48 000 stk. leppefisk.<sup>717</sup>

## 25.2 NÆRMERE OM LUKKINGEN AV LEPPEFISKET 22. MARS 2018

### 25.2.1 Generelt

Lønnsomheten i leppefisket har vært god i mange år. Dette har sammenheng med gode fangstrater, god tilgjengelighet og lønnsomhet samt at fisket etter leppefisk er

<sup>716</sup> Forskrift 21. desember 2022 nr. 2438 om adgang til å delta i kystfartøygruppens fiske og enkelte andre fiskerier for 2023.

<sup>717</sup> Forskrift 19. desember 2022 nr. 2408 om regulering av fisket etter leppefisk i 2023.

et kystnært fiske med relativt lave investeringskostnader.<sup>718</sup> Førstehåndsverdien på villfanget leppefisk var i 2017 kroner 330 millioner.<sup>719</sup> NRK Trøndelag skrev i 2010:

«Denne fisken kan du tjene fett på. Har du et ønske om å bli millionær? Da bør du finne fram båten og fiske etter leppefisken».<sup>720</sup>

Den 23. mars 2018 kunngjorde imidlertid Nærings- og fiskeridepartementet sitt vedtak i forskrift 22. mars 2018 nr. 447 om lukking av leppefisket med øyeblikkelig virkning.<sup>721</sup> I forskrift nr. 448 samme dag ble det fastsatt at den lukkede gruppe ble tildelt rett til å fiske 90 prosent av totalkvoten, og den åpne gruppen ble tildelt rett til å fiske 10 prosent av totalkvoten.<sup>722</sup>

Den fastsatte kvoten i åpen gruppe var oppfisket høsten 2018, og direktoratet stanset fisket med følgende begrunnelse:

«Kvotane som er avsette til den opne gruppa på Sørlandet og Vestlandet er oppfiska, og totalt er det fiska 430.000 leppefisk på Sørlandet og 1,1 million leppefisk på Vestlandet. Fisket etter leppefisk har tatt seg kraftig opp dei siste åra og det er innført strenge reguleringar for å kunne handtere den sterke veksten og sikre bestandane av leppefisk. Fisket etter leppefisk foregår i tre geografiske område; Sørlandet, Vestlandet og Midt-Norge. Det er i all hovudsak bergnebb og grønngylt som blir fiska. Leppefisk blir brukt som rensefisk i oppdrett. Fiskeridirektoratet er opptatt av at leppefisk må regulerast i eit langsiktig perspektiv, samstundes som vi må ta omsyn til at leppefisk er eit etterspurt miljøvenleg tiltak for å redusere lus i oppdrettanlegga. Dette har resultert i eit stort press på bestandane av leppefisk langs kysten, og regelverket er difor skjerpa for at forvaltninga av leppefisk skal vere meir i tråd med føre-var-prinsippet.»<sup>723</sup>

718 Fiskeridirektoratets høring av regulering av fisket etter leppefisk i 2017, 24. februar 2017, ref. 17/2453, s. 5.

719 Fiskeridirektoratets brev 8. desember 2017 til Nærings- og fiskeridepartementet om forslag til deltakerforskrift for 2018, direktoratets ref. 17/12338.

720 NRK sin Internettside datert 14. september 2010 med følgende tittel: «Denne fisken kan du tjene fett på. Har du et ønske om å bli millionær? Da bør du finne fram båten og fiske etter leppefisken.» (besøkt 11.02.2019) <https://www.nrk.no/trondelag/tjener-fett-pa-leppefisken-1.7291357> (besøkt 24. juni 2019).

721 Forskrift 22. mars 2018 nr. 447 om endring i forskrift om adgang til å delta i kystfartøygruppens fiske og enkelte andre fiskerier for 2018 (deltakerforskriften) og forskrift om utøvelse av fisket i sjøen.

722 Forskrift 22. mars 2018 nr. 448 om regulering av fisket etter leppefisk i 2018.

723 Fiskeridirektoratet: <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Tema/Leppefisk>.

Lukkingen ble videreført ved deltakerforskriften 2019, jf. § 1 bokstav p, og i senere årlige forskrifter. Fangstperiodene er fra medio juli til ultimo september. Kvotene ble i 2019 fordelt med 90 prosent til fartøy som deltar i lukket gruppe, og 10 prosent til fartøy som deltar i åpen gruppe, ungdomsfiskeordningen og fritidsfiske. Fartøy i de lukkede grupper er tildelt fartøykvote, det vil si et bestemt antall leppefisk som kan høstes.

Ved lukkingen av leppefisket er fiskerimyndighetene tidlig ute med å begrense antallet fartøy (teknisk kapasitet) for å tilpasse flåten til ressursgrunnlaget og sikre lønnsomheten i fiskeriet. Frem til 2015 ga innsamlede data ikke grunnlag for begrensning av den stadig økende kapasitetsoppbyggingen i leppefisket, men i 2016 anbefalte Havforskningsinstituttet at «det ble etablert en god metode og prosedyre for å kunne justere fiskeinnsatsen i forhold til bestandssituasjonen».<sup>724</sup> Med andre ord fikk fiskerimyndighetene på dette tidspunktet et innspill fra vår fremste forskningsinstitusjon på dette feltet om regulering av innsatsen i fisket.<sup>725</sup>

Lukking av leppefisket var ikke et krisetiltak, men kom i kjølvannet av et faglig råd ut fra den økende kapasitetsoppbyggingen og hensett til ressursgrunnlaget.

Det er ikke tvilsomt at fiskerimyndighetene i 2018 hadde erfaring og kunnskap om påregnelige konsekvenser ved lukking av et fiskeri, for eksempel at lukking får konsekvenser for nykommere til dette fisket. Videre at omsetning av deltakeradganger vil kunne finne sted dersom denne muligheten ikke begrenses, og at eiere av enkeltfartøy vil kunne se seg tjent med å selge sin deltakeradgang umiddelbart uten å ha fisket en eneste leppefisk.

Fiskeriminister Per Sandberg fikk spørsmål om de nevnte konsekvenser fra stortingsrepresentanten Ruth Grung (Arbeiderpartiet) i hennes skriv 1. juni 2019. Han fremholdt i sitt svar 8. juni 2019 at når beslutningen om å lukke fisket etter leppefisk først var tatt, «var det unaturlig å ikke åpne for samme grad av omsettelighet av deltakeradganger og kvoter i fisket etter leppefisk, som i andre fiskerier».<sup>726</sup> Videre viste han til at det ved kategoriseringen av fiskerne var «sett hen til de samme kriteriene som ved tidligere lukkinger av andre fiskerier», samt at han hadde besluttet tildeling av 15 rekrutteringskvoter i kystfiskeriene for 2018.<sup>727</sup> I tilknytning til omsettelighet kan fremheves at ministeren viste eksplisitt til

724 Fiskeridirektoratets brev 8. desember 2017, s. 14.

725 Havforskningsinstituttet beskriver formålet med sin virksomhet slik: «Forskning og råd fra HI skal være med på å legge grunnlaget for at samfunnet også i fremtiden skal kunne utnytte de store verdiene i havet på en bærekraftig måte. Vi er en nøytral kunnskapsleverandør som skal gjøre resultatene av forskningen vår kjent både nasjonalt og internasjonalt. Alt vårt arbeid skal bygge på integritet, skaperglede, samspill og respekt.» <https://www.hi.no/hi/om-oss>.

726 Dokument nr. 15: 1724 (2017–2018).

727 L.c.



Prop. 88 L (2014–2015), og fremholdt at «et bredt flertall i Stortinget, inkludert Arbeiderpartiet, i 2015 valgte å støtte regjeringens forslag om å lovfeste en stor grad av omsettelighet for deltakeradganger i lukkede fiskerier».

### 25.2.2 Økonomisk gevinst

Lukkingen innebærer altså at det i leppefisket er etablert to kategorier kystfartøy: en kategori som gis deltakeradgang i lukket gruppe, og en kategori som er henvist til åpen gruppe. Kategoriseringen har stor økonomisk betydning for enkeltfartøys høstingsmulighet, men også for eiernes mulighet for økonomisk gevinst ved videre salg av sin kvoteposisjon.

Kort tid etter lukkingen av leppefisket ble deltakeradganger i dette fisket ifølge Fiskeribladet solgt for mellom 1,2 og 1,5 millioner kroner. Fiskeribladet skrev i sin leder den 10. august 2018 følgende:

«Fiskeribladet har avdekket at en av fire kvoter, av de 364 kvotene i lukket fiske etter leppefisk, enten er solgt eller flyttet til andre båter enn de som opprinnelig mottok kvoten. Anslagsvis 30 fiskere har solgt kvoten videre, mer eller mindre umiddelbart etter at de mottok den. Disse fiskerne har dermed fått 1,2–1,5 millioner kroner rett i lommen.»

Fiskeribladet ba om fiskeriminister Per Sandbergs kommentar til bladets funn. Statssekretær Veronica Isabel Pedersen svarte følgende på ministerens vegne i e-post til Fiskeribladet:

«Det er helt nødvendig med en viss grad av omsettelighet av deltakeradganger og kvoter i lukkede fiskerier for å gi fartøyeierne nødvendig fleksibilitet i driften av virksomheten. Uten en slik fleksibilitet ville det ha vært helt umulig å utvikle driften videre. Et bredt flertall på Stortinget har da også sluttet seg til prinsippet om en viss omsettelighet i lukkede fiskerier, da det valgte å støtte Solberg-regjeringens forslag om endringer i deltakerloven. Det var bare SV og Miljøpartiet De Grønne som til slutt stemte imot regjeringens forslag. Jeg kan vanskelig se noen fornuftig grunn til et særskilt unntak for leppefisk.»<sup>728</sup>

På spørsmål om hun var overrasket over at hver fjerde tildelte kvote er solgt eller flyttet til andre fartøy, svarte hun i samme skriv følgende:

728 Fiskeribladet 10. august 2018, s. 8–9.

«Jeg er ikke overrasket over at fiskere benytter seg av muligheten Stortinget har gitt dem».<sup>729</sup>

Statssekretæren synes å sikte til den samme lovproposisjonen som fiskeriministeren viste til i sitt svar til stortingsrepresentant Ruth Grung.<sup>730</sup> I næringskomiteens merknader til nevnte dokument fremheves at «[d]et som er nytt er at en kan få inntekt frå tillatinga ved sal av denne, eller deler av denne, og at graden av omsetnad aukar».<sup>731</sup>

### 25.2.3 Nærmere om saksbehandlingen

Fiskeri- og kystdepartementet ga i 2011 Fiskeridirektoratet i oppdrag å utarbeide forslag til reguleringsmodell for leppefisket.<sup>732</sup> Det ble senere dette året nedsatt en arbeidsgruppe sammensatt av representanter fra fiskerorganisasjoner, sjømatindustrien, fiskesalgslagene og Havforskningsinstituttet. Arbeidsgruppen la frem forslag til reguleringsiltak for 2011 og avga en rapport i 2014 om bærekraftig uttak og bruk av leppefisk.<sup>733</sup> I rapporten er det særlig redskapsbegrensning for fritidsfiskere som er i fokus.

I perioden 2014–2016 økte deltakelsen i de ervervsmessige fiskerier med rundt 50 fartøy per år (380–432–477).<sup>734</sup> Og i høringsbrevet i forkant av reguleringen av leppefisket i 2017 gikk direktoratet inn for å innføre et maksimalt kvantum for enkeltfartøy i 2017. I saksfremlegget til reguleringsmøtet 2. og 3. november 2016 antydte imidlertid direktoratet muligheten for lukking av leppefisket, og begrunnet dette slik:

«Fangsten av leppefisk må justeres til ressursgrunnlaget, og i 2016 har vi benyttet totalkvoter til å regulere uttaket. Ved høring av reguleringene for 2016 viste flere av høringsinstansene til at fisket etter leppefisk bør lukkes for nye deltakere for å hindre ytterligere fiskepress på leppefiskartene. Flere mente også at

729 L.c.

730 Se Prop. 88 L (2014–2015) om endringen av deltakerloven. Se lov 19. juni 2015 nr. 78 om endringer i deltakerloven (tildeling av spesiell tillatelse og adgang til å delta i fiske).

731 Innst. 342 L (2014–2015) Innstilling frå næringskomiteen om endringer i deltakerloven (tildeling av spesiell tillatelse og adgang til å delta i fiske).

732 Fiskeridirektoratet sak 19/2016 til reguleringsmøtet 2. og 3. november 2016, s. 1.

733 Fiskeridirektoratets internettside: <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Dokumenter/Rapporter/Baerekraftig-uttak-og-bruk-av-leppefisk-rapport-fra-Arbeidsgruppe-om-baerekraftig-uttak-og-bruk-av-leppefisk>.

734 Fiskeridirektoratets høringsbrev 24. februar 2017 (ref. 17/2453), s. 4.

fisket burde lukkes før det kunne fastsettes en totalkvote. Fisket etter leppefisk ble ut i fra en samlet vurdering ikke lukket i 2016, men vi bør nå diskutere om deltakelsen i fisket etter leppefisk skal begrenses fordi fartøyenes fangsteffektivitet og det høye antall fartøy som deltok i 2016, bidro til at totalkvoten ble oppfisket på noen få uker. En adgangsbegrensning i fisket etter leppefisk vil blant annet sette krav til tidligere aktivitet. Deltakerkravene må fastsettes på bakgrunn av en vurdering av hvor mange fartøy en ønsker skal delta i fisket hvert år og hvor strenge krav til deltakelse som synes rimelige overfor enkeltutøvere. Antall fartøy som har deltatt i fisket etter leppefisk har stadig økt. I 2016 deltok 468 merkeregistrerte fartøy.»<sup>735</sup>

I pressemelding 30. mai 2017 opplyste departementet i kjølvannet av den usikkerhet som var skapt om lukking ville finne sted i 2017, at dette ikke var aktuelt. Men det ble tilføyd at deltakelse i fisket i 2017 ikke ville være kvalifiserende ved senere lukking.<sup>736</sup>

Lukking av leppefisket ble etter dette foreslått som et aktuelt virkemiddel i Fiskeridirektoratets høringsbrev den 12. oktober 2017.<sup>737</sup> Deltakelsen i leppefisket hadde da økt med 155 fartøy fra 2016 til 2017. Direktoratet drøftet i sitt høringsbrev fire alternativer for regulering av leppefisket, hvorav to av alternativene (alternativ 1 og 2) ikke innebærer lukking. Forskjellen mellom de to alternativene for lukking (alternativ 3 og 4) er at kvalifiseringsperioden på tre år etter alternativ 4 skal være perioden 2014–2016, mens den etter alternativ 3 er perioden 2015–2017.

Jeg går nå over til å se nærmere på begrunnelsen for lukkingen med utgangspunkt i direktoratets forslag om lukking i brev til Nærings- og fiskeridepartementet 5. desember 2017 vedrørende forslag til deltakerforskrift for 2018.<sup>738</sup>

I vurderingen er det vist til hensynet til lønnsomhet og sikring av et bærekraftig uttak. Lukkingen skal bidra til «å sikre et bærekraftig uttak av leppefisk og en optimal bruk av leppefisken som tas ut av bestandene». Videre slås fast at høy kvalitet på fisken og overleving forutsetter at «fiskerne har god kunnskap om fiske, redskapsbruk og behandling av fisk». Det hevdes i forlengelsen av dette at fiskere med tilhørighet til fisket har «bedre insentiv» til å sørge for god overleving. Videre legges til grunn at fartøyene er riktig utrustet, og at reguleringen gir enkeltfartøy på feltet tid til å håndtere fisken på en måte som sikrer høy overlevelse. Direktoratet fremholder også at de fleste fartøyene som deltar i fisket etter leppefisk, ikke har

735 Fiskeridirektoratet sak 19/2016 til reguleringsmøtet 2. og 3. november 2016.

736 Nærings- og fiskeridepartementets pressemelding 30. mai 2015.

737 Fiskeridirektoratets høringsbrev 12. oktober 2017 (ref. 17/12338), s. 13 flg.

738 Fiskeridirektoratets brev 8. desember 2017 til Nærings- og fiskeridepartementet (ref. 17/12338).

adgang til å delta i andre lukkede fiskerier. Dermed er fisket etter leppefisk ifølge direktoratet et hovedfiskeri for mange fartøyeiere.

Ved vurderingen av om adgangsbegrensning er «nødvendig» ut fra vilkårene i deltakerloven § 21, synes direktoratet å arbeide ut fra at nedgang i lønnsomheten for fiskerne vil bli resultatet dersom lukking ikke finner sted.

Når det gjelder kategoriseringen av fiskerne, synes denne å være motivert av at de etablerte fiskerne har nødvendige kunnskaper om fisket og vil kunne bidra til optimal bruk av fiskeressursen. Hertil kommer at en vesentlig del av leppefiskerne har dette fisket som hovedfiskeri. Med dette som utgangspunkt og ut fra vilkårene for deltakelse ved tidligere lukkinger foreslo direktoratet å «stille krav om deltakelse fra den siste treårsperioden for å få deltakeradgang ved lukking av et fiskeri». Det ble vist til at dette er «vilkår som er kjent fra lukking av flere fiskerier». Direktoratet anbefalte dermed alternativ 3 hvor kvalifiseringsperioden er 2015–2017.

Det sies ingenting eksplisitt om det vil bli stilt krav om tidligere deltakelse i fisket ved fornyelse av adgangsbegrensningen i de kommende år. Men dette ligger i kortene. Dette vilkåret er benyttet i alle år i den årlige deltakerforskriften.

I direktoratets anbefaling sies det heller ingenting om det bør fastsettes begrensninger for omsetning av deltakeradgangene i leppefisket. Også på dette punktet behandles disse deltakeradgangene likt med andre deltakeradganger i andre fiskerier som er tildelt ved lukking av det aktuelle fisket.

Ved departementets lukking ble ikke det siste året før lukkingen tellende (2017) slik det har vært vanlig ved lukking av andre kystfiskerier.<sup>739</sup> De tellende årene er 2014, 2015 og 2016. Videre fulgte ikke departementet direktoratets anbefaling om å nøye seg med å kreve omsetning av fangst for minst kr 50 000 i *ett* av de tellende årene, men krevde at dette vilkåret var oppfylt for *minst to* av de tellende årene. Dermed ble enda flere utestengt fra leppefisket enn det som ville vært tilfellet ved å følge tidligere mønster.

Når det ses bort fra dispensasjonsadgangen i § 43a to siste ledd, reduserte departementet antallet kvalifiserte fartøy fra 588 til i overkant av 350 ved ikke å følge direktoratets anbefaling. Dermed økte det estimerte antallet leppefisk per fartøy fra 27 600 til 45 800 på årsbasis.

Vilkårene for deltakelse ble etter dette nedfelt i forskrift 22. mars 2018 nr. 447 § 43a som lyder slik:

---

739 Se Fiskeridirektoratet brev 8. desember 2017, s. 23.

«a) fartøyet må ha fisket og levert leppefisk til en verdi av over 50 000 kr i to av årene 2014, 2015 og 2016 i henhold til oppgaver fra salgslagene, b) fartøyet må ha lasteromsvolum som er mindre enn 500 m<sup>3</sup> og være registrert i merkeregisteret, c) eier av fartøyet og høvedsmann må være ført i fiskermanntallet på blad B, d) fartøyet må være egnet, bemannet og utstyrt for fiske etter leppefisk, og e) det må foreligge leveringsavtale med godkjent kjøper.

Fiskeridirektoratet kan dispensere fra bestemmelsen i første ledd bokstav a for fartøy som er kjøpt eller kontrahert som erstatningsfartøy for annet fartøy, dersom det tidligere fartøyet og erstatningsfartøyet til sammen fyller vilkårene i første ledd bokstav a. Søknad om slik dispensasjon må være Fiskeridirektoratet i hende innen 5. mai 2018.

Fiskeridirektoratet kan dispensere fra bestemmelsen i første ledd bokstav a dersom eier av fartøyet har inngått bindende avtale om kjøp av fartøyet mellom 1. januar 2015 og 31. desember 2015 og har fisket og levert leppefisk med fartøyet til en verdi av over 50 000 kr i 2016.»

#### 25.2.4 Foreliggende kritikk av lukkingen

Som redegjørelsen ovenfor viser, foreligger en viss kritikk mot lukkingen av leppefisket. Denne kritikken antydes i spørsmålene som fiskeriministeren fikk fra stortingsrepresentant Ruth Grung (Arbeiderpartiet), men er kommet tydeligere til uttrykk i lederen i Fiskeribladet 10. august 2019. Jeg har også merket meg at Norges Kystfiskarlag både i høringsuttalelser, klage til sivilombudsmannen og i enkeltsaker har kritisert lukkingen.

Mens Fiskeribladet konsentrerer seg om rekruttering og deltakeradgangenes omsettelighet, og altså synes å finne det i orden at det etableres en permanent lukket gruppe, holder Norges Kystfiskarlag fast ved at det «åpne» alternativet bør velges. Ved Kystfiskarlagets alternativ kan en leppefisker bare delta med ett fartøy, og hvor det fastsettes en maksimalkvote per fartøy. Videre slår organisasjonen fast at departementet ikke har sørget for å utrede konsekvensene av lukkingen, samt at deltakeradgangenes omsettelighet både undergraver hensynet til å ha drevet leppefisket og hvor i landet deltakeradgangene ender opp.<sup>740</sup> Kravet om konsekvensutredning før en eventuell lukking knyttes i særlig grad til at det ikke er foretatt utredninger av sosial bærekraft ved tidligere lukkinger. I denne

740 Sivilombudsmannens ref. 2018/4728. Saken ble avsluttet uten behandling.

sammenheng er det også vist til FNs nærhetsprinsipp om lokale fiskeres tilgang til lokale ressurser.<sup>741</sup>

Fiskeribladets funn ved undersøkelse av lukkingen av leppefisket er ikke imøtegått, og jeg legger i min casestudie til grunn

- at en av fire kvoter av de 364 kvotene i lukket fiske etter leppefisk, enten er solgt eller flyttet til andre båter enn de som opprinnelig mottok kvoten,
- at anslagsvis 30 fiskere har solgt kvoten videre, mer eller mindre umiddelbart etter at de mottok den, og
- at kvotene er solgt for et beløp mellom 1,2–1,5 millioner kroner.<sup>742</sup>

Et særlig poeng som kan fremheves, er at Fiskeribladet viser til historisk kunnskap om behovet for å sette vilkår som begrenser omsetningen. Det reageres dermed på mangelen på vurdering av omsetnings- og gevinstmuligheten ved lukking av et lukrativt fiske. Videre pekes på det forhold at rekruttering ikke synes å ha vært et tema ved lukkingen. Her kan også tilføyes at et annet forhold som påpekes, er at fiskere som har drevet ervervsmessig fiske ved siden av annet arbeid (fiskermanntallet, blad A), kunne registrere seg som fisker med fiske som hovedervert (fiskermanntallet, blad B) i kjølvannet av lukkingen.<sup>743</sup> Fiskeribladets kritikk fører seg inn i diskusjonen om fiskerisystemet bidrar til rettferdig økonomisk fordeling av fiskeressursene.<sup>744</sup>

### 25.2.5 Noen utslag av lukkingen

En fisker som investerte i fartøy og startet med fangst av leppefiske i 2015, leverte fangst for mindre enn kr 50 000 dette året, men for en betydelig større sum i 2016 og 2017, oppfyller ikke kvalifiseringsvilkårene i § 43a. Vedkommende kan heller ikke gis dispensasjon.<sup>745</sup>

---

741 Food and Agricultural Organization of the United Nations (FAO) Voluntary Guidelines for Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security.

742 Fiskeribladet 10. august 2018, s. 2.

743 Ibid., s. 8–9.

744 Se for eksempel NRKs P2 programserie «Kampen om kysten» ved Per Kristian Olsen og Sylvi Liljegren: <https://radio.nrk.no/serie/fiskebaronene/DNRR62000117/sesong-1/episode-1>.

745 Sak som ikke ble behandlet av sivilombudsmannen. Se ombudsmannens brev 8. januar 2019 (ref. 2018/4728).

Fiskere som er uføretrygdet, men har hatt inntekt over kravet til minsteinntekt i kvalifiseringsperioden, er ikke kvalifisert på grunn av kravet om å ha leppefiske som hovedervert (blad B).<sup>746</sup>

## 25.3 VURDERING

Vi står overfor en lukking hvor de fleste deltakende fartøy i leppefisket i tiden før lukkingen ikke hadde adgang til å delta i andre lukkede fiskerier, og hvor dette fisket var fartøyenes hovedfiskeri.

Hovedinntrykket ut fra gjennomgangen av departementets vurdering av lukkingen av leppefisket er at ved siden av å sikre lønnsomhet og balanse mellom tilgjengelige ressurser og teknisk kapasitet (ressurs/antall fartøy/forventet inntjening per fartøy), er det lagt vekt på at presumptivt de veletablerte leppefiskerne tilgodeses for å sikre kvalitet. Ut over dette synes ikke lukkingen og dens konsekvenser å være vurdert i noen særlig grad. Dermed sto da også fiskeriministeren uten noe godt svar da han ble spurt om sitt syn på det forhold at om lag en av fire deltakeradganger ble omsatt i ukene og månedene etter lukkingen, samt at tidligere erfaring med omsetning av deltakeradganger nokså umiddelbart etter lukking ikke ble vektlagt. Svaret som ble gitt, var en henvisning til Stortingets endring av deltakerloven §§ 17 og 21. Endringen av sistnevnte bestemmelse besto i at departementet fikk hjemmel til å bestemme at deltakeradganger kan overføres fra et fartøy til et annet med forskjellige eiere. Dette var en mulighet som allerede var til stede før lovendringen gjennom en mer omstendelig saksbehandling hos fiskerimyndighetene. Med andre ord var det kun tale om en forenkling av prosedyren og ikke lovgivers intensjon å bidra til økt omsetning. Svaret fra ministeren var dermed nokså villedende.

I litteratur om kvotesystemer sondres det mellom tre hovedprinsipper for fordeling av andeler i det lukkede fiskeri: gratis tildeling, tildeling til fast pris og auksjon.<sup>747</sup> Ved lukkingen av leppefisket synes verken fast pris eller auksjon å være vurdert. Når det gjelder vederlagsspørsmålet, drøftet ikke kvoteutvalget i NOU 2016: 26 spørsmålet om å kreve vederlag ved tildelinger av fisketillatelser. I et vedlegg til denne NOU er imidlertid flere modeller for et nytt kvotesystem utredet

<sup>746</sup> Fiskeribladet 10. august 2018, s. 9.

<sup>747</sup> Ralf Döring mfl., Equity and ITQs About fair distribution in quota management systems in fisheries, *Environmental Values*, 2016, 25(6), s. 729–749 på s. 740.

av Nofima.<sup>748</sup> En modell er et auksjonssystem ved hjemfall av kvoter for å sikre fellesskapet en andel av den økonomiske verdien av fiskeressursene.

Ved innfasingen av det nye kvotesystemet i tråd med endringsloven fra 2021 konverteres de gratis tildelte deltakeradgangene til permanente fiskeritillatelser, og fartøyeier vil nyte godt av verdiøkningen i markedet for fartøy med denne type tillatelse. Nykommere til fisket kan ikke påregne gratis tildeling av fiskeritillatelse gjennom nytildeling, jf. deltakerloven § 13 annet ledd.

Jeg kan vanskelig se at lukkingen av leppefisket er rettferdig. Etter min mening er deltakeradgangene fordelt på en urimelig måte som ikke ivaretar leppefiskere i tilnærmet samme situasjon, og som etablerer «jollemillionærer» samtidig som nykommere kun gis en meget begrenset tilgang til fisket. En konsekvens av lukkingen er videre at fiskere som utestenges, enten slutter som fiskere eller gjennom nye investeringer benytter sine fartøy innen andre fiskerier i konkurranse med etablerte fiskere i disse fiskeriene. Dette er uheldig for både kapasitetstilpassing eller lønnsomhet. Jeg vil også tilføye at det mangler en god begrunnelse for hvorfor terskelen for kvalifisering av enkeltfartøy til den lukkede gruppen ble hevet ved lukkingen av leppefisket: Ved at siste fiskeriår før lukkingen ikke ble tellende, ble en rekke fartøy ikke kvalifisert, og verdien av deltakeradgangen for de privilegerte økte tilsvarende med det økte antallet leppefisk (kvoten) vedkommende fartøy fikk tilgang til å høste.

---

748 Øystein Hermansen og John R. Isaksen, Enkeltelementer og helhetsløsninger for alternative kvotesystem. En utredning for Nærings- og fiskeridepartementet, Nofima, rapport nr. 54/2016.



# 26. Casestudie: Diskrimineringsforbud og lukking av leppefisket

## 26.1 INNLEDNING

### 26.1.1 Utgangspunkter

Jeg har klargjort saksforholdet i kapittel 25 og har også gitt uttrykk for min vurdering av rettferdighet ved fiskerimyndighetenes kategorisering av fartøy som fanget leppefisk i årene før lukkingen av dette fisket. Kategoriseringen i 2018 begunstiget, som kjent, enkelte fartøyeiere og var til ulempe for andre. Det er ikke tvilsomt at begge kategorier fartøyeiere har legitime krav knyttet til tilgang til dette fisket, og hvor staten er adressat for kravene, jf. kapittel 24. Jeg legger videre til grunn at deltakerloven § 21 gir hjemmel for lukkingen.

Spørsmålet i det følgende er om kategoriseringen i forskrift 22. mars 2018 nr. 447 § 43a er i strid med grunnrettigheter i Grunnloven og menneskerettsloven.<sup>749</sup> Nærmere bestemt om FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 26, Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) protokoll 1 artikkel 1 (P 1-1), jf. konvensjonen artikkel 14, og Grunnloven § 98 får anvendelse. Og om bestemmelsene gir de skadelidte fartøyeiere vern mot lukkingen.

Lukkingen av leppefisket er en særlig interessant casestudie av flere grunner. For det første fordi lukking av et kystfiskeri etter hvert er blitt et rutinemessig inngrep ved nedgang eller risiko for nedgang i lønnsomhet i fisket og fare for overetablering i det aktuelle fiskeri.<sup>750</sup> For det andre fordi det er etablert et konsept for

749 Forskrift 22. mars 2018 nr. 447 om endring i forskrift om adgang til å delta i kystfartøygruppens fiske og enkelte andre fiskerier for 2018 (deltakerforskriften) og forskrift om utøvelse av fisket i sjøen.

750 Meld. St. 32 (2018–2019), s. 105. Oversikt over lukkinger i kystfisket: kongekrabbe 2002, norsk vårgytende sild 2002 (begrenset adgang 1974–1985), makrell fartøy under 13 meter 2002, nord-sjøsild 2003, torsk, lukket gruppe, utvidet til også å omfatte hyse og sei 2003, seinot sør for 62 grader nord fartøy over 13 meter 2003, torsk sør for 62 grader nord 2003, lange og brosme for konvensjonelle fartøy over 28 meter 2010 og leppefisk 2018. I perioden før 2000 ble følgende fiskerier lukket: makrell ringnotfartøyer 70–90 fot 1983, nordsjøsild ringnotfartøy 70–90 fot 1986, torsk lukket gruppe 1990, makrell fartøy over 13 meter 1997 og 1998 og seinot nord for

lukking. I kvotemeldingen slås det fast at systemet for adgangsbegrensning har «gått seg til», og at det i de senere år bare har vært behov for «marginale justeringer».<sup>751</sup> Se også min beskrivelse av lukkemekanismen i kapittel 9.6. Dersom lukkingen av leppefisket er rettsstridig, kan med andre ord også tidligere lukkinger av andre fiskerier være rettsstridige. For det tredje er konsekvensene av kategoriseringen av fartøy at det etableres en privilegert gruppe fiskere med forhandlingsmakt.

## 26.1.2 Opplegg

### 26.1.2.1 Grunnloven § 98 som startpunkt

Vår grunnlov er *lex superior* i betydningen at denne har forrang fremfor andre lover. Det fremstår derfor ved første øyekast som naturlig at Grunnloven § 98 er sentral i drøftingen eller er et rettslig startpunkt ved drøftingen av de skadelidte fartøyeiernes vern mot lukkingen. Dette kommer jeg straks tilbake til nedenfor i punkt 26.3. For ordens skyld nevnes at Svein Kristian Arntzen har behandlet lukkingen av kystfiskeri og Grunnloven § 98 i et arbeid fra 2015.<sup>752</sup>

### 26.1.2.2 Tilfellet

Ved drøftingen går jeg ikke inn på konkrete individuelle omstendigheter hos de skadelidte leppefiskerne, antakeligvis i overkant av 200 ved lukkingen i 2018.

Jeg baserer meg på følgende sentrale forhold som jeg mener er tilstrekkelig ved bedømmelsen: Felles for samtlige fartøyeiere i begge kategorier (begunstigede og skadelidte) er at disse i årene før lukkingen har drevet ervervsmessig leppefiske, og at leppefisket er et hovedfiskeri for disse. Det vil si at fartøyene i begge kategorier ikke har tilgang til andre lukkede kystfiskerier.

Drøftingen er dermed konsentrert om kategoriseringen i lukkeforskriften § 43a og de for fiskerimyndighetene kjente konsekvenser av lukkinger av kystfiskeri. Blant annet at salg av deltakeradganger måtte påregnes, og at de skadelidte fartøyeiere, uten kompensasjon, fikk redusert sin tilgang til fisket i betydelig grad og ble henvist til å kjøpe deltakeradganger fra de begunstigede for å få tilgang til å fiske et større antall leppefisk.

---

62 grader nord, fartøy over 13 meter, 1999. Fisket etter lodde i Barentshavet for fartøy som har mindre enn 500 m<sup>3</sup> lasteromsvolum, er lukket fra 2022.

751 Meld. St. 32 (2018–2019), s. 105.

752 Svein Kristian Arntzen, «Just let sleeping dogs lie?» – Om forskjellsbehandlingen i kystfartøygruppen og Grunnloven § 98, *Lov og Rett*, 2015, s. 133–153.

## 26.2 RETTSGRUNNLAGENE – ORDLYD

### 26.2.1 Grunnloven § 98

Grunnloven § 98 er inntatt i Grunnlovens menneskerettskapittel. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

«Alle er like for loven. Intet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling.»

### 26.2.2 Menneskerettsloven

SP artikkel 26 gjelder som norsk lov med forrang, jf. menneskerettsloven § 2 nr. 3 og § 3. Det samme gjelder EMK P 1-1, jf. EMK artikkel 14, menneskerettsloven § 2 nr. 1 og § 3.

SP artikkel 26 har slik ordlyd i norsk oversettelse:

«Alle er like for loven og har uten noen form for forskjellsbehandling rett til lik beskyttelse av loven. I dette øyemed skal lovgivningen forby enhver form for forskjellsbehandling og sikre alle likeverdig og effektiv beskyttelse mot forskjellsbehandling på noe slikt grunnlag som rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, eiendom, fødsel eller stilling for øvrig.»

Artikkel 14 om forbud mot diskriminering har slik ordlyd i norsk oversettelse:

«Utøvelsen av de rettigheter og friheter som er fastlagt i denne konvensjon skal bli sikret uten diskriminering på noe grunnlag slik som kjønn, rase, farge, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, tilknytning til en nasjonal minoritet, eiendom, fødsel eller annen status.»

Protokoll 1 artikkel 1 om vern av eiendom har slik ordlyd i norsk oversettelse:

«Enhver fysisk eller juridisk person har rett til å få nyte sin eiendom i fred. Ingen skal bli fratatt sin eiendom unntatt i det offentliges interesse og på de betingelser som er hjemlet ved lov og ved folkerettens alminnelige prinsipper.

Bestemmelsene ovenfor skal imidlertid ikke på noen måte svekke en stats rett til å håndheve slike lover som den anser nødvendige for å kontrollere at eiendom blir brukt i samsvar med allmennhetens interesse, eller for å sikre betaling av skatter eller andre avgifter eller bøter.»

Jeg avgrensar drøftingen mot FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 2 nr. 2 som lyder slik i norsk oversettelse:

«Konvensjonspartene forplikter seg til å garantere at de rettigheter som anerkjennes i konvensjonen, blir utøvet uten forskjellsbehandling av noe slag på grunn av rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, eiendom, fødsel eller status for øvrig.»

Bestemmelsen gjelder, som de ovennevnte bestemmelser, som norsk lov med forrang, jf. menneskerettsloven § 2 nr. 2 og § 3. Min avgrensning skyldes at jeg ut fra min gjennomgang av kildematerialet ikke kan se at vernet etter ØSK artikkel 2 nr. 2 går lenger enn det som kan utledes av SP 26 og EMK art. 14 lest i sammenheng med eiendomsvernet. Dessuten har FNs menneskerettighetskomite i 2004 avgitt en relevant uttalelse om rekkevidden av SP 26 i en sak om lukking av det islandske torskefiskeriet, og det foreligger også en forholdsvis relevant sak fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD) fra 2005.

## 26.3 GRUNNLOVEN SOM STARTPUNKT

Grunnloven § 98 ble vedtatt av Stortinget i 2014 og er inntatt i Grunnlovens menneskerettskapittel. Første ledd slår fast likhetsprinsippet. Annet ledd gir uttrykk for ikke-diskrimineringsprinsippet. Dersom forskjellsbehandlingen er i strid med diskrimineringsforbudet i annet ledd, betegnes dette som ulovlig forskjellsbehandling.<sup>753</sup>

Diskrimineringsforbudet i annet ledd gjelder generelt.<sup>754</sup> Forbudet omfatter dermed også forskjellsbehandling, for eksempel med grunnlag i eierskap til bestemte fiskefartøy i de ervervsmessige fiskerier. Likhetsprinsippet i første ledd understreker «*lovgiverens* særlige ansvar for å forebygge diskriminering ved å foreskrive likhet», men det er ifølge Jørgen Aall ellers uklart om likhetsprinsippet gir § 98 «ytterligere rettslig substans».<sup>755</sup> Med dette som utgangspunkt fremstår det dermed umiddelbart som mest hensiktsmessig å drøfte forskjellsbehandlingen i leppefisket ut fra diskrimineringsforbudet i annet ledd.

753 Se departementets drøfting av bruk av betegnelsene lovlig og ulovlig forskjellsbehandling i Prop. 81 L (2016–2017) Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven), s. 127.

754 Jørgen Aall, §98, i Ola Mestad og Dag Michalsen (red.), *Grunnloven. Historisk kommentarutgave 1814–2020*, s. 1040.

755 L.c.

Lukking av leppefisket berører prinsippet i Grunnloven § 110 om næringsfrihet. Bestemmelsen er imidlertid ikke en rettighetsbestemmelse.<sup>756</sup> Det fremkommer i bestemmelsens forarbeider at det vil være overlatt til de politiske beslutningsprosesser å avgjøre hvordan det skal tilrettelegges for at «fysiske, voksne og arbeidsføre personer i Norge kan skaffe seg inntekt gjennom arbeidsinnsats i egen næring».<sup>757</sup> Paragraf 110 indikerer imidlertid at retten til arbeid er en kjerneverdi i vårt demokratiske samfunn, noe som Høyesteretts metodebruk i HR-2018-872-A *Femund Sitje* indikerer får betydning ved saklighets- og forholdsmessighetsvurderingen etter diskrimineringsforbudet i Grunnloven § 98.<sup>758</sup>

Diskrimineringsforbudet slår fast at «intet menneske» må utsettes for ulovlig forskjellsbehandling. Det er dermed bare fysiske personer som nyter vern etter bestemmelsen. Jørgen Aall mener avgrensningen mot juridiske personer er diskutabel, og viser til at det i forarbeidene er vist til EMK artikkel 14 som ikke begrenser seg til fysiske personer.<sup>759</sup> Umiddelbart fremstår begrensningen som problematisk med tanke på at fiskefartøy kan eies av juridiske personer, og drøfting ut fra Grunnloven § 98 vil kunne fremstå som noe anstrengt dersom det kun er et lite antall kystfiskefartøy som eies av fysiske personer. Ut fra fartøyregisteret er det imidlertid et betydelig antall kystfiskefartøy som eies av fysiske personer gjennom enkeltmannsforetak.<sup>760</sup> Det kan dermed forsvares at drøftingen bygger på Grunnloven § 98 som rettsgrunnlag.

Det er ikke tvilsomt at EMDs praksis ved fortolkningen av EMK artikkel 14 og menneskerettighetskomiteens fortolkning av diskrimineringsforbudet i artikkel 26 får betydning for tolkningen av Grunnloven § 98.<sup>761</sup> Som Knut Bergo påpeker, har Høyesterett «anvendt de nye paragrafene i [menneskerettskapittelet] i flere saker, og da tillagt dem parallelt innhold til de internasjonale rettighetene».<sup>762</sup> Men rettskildebildet er ikke så enkelt. Forarbeidene peker nemlig i retning av at

756 Henriette Sinding Aasen, § 110, i Ola Mestad og Dag Michalsen (red.), *Grunnloven. Historisk kommentarutgave 1814–2020*, s. 1230.

757 Dokument 16 (2011–2012), Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, s. 233.

758 HR-2018-872-A, avsnitt (70).

759 Jørgen Aall, op.cit., s. 1043.

760 Se Fiskeridirektoratets internettside: <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Registre-og-skjema/Fartoyregisteret/fartoy-og-eieropplysninger>.

761 Jørgen Aall, op.cit., s. 1041. Menneskerettighetsutvalget, op.cit., s. 88. Jens Edvin A. Skoghøy, *Rett og rettsanvendelse*, 2018, s. 199, fremholder at domstolenes kontroll med at lovgiverne har holdt seg innenfor Grunnlovens menneskerettsbestemmelser, «må utøves på samme måte som ved kontrollen av om lovgiverne har holdt seg innenfor de internasjonale konvensjonene som danner forbilder for bestemmelsene».

762 Knut Bergo, *Rett praksis. Lærebok i norsk juridisk metode*, 2022, s. 162.

menneskerettighetene ikke «nødvendigvis [vil] være duplikater av de internasjonale inspirasjonskildene, men etter omstendighetene ha et større eller mindre innhold».<sup>763</sup> I førstvoterendes votum i Rt. 2013 s. 93 *Maria* antydes videre at innholdet i Grunnlovens menneskerettigheter ikke nødvendigvis påvirkes av fremtidig praksis fra de internasjonale håndhevingsorganer etter 2014. Knut Bergo konstaterer i tilknytning til denne problemstillingen at ved låsing av grunnlovsrettighetene til status i 2014 «må HR konsekvent unngå dupliserende norske prejudikater».<sup>764</sup>

Jeg velger i det følgende Grunnloven § 98 som startpunkt for drøftingen og finner det hensiktsmessig for mitt formål å tillegge denne et parallelt innhold med bestemmelsene i SP og EMK. Det vil si at for meg er det avgjørende å klarlegge om noen av de valgte rettsgrunnlag medfører at lukkeforskriften må settes til side. Det har med andre ord ingen betydning om dette resultat følger av Grunnloven eller menneskerettsloven.

## 26.4 ARGUMENTASJONSMØNSTRE

### 26.4.1 SP artikkel 26

Ved klarleggingen av argumentasjonsmønsteret ved rettighetsavgrensningen etter SP artikkel 26 tok Høyesterett i Rt. 2010 s. 1565 utgangspunkt i praksis i saker fra FNs menneskerettighetskomite.<sup>765</sup> Høyesterett legger til grunn følgende argumentasjonsmønster: (i) Først tas stilling til om det er «en slik grad av sammenlignbarhet mellom de tilfeller som sammenlignes at ulikhetene ikke kan forklare den ulike behandling». (ii) Dernest tas stilling til om det ut fra en fortolkning av SP artikkel 26 foreligger «et relevant diskrimineringsgrunnlag». (iii) Videre om «den ulike behandlingen av sammenlignbare tilfeller skyldes ivaretagelse av offentlige formål som er legitime». (iv) Forskjellsbehandlingen må sist, men ikke minst, «fremme samfunnsmessige interesser av tilstrekkelig viktighet». Det «må det med andre ord også foretas en forholdsmessighetsvurdering». Høyesterett presiserer at komiteens praksis viser at «det ikke er tale om klart atskilte selvstendige vilkår, men snarere om forsøk på å trekke ut enkeltelementer av diskrimineringsforbudet med sikte på å klargjøre innholdet i dette».

Høyesteretts utledning av enkeltelementer fra komiteens praksis synes å samsvare med tilsvarende utledning hos Paul M. Taylor.<sup>766</sup> For det første: Artikkel 26

763 L.c.

764 Knut Bergo, *op.cit.*, s. 164.

765 Dommen avsnitt (30)–(34).

766 Paul M. Taylor, *A Commentary on the International Covenant on Civil and Political Rights. The UN Human Rights Committee's Monitoring of ICCPR Rights*, 2020, s. 730.

«exclude from scope differentiation of treatment where the criteria applied are reasonable and objective and the aim is to achieve a purpose which is legitimate under the Covenant». For det andre: «those claiming discrimination must be treated differently by others in similar situations, that the categories of those compared must not be relevantly distinguishable, that the impugned distinction must be based on a relevant characteristic, and that the alleged victim must belong within the relevant category».

#### 26.4.2 Grl. § 98

Ved rettighetsavgrensningen etter Grunnloven § 98 tar Høyesterett i HR-2018-872 *Femund Sitje* utgangspunkt i argumentasjonsmønsteret i likestillings- og diskrimineringsloven. Førstvoterende slår fast at etter «§ 9 er en forskjellsbehandling likevel ikke i strid med forbudet i § 6 dersom den har et saklig formål, er nødvendig for å oppnå formålet og ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles». <sup>767</sup> Førstvoterende viser også til Høyesteretts argumentasjonsmønster i Rt. 2010 s. 1565 om rettighetsavgrensning ut fra SP artikkel 26 og indikerer dermed at mønsteret i § 9 og SP artikkel 26 kan ses under ett. <sup>768</sup> I juridisk litteratur fremholder Jørgen Aall for sin del at EMDs praksis «gir et analyseskjema som er anvendelig også ved vurderingen etter Grunnloven § 98». <sup>769</sup>

#### 26.4.3 EMK artikkel 14

Ved sin fremstilling av elementene i diskrimineringsforbudet i Grunnloven § 98 annet ledd anvender, som sagt, Jørgen Aall EMDs praksis. Han peker på følgende hovedelementer i denne praksis:

«Foreligger det en relevant forskjellsbehandling, det vil si en forskjellsbehandling av personer i analoge situasjoner (...). På dette punkt er det saksøkeren (den som påstår seg diskriminert) som har bevisbyrden. Dersom dette temaet bevises, er det opp til saksøkte (staten) å bevise at forskjellsbehandlingen likevel er saklig og forholdsmessig (...).» <sup>770</sup>

<sup>767</sup> HR-2018-872 *Femund Sitje* i avsnitt (41).

<sup>768</sup> Ibid., avsnitt (68)–(70).

<sup>769</sup> Jørgen Aall, op.cit., s. 1043.

<sup>770</sup> L.c.

Hva angår det første elementet, relevant forskjellsbehandling, foretar EMD (i) en sammenligning om A er behandlet annerledes enn referansetilfellet B, og tar (ii) stilling til om A og B befinner seg i analoge situasjoner. Det andre hovedelementet, saklighet og forholdsmessighet, krever (iii) at forskjellsbehandlingen er formålsrasjonell, tilsikter å realisere et akseptabelt formål, og (iv) at forskjellsbehandlingen bygger på vektige grunner og ikke rammer unødvendig hardt.<sup>771</sup> I forlengelsen av Jørgen Aall kan det vises til Jon Fridrik Kjølbro sin redegjørelse for EMK artikkel 14.<sup>772</sup>

#### 26.4.4 Oppsummering

Slik denne gjennomgangen indikerer, er det i alle fall ved første øyekast de samme hovedelementer som blir avgjørende for om diskrimineringsforbudene får anvendelse i det enkelte tilfellet. Tilfellet må med andre ord bestå en prøving i disse kvalifiseringsrunder. Med dette som utgangspunkt er et naturlig neste steg i drøftingen å klarlegge bestemmelsenes nærmere innhold ut fra forarbeider og relevante prøvinger i menneskerettighetskomiteen, EMD og Høyesterett.

### 26.5 FORARBEIDER

Som sagt viser Høyesterett i HR-2018-872 *Femund Sitje* til likestillings- og diskrimineringsloven §§ 6 og 9 ved fortolkningen av diskrimineringsforbudet i Grunnloven § 98. I lovens forarbeider gis en nærmere klargjøring av elementenes innhold:

«I bestemmelsens *første ledd bokstav a* stilles det krav om at forskjellsbehandlingen har et «saklig formål». Om et formål er saklig vil bero dels på om begrunnelsen er sann og dels på en konkret vurdering av om det er legitimt i det konkrete tilfellet. Om begrunnelsen er korrekt, oppstår spørsmålet om den ivaretar en beskyttelsesverdig interesse. Denne vurderingen vil være skjønnspreget. Videre må det vurderes om formålet er av en slik art at prinsippet om likebehandling bør vike.

I bestemmelsens *første ledd bokstav b* er det formulert et vilkår om at forskjellsbehandlingen må være «nødvendig» for å oppnå det saklige formålet. Med nødvendig menes mer enn at forskjellsbehandlingen er ønskelig, men

<sup>771</sup> Ibid., s. 1044.

<sup>772</sup> Jon Fridrik Kjølbro, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere*, 5. udgave, 2020, s. 1277.



på den annen side behøver den ikke være uunnværlig. Dersom det foreligger andre ikke-diskriminerende handlingsalternativer som er egnet til å oppnå formålet, og som ikke er uforholdsmessig ressurskrevende, vil dette imidlertid være et sterkt argument for at forskjellsbehandlingen ikke er nødvendig.

Av bestemmelsens *første ledd bokstav c* følger det at forskjellsbehandlingen ikke må være «uforholdsmessig inngripende» overfor dem som forskjellsbehandles. Selv om midlene som er valgt er nødvendige, må de også være forholdsmessige. Med dette menes at det må foretas en proporsjonalitetsvurdering; en avveining mellom mål og middel, og konsekvensene for den eller de som rammes av forskjellsbehandlingen.

Den konkrete vurderingen av om forskjellsbehandlingen er lovlig, vil blant annet avhenge av hvilket diskrimineringsgrunnlag som rammes, om det er tale om direkte eller indirekte forskjellsbehandling, hvilke rettigheter som er berørt og hvilket samfunnsområde forskjellsbehandlingen har skjedd på. Adgangen til indirekte forskjellsbehandling er generelt sett videre enn adgangen til direkte forskjellsbehandling. Bestemmelsen skal tolkes i samsvar med blant annet EUs likebehandlingsdirektiv (2006/54/EF), EUs rasediskrimineringsdirektiv (2000/43/EF) og EUs rammedirektiv (2000/78/EF) og EU-domstolens praksis, se kapittel 14.2.2–14.2.4 og kapittel 14.4.»<sup>773</sup>

## 26.6 HØYESTERETT

HR-2018-872 *Femund sitje* er en tvist mellom reindriftsutøverne i Femund sitje på den ene siden og ti gårdbrukere på den andre siden om erstatning for skade på dyrket mark. Nærmere bestemt om ansvarsordningen etter reindriftsloven 67 «har medført at reieneierne er blitt utsatt for diskriminering sammenlignet med eiere av andre beitedyr, i strid med Grunnloven og internasjonale forpliktelser som skal sikre urfolks rettigheter».<sup>774</sup> Etter gjennomgang av lovgivningen konstaterte Høyesterett ulikheter mellom «ansvarsreglene for skade voldt av rein, sammenlignet med de tilsvarende reglene for skade voldt av andre beitedyr» både hva angår ansvarssubjekt, ansvarsform og muligheten for å fri seg fra ansvaret.<sup>775</sup>

Overskjønnet og lagmannsrettens dom ble ikke opphevet på grunnlag av diskriminering i strid med «Grunnloven § 108, § 98 og tilsvarende bestemmelser

773 Prop. 81 L (2016–2017) Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven), s. 315.

774 Dommen avsnitt (1).

775 Ibid., avsnitt (90).

i internasjonale konvensjoner som SP og ILO nr. 169». <sup>776</sup> Med andre ord mente Høyesterett at forskjellsbehandlingen i saken mellom de tvistende private parter var lovlig. Høyesterett antyder imidlertid at ved et annet faktum kunne retten kommet til et annet standpunkt i denne saken. <sup>777</sup> Videre fant ikke Høyesterett det nødvendig for utfallet av saken å ta stilling til om fraværet av en bestemmelse i reindriftsloven om redusert ansvar ved mislighold av gjerdeplikt representerte diskriminering. <sup>778</sup>

Høyesterett presiserte ved sin prøvelse at rettsspørsmålet er «om loven – *slik den er anvendt i saken her* – har medført at de samiske reindriftsutøverne er blitt utsatt for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling i strid med Grunnlovens bestemmelser og internasjonale bindende konvensjoner om vern av urfolk». <sup>779</sup>

Når det gjelder det omfattende solidaransvaret som følger av reindriftsloven § 67, la Høyesterett til grunn at dette ansvaret er begrunnet i forskjellene mellom rein og andre beitedyr når det gjelder driftsform og organisering, og at dette som utgangspunkt kan begrunne ulike regler. Ut fra de konkrete omstendigheter i saken ble det i forlengelsen av dette konstatert at det ikke forelå diskriminering. <sup>780</sup> Det antydes imidlertid at det omfattende solidaransvaret, som altså ikke gjelder for eierne av andre beitedyr, vil kunne være i strid med ikke-diskrimineringsprinsippet ved et annet faktum.

Beveger vi oss over til regler som begrenser erstatningsansvaret og har beiteloven § 7 i siktet, kan det konstateres at Høyesterett viste til at spørsmålet om gjerdeplikt og erstatningsansvar ble drøftet forut for vedtakelsen av reindriftsloven av 1978. Videre slås fast at forskjellene mellom reindrift og annet husdyrhold også her antakeligvis kan begrunne ulike regler. <sup>781</sup> Et særskilt forhold som ble nevnt, er spørsmålet om konfliktene mellom gårdbrukere og reindriftsutøvere vil skjerpes ved like regler. Høyesterett unnlot imidlertid å ta stilling til spørsmålet om diskriminering, for retten fant at overskjønnet og lagmannsrettens dom var tuftet på en uriktig anvendelse av skadeserstatningslovens regler om medvirkning og lemping.

Slik jeg leser avgjørelsen av spørsmålet om solidaransvaret for reindriftnæringen, tas det utgangspunkt i at formålet med erstatningsreglene i lovgivningen er å bidra til reparasjon av det økonomiske tapet skadelidte er påført, uavhengig av hvilke beitedyr som har forvoldt tapet. Når lovgiver kan påvise at forskjellsbehandlingen er tuftet på grunner som kan godtas ut fra denne intensjon

776 Ibid., avsnitt (90).

777 Ibid., avsnitt (70).

778 Ibid., avsnitt (88) og (89).

779 Ibid., avsnitt (36).

780 Ibid., avsnitt (67) til og med avsnitt (70).

781 Ibid., avsnitt (82).

(reindriftens driftsform og organisering), konstateres at forskjellsbehandlingen er *saklig* begrunnet.<sup>782</sup> Det ses videre på spørsmålet om forskjellsbehandlingen vedrørende solidaransvar for reineiere kontra eiere av andre beitedyr er *nødvendig* i det aktuelle tilfellet.<sup>783</sup> I denne saken dreide det seg om et stort antall dyr eid av forskjellige reineiere i Femund sitje, og hvor det ikke var godtgjort hvem sine dyr som forvoldte skadene. Med dette som utgangspunkt falt også denne vurderingen i de skadelidte grunneiernes favør. Høyesteretts premisser indikerer også at retten har vurdert om forskjellsbehandlingen er *uforholdsmessig* gjennom sin bemerkning at «selv om forskjellene ved næringene er relevant, er det ikke opplagt at det kan begrunne et så omfattende solidaransvar som i dag følger av reindriftsloven § 67».<sup>784</sup> Det vises her til at det ved «saklighets- og forholdsmessighetsvurderingen er av betydning om man er i kjerneområdet for diskrimineringsvernet»,<sup>785</sup> noe som altså er tilfellet for samisk reindrift. I tråd med dette antydes at bestemmelsen om solidaransvar ville blitt fortolket innskrenkende dersom tilfellet var at en eller flere av reineierne i Femund sitje kunne godtgjøre at vedkommendes rein ikke hadde forvoldt skaden.

Høyesterett oppsummerer sin drøfting med at forskjellsbehandlingen når det gjelder både ansvarssubjekt, ansvarsform og muligheten for å fri seg fra ansvaret, ut fra ikke-diskrimineringsprinsippet skaper tvil om grunnlovsmessigheten av reindriftsloven § 67. Høyesterett understreker i forlengelsen av dette behovet for lovgivers revisjon av reglene.<sup>786</sup>

## 26.7 MENNESKERETTIGHETSKOMITEEN

Menneskerettighetskomiteen avga den 24. oktober 2007 en uttalelse om rekkevidden av SP artikkel 26 ved lukking av det islandske torskefisket i 1984 i saken Haraldsson/Sveinsson mot Island. Det var dissens 12–6. Flertallet på 12 medlemmer mente at lukkingen av fisket var i strid med artikkel 26. Uttalelsen er selvsagt interessant ettersom denne gjelder lukking av et særdeles viktig islandsk fiskeri, og kan bidra til å klargjøre innholdet i artikkel 26. Paul M. Taylor påpeker blant annet at uttalelsen indikerer at artikkel 26 viser at diskriminering etter denne bestemmelsen og SP artikkel 2 «not only implies exclusions and restrictions, but also *preferences* based on any listed grounds».<sup>787</sup> Videre at kategoriseringen av fartøy ut

782 Ibid., avsnitt (68).

783 Ibid., avsnitt (69).

784 Ibid., avsnitt (70).

785 Ibid., avsnitt (70).

786 Ibid., avsnitt (91).

787 Paul M. Taylor, op.cit., s. 733.

fra fangsthistorikk måtte anses «equivalent to those of property».<sup>788</sup> Uttalelsen er også behandlet av Peter Ørebech i en artikkel fra 2008 og Sarah Joseph og Melissa Castan i 2013.<sup>789</sup>

Komiteens flertall slår innledningsvis fast de sentrale elementer i artikkel 26:

«[Menneskerettskomiteen] recalls that not every distinction constitutes discrimination, in violation of article 26, but that distinctions must be justified on reasonable and objective grounds, in pursuit of an aim that is legitimate under the Covenant.»<sup>790</sup>

Flertallet konstaterer videre at kategoriseringen ut fra fangsthistorikk de siste tre årene før lukkingen er basert på eiendom, og at det dermed forelå et relevant diskrimineringsgrunnlag etter artikkel 26:

«The Committee firstly notes that the authors' claim is based on the differentiation between groups of fishers. The first group received for free a quota share because they engaged in fishing of quota-affected species during the period between 1 November 1980 and 31 October 1983. Members of this group are not only entitled to use these quotas themselves but can sell or lease them to others. The second group of fishers must buy or rent a quota share from the first group if they wish to fish quota affected species for the simple reason that they were not owning and operating fishing vessels during this reference period. The Committee concludes that such distinction is based on grounds equivalent to those of property.»<sup>791</sup>

Etter dette konstaterte flertallet at lukkingen fremmet et legitimt formål, men at den islandske stat ikke hadde påvist at kategoriseringen bygger på vektige grunner og ikke rammet unødvendig hardt (min kursivering):

---

788 Ibid., s. 778.

789 Peter Ørebech, *Islandinger på hugget: Den ytre allmenningen enda en gang*. Haraldsson og Sveinsson mot Island – Views of the UN Human Rights Committee of 14 December 2007, *Lov og Rett*, 2008, s. 231–236, s. 233–234. Sarah Joseph og Melissa Castan, *The International Covenant on Civil and Political Rights. Cases, Materials and Commentary*, 3. utgave, 2013, s. 797–801.

790 Ibid., avsnitt 10.2.

791 Ibid., avsnitt 10.3. Se også avsnitt 2.2 hvor det fremkommer at enkeltfartøys fangsthistorikk er avgjørende.

«While the Committee finds that the aim of this distinction adopted by the State party, namely the protection of its fish stocks which constitute a limited resource, is a legitimate one, it must determine whether the distinction is based on reasonable and objective criteria. The Committee notes that every quota system introduced to regulate access to limited resources privileges, to some extent, the holders of such quotas and disadvantages others without necessarily being discriminatory. At the same time, it notes the specificities of the present case: On the one hand, the first Article of the Fisheries Management Act No 38/1990 *states that the fishing banks around Iceland are common property of the Icelandic nation*. On the other hand, the distinction based on the activity during the reference period which initially, as a temporary measure, may have been a reasonable and objective criterion, became not only permanent with the adoption of the Act but transformed original rights to use and exploit a public property into individual property: Allocated quotas no longer used by their original holders can be sold or leased at market prices instead of reverting to the State for allocation to new quota holders in accordance with fair and equitable criteria. *The State party has not shown that this particular design and modalities of implementation of the quota system meets the requirement of reasonableness*. While not required to address the compatibility of quota systems for the use of limited resources with the Covenant as such, the Committee concludes that, in the particular circumstances of the present case, *the property entitlement privilege accorded permanently to the original quota owners, to the detriment of the authors, is not based on reasonable grounds.*»<sup>792</sup>

Slik det fremkommer, er et sentralt forhold ved avveiningen at en felles ressurs omdannes til «individual property». «Individual property» kan likestilles med formuesrettigheter i det norske rettssystemet. Det vil si at vi står overfor en varig og eksklusiv rettighet som kan omsettes. Selv om forskjellsbehandling er nødvendig i et kvotesystem, krever altså SP 26 ifølge flertallet at forskjellsbehandling med grunnlag i eierskap til bestemte fiskefartøy i en referanseperiode før lukking, og med etablering av fiskeritillatelse som formuesrettigheter, må rettferdiggjøres av staten med viktigere grunner. Flertallet synes med andre ord å kreve sterke samfunnsmessige grunner i et slikt tilfelle. Når staten ikke hadde påvist slike grunner, besto kvotesystemet ikke flertallets test.

Det må tilføyes at det er nettopp i spørsmålet om kategoriseringen bygde på viktige grunner og ikke rammet unødvendig hardt, flertallet og mindretallet var delt i sin vurdering. Sarah Joseph og Melissa Castan sier det slik:

---

792 Ibid., avsnitt 10.4.

«The majority and minority differed over the level of deference which should have been given to the State over the complex issue of managing its own fishing resources. After all, Iceland introduced evidence which it claimed showed that its system was designed to appropriately balance environmental and economic issues. The issues before the HRC [Menneskerettighetskomiteen] has been considered by the Icelandic courts with regard to their compatibility with Iceland's constitution. Bearing in mind that the HRC lacks expertise over the economic management of environmental resources, it may be justified in such an instance to defer more to the decision of States. On the other hand, it was perhaps incumbent upon Iceland to justify the single aspect of its fishing permits scheme which attracted the finding of violation, the ability of existing permit holders to onsell them rather than for the State to reallocate them.»<sup>793</sup>

Dissensen viser at rettighetsavgrensningen etter SP artikkel 26 er utfordrende i saker om reguleringer av tilgang til felles ressurser.<sup>794</sup>

## 26.8 EMD

### 26.8.1 Andrevja mot Latvia

Her vil jeg se nærmere på to avgjørelser om forskjellsbehandling med grunnlag i eiendom. Jeg starter med *Andrevja mot Latvia*.<sup>795</sup> Flertallet i denne storkammersaken ga klageren medhold i at forskjellsbehandlingen av henne vedrørende beregning av pensjonsgrunnlag var i strid med diskrimineringsforbudet i EMK artikkel 14 i tilknytning til konvensjonens vern av eiendom i protokoll 1 artikkel 1. Lovgivningen avskar ikke-latviske statsborgere fra å få godskrevet inntekter fra arbeid utenfor Latvia ved beregningen av pensjonsgrunnlag, og statsborgerskap var det eneste grunnlaget for diskrimineringen.

Domstolen tok utgangspunkt i at staten måtte godtgjøre at kategoriseringen ut fra statsborgerskap var fundert på et rimelig og saklig grunnlag, og mente at dette var tilfellet når formålet med regelen var å beskytte latvisk økonomi.

---

793 Sarah Joseph og Melissa Castan, *The International Covenant on Civil and Political Rights. Cases, Materials and Commentary*, 3. utgave, 2013, s. 801.

794 Paul M. Taylor, op.cit., s. 735.

795 *Andrevja mot Latvia*, søkenummer 55707/00, storkammerdom 18. februar 2009. Se også norsk sammendrag i Norsk Lovdata. Se også om argumentasjonsmønster Jussi Erik Pedersen, op.cit., s. 197 flg.

Ved forholdsmessighetsvurderingen ble det lagt til grunn et krav om rimelig forholdsmessighet mellom hensynet til vern av latvisk økonomi og måten dette ble søkt ivaretatt på gjennom forskjellsbehandling av ikke-latviske statsborgere.

Med utgangspunkt i at forskjellsbehandling ut fra statsborgerskap krever tungtveiende grunner, at det tidligere Sovjetunionen hvor vedkommende hadde arbeidet, ikke la til grunn forskjellsbehandling ved beregning av pensjonsgrunnlag, at klager er statsløs med sterk tilknytning til Latvia, og at Latvia er det eneste landet som kan ivareta klagerens velferdstjenester, kom altså domstolen til at brudd på EMKs diskrimineringsforbud forelå. Det ble ikke vektlagt at klageren hadde mulighet for å søke latvisk statsborgerskap.

Ved stillingtaken til spørsmålet om uforholdsmessighet indikeres i dommen at den relative vekten av de verdier som står mot hverandre, får betydning. I dommen slås det fast at diskriminering ut fra statsborgerskap alene krever tungtveiende grunner. Det samme startpunkt for drøftingen indikeres også i *Femund sitje* når det slås fast at vern mot diskriminering av reindriften, som en sentral kulturbærer for samisk kultur, er i kjernen av diskrimineringsvernet. Jeg antar at det samme må gjelde for vern av retten til arbeid i Grunnloven § 110.

## 26.8.2 Alatulkkila med flere mot Finland

Enstemmig domstol ga ikke klagerne medhold i at forskjellsbehandlingen ved fiskeriforvaltningens regulering av deres rett til fiske var i strid med EMK artikkel 14, jf. EMK protokoll 1 artikkel 1.<sup>796</sup> Domstolen fant det ikke tvilsomt at de ulike reguleringer av fisket var begrunnet i laksens vandring og naturgitte forhold i de berørte geografiske områder. De ulike regler for tidspunkter for tilgang til å fiske og redskapsbegrensninger i områdene var nødvendige og ikke uforholdsmessige inngrep i eiendom for å oppnå målet om vern av bestanden.<sup>797</sup>

Domstolens konkrete prøving av fiskeriforvaltningens forholdsmessighetsvurdering i denne saken har gjenklang i juridisk litteratur. Jeg viser her til at Jens Edvin A. Skoghøy slår fast at domstolene er godt skikket til å foreta prøving av om forvaltningsvedtak er uforholdsmessige:

«Det følger av våre regler for prøving av forvaltningsvedtak at domstolene er tilbakeholdne med å prøve politisk eller faglig betonte skjønn. Hvorvidt et vedtak er uforholdsmessig, beror imidlertid på en konkret avveining av ulike verdier eller interesser, og dette er noe domstolene er godt skikket til å foreta.

<sup>796</sup> Alatulkkila mfl. mot Finland, søkenummer 33538/96, 28. oktober 2005.

<sup>797</sup> Ibid., avsnitt 70.

Det er derfor ikke noen grunn til å overføre politisk eller faglig betont forvaltningskjønn til å gjelde den konkrete forholdsmessighetsvurdering av inngrep i EMK-rettigheter.»<sup>798</sup>

Dette avsnittet i Skoghøys bok er, som det fremkommer, knyttet direkte til EMK. Men det har ifølge Skoghøy også relevans som retningslinje ved fortolkning av Grunnloven § 98. Skoghøy fremholder nemlig i samme kapittel at domstolene ved de nye menneskerettsbestemmelsene i Grunnloven har fått en politisk kontrollfunksjon som «må utøves på samme måte som ved kontrollen av om lovgiverne har holdt seg innenfor de internasjonale konvensjonene som danner forbilder for bestemmelsene».<sup>799</sup>

## 26.9 MIN VURDERING

Slik jeg har skåret til det aktuelle tilfellet av forskjellsbehandling ovenfor i punkt 26.1.2.2, dreier forskjellsbehandlingen seg om tilgangen til lukket gruppe for fartøyeiere i analoge situasjoner: Felles for samtlige fartøyeiere i begge kategorier (begunstigede og skadelidte) er at disse i årene før lukkingen har drevet ervervsmessig leppefiske, og at leppefisket er et hovedfiskeri for disse.

Saksforholdet er videre at det ved kategoriseringen av fiskerne ved tilgang til leppefisket etter lukkeforskriften § 43a legges vekt på fangsthistorikk: Fartøyet må ha fisket og levert leppefisk til en verdi av over 50 000 kr i to av årene 2014, 2015 og 2016 i henhold til oppgaver fra salgslagene. Grunnlaget for forskjellsbehandlingen er dermed eierskap til et bestemt fartøy. Forskjellsbehandling med grunnlag i eiendom nyter vern etter Grunnloven § 98, SP artikkel 26 og EMK artikkel 14.

Med dette som utgangspunkt må staten bevise at forskjellsbehandlingen etter lukkeforskriften § 43a «likevel er saklig og forholdsmessig».<sup>800</sup>

Deltakerbegrensningen i leppefisket har som sitt sentrale formål å sikre lønnsomhet og balanse mellom tilgjengelige ressurser og teknisk kapasitet, som er et legitimt formål. Et problematisk punkt er imidlertid, som i *Haraldsson og Sveinsson*, at en felles ressurs i praksis gis preg av formuesrettigheter i kvotesystemet. Konsekvensen er at leppefiskere som vil drive leppefiske på et visst nivå, og som ikke oppfyller vilkåret om fangsthistorikk, må betale leppefiskere som oppfyller vilkåret, for å tre tilbake. Dette forhold krever en særskilt begrunnelse tatt i

798 Jens Edvin A. Skoghøy, op.cit., s. 195.

799 Ibid., s. 199.

800 Jørgen Aall, op.cit., s. 1043.



betraktning at departementet hadde handlingsalternativer i et fiskeri hvor det ikke var oppstått en ressurskrise med spesifikk gruppe med fartøyeiere som var mer avhengig av dette fisket enn andre. Departementet kunne for eksempel fastsette en lavere terskel for deltakeradgang som fanget opp samtlige eller flere fartøy som hadde drevet ervervsmessig leppefiske i tiden frem til lukkingen, og/eller åpne for en videre dispensasjonsmulighet enn den som ble fastsatt i § 43a.

Departementet har med andre ord ikke på en god måte begrunnet hvorfor det var nødvendig å gi deltakeradgangene preg av formuesrettigheter, eller alternativt hvorfor det ikke ble lagt begrensninger på muligheten til å omsette deltakeradgangene. Videre mangler også en god begrunnelse for hvorfor det var nødvendig å fra-vike tidligere praksis med å tillegge fangsthistorikk de tre siste årene før lukkingen betydning for fartøyenes deltakeradgang. Som jeg i tråd med dette har konkludert med i kapittel 25.3, er hensynet til rettferdighet ikke ivaretatt: Deltakeradgangene er fordelt på en urimelig måte som ikke ivaretar leppefiskere i tilnærmet samme situasjon, og som etablerer «jollemillionærer», samtidig som nykommere kun gis en meget begrenset tilgang til fisket.

Jeg legger til grunn at forskjellsbehandlingen har rammet en rekke leppefiskere relativt hardt. Disse har, uten kompensasjon eller tilgang til andre lukkede grupper, fått redusert sitt inntektsgrunnlag og sine muligheter til å livnære seg som fiskere. I mangel av departementets avveining av konsekvenser og alternativer mener jeg at forskjellsbehandlingen ut fra fangsthistorikk i årene 2014–2016 mangler saklig begrunnelse og fremstår som uforholdsmessig ut fra elementene i Grunnloven § 98, SP artikkel 26 og EMK artikkel 14.

## 26.10 AVSLUTTENDE MERKNAD

Det er bemerkelsesverdig at likebehandling og forskjellsbehandling i tiden etter St.meld. nr. 58 (1991–92) ikke blir vurdert grundigere ved endringer i kvotesystemet.<sup>801</sup>

Ved utredningen av alternative kvotesystemer i forbindelse med kvoteutvalgets arbeid burde likebehandling og forskjellsbehandling fått større oppmerksomhet.<sup>802</sup> Dette gjelder selvsagt også ved lukkinger av kystfiskeri. Jeg viser til at det er på det

801 St.meld. nr. 58 (1991–92) Om struktur- og reguleringspolitikk overfor fiskeflåten.

802 NOU 2016: 26, s. 11. Øystein Hermansen og John R. Isaksen, Enkeltelementer og helhetsløsninger for alternative kvotesystem. En utredning for Nærings- og fiskeridepartementet, Nofima, rapport 54/2016. Petter Holm og Edgar Henriksen, Om legitimitetsspørsmål i ressurs og kvotepolitikk. En utredning for Nærings- og fiskeridepartementet, Nofima, rapport 20/2016, s. 24. Udatert notat innhentet av kvoteutvalget fra Kirsti Strøm Bull og Hans Jacob Bull med merknader til Nofima, rapport 20/2016.

rene at kvotesystem som oppfattes som urettferdig, kan gi seg utslag i en betydelig grad av feilrapportering av fangst, noe som da også ble påpekt i St.meld. nr. 58 (1991–92).<sup>803</sup>

Det er for øvrig et generelt trekk at det i betydelig grad mangler vurdering av rettssystemets respons på endringer i kvotesystemet.<sup>804</sup>

---

803 St.meld. nr. 58 (1991–92), s. 137.

804 NOU 2016: 26, s. 98–99. Udatert notat innhentet av kvoteutvalget fra Kirsti Strøm Bull og Hans Jacob Bull med merknader til Nofima, rapport 20/2016.



# 27. Delegasjon og Stortingets kontroll med forskrifter

## 27.1 INNLEDNING

### 27.1.1 Problemstillingen

Jeg har i kapittel 17 redegjort for og gitt en typologi over fullmaktsbestemmelse i kvotestystemet. I dette kapittel drøftes delegasjon og Stortingets kontroll med forskrifter.

### 27.1.2 Folkesuverenitetsprinsippet

Grunnlovens folkesuverenitetsprinsipp og vedtaksprosess for formelle lover er det sentrale rettslige utgangspunktet for drøftingen. Prinsippet lyder slik: «Folket utøver den lovgivende makt ved Stortinget», jf. Grunnloven § 49. Grunnlovens vedtaksprosess sikrer at spørsmålet om tilgangen til å høste av og tjene på ressursene er gjenstand for debatt i Stortinget.<sup>805</sup> Utstrakt bruk av fullmaktslovgivning ved fordelingen av fiskeressursene utfordrer fordelingsvedtakenes demokratiske legitimitet. Det kan også være verdt å ta med seg at vi her står overfor reguleringer som har gjort enkelte svært rike, samtidig som andres tilgang til det samme godet er begrenset.

### 27.1.3 Nærmere om delegasjon

#### 27.1.3.1 *Generelt om departementets saksbehandling*

Saksbehandlingen er regulert ved forvaltningsloven § 37. Det vil si at det gjennomføres en høring i forkant av departementets vedtak. I denne sammenhengen foreligger det i liten grad forarbeider, og det foretas ingen forskriftsteknisk gjennomgåelse av utkastet til forskrift slik det gjøres for lovforslag, jf. utredningsinstruksen

---

805 Eivind Smith, *Konstitusjonelt demokrati*, 4. utgave, 2017, s. 199, skisserer vedtaksprosessen for formelle lover.

punkt 4-5.<sup>806</sup> Videre kan forskriftene åpne for skjønsmessige vurderinger som i større eller mindre grad er søkt klargjort gjennom departementets instruks.<sup>807</sup>

### 271.3.2 Rettslige rammer for delegasjon av lovgivningsmyndighet

Som påpekt av Eivind Smith er Stortingets delegasjonskompetanse «innbakt i kompetansen til å treffe materielle beslutninger», og det er «eventuelle *unntak* fra den som må begrunnes».<sup>808</sup> Det er på det rene at Grunnloven ikke inneholder skranker for å benytte de ovennevnte typer delegasjon til å utvikle kvotesystemet. Lovvedtaket må imidlertid holde seg innenfor de grenser som følger av Grunnloven.<sup>809</sup> Videre må departementets forskrifter ikke være i strid med lovvedtaket. Hjemmelskjeden må med andre ord ikke brytes.<sup>810</sup> Straks nedenfor redegjør jeg for noen retningslinjer for delegasjon av lovgivningsmyndighet. Dette er retningslinjer som Stortinget står fritt til å følge.

### 271.3.3 Retningslinjer for delegasjon

Hva angår retningslinjer for delegasjon, vil jeg starte med å sitere en merknad fra kontroll- og konstitusjonskomiteen avgitt etter gjennomgang av en rekke forskrifter vedtatt av Kongen i statsråd. Nærmere bestemt dreier det seg om forskrifter som er fremmet av Fiskeridepartementet og flere andre departementer i perioden 1. juli–31. desember 1995:

«Komiteen vil generelt peke på viktigheten av at forskrifter er så klare og utvetydige som mulig. Komiteen vil videre minne om at en utstrakt bruk av forskrifter bidrar til en vanskelig tilgjengelig rettstilstand ved at relevante regler

806 NOU 2019: 5, s. 492. Kgl.res. 19. februar 2016 nr. 184 om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen).

807 Se i denne sammenheng departementets «kvoteinstruks» 12. januar 2016 (ref. 15/6172-2) som ble erstattet med «kvoteinstruks» 15. juni 2017 (<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-om-krav-til-forholdsmessighet-mellom-driftsgrunnlag-og-fartoystorrelse-ved-tildeling-av-deltakeradgang/id2557329/>). Instruksene gjelder blant annet skjønnsutøvelsen etter deltakerforskriften ved utskifting av fartøy og «splitting» av fisketillatelse (deltakeradgang). Instruksen fra 2016 var gjenstand for Stortingets anmodningsvedtak nr. 919 (2015–2016) og nr. 727 (2016–2017). Stortinget tok ved sistnevnte vedtak konkret stilling til forholdet mellom driftsgrunnlag og fartøystørrelse ved overføring av driftsgrunnlag til annet fartøy. Ved den nye instruksen fra 2017 ble muligheten til å overføre driftsgrunnlag til større fartøy begrenset.

808 Eivind Smith, *Konstitusjonelt demokrati*, 4. utgave, 2017, s. 211.

809 *Ibid.*, s. 70 om lex superior-prinsippet og Grunnlovens offensive grunnlovskraft.

810 *Ibid.*, s. 212.

må søkes flere steder. Komiteen mener dette illustrerer en viktig problemstilling knyttet til bruk av fullmaktsbestemmelser. Komiteen vil allikevel minne om at utstrakt bruk av delegasjon av myndighet til å gi forskrifter er en nødvendighet i dagens samfunn. Komiteen er dog av det syn at det er grunn til å vise varsomhet med bruken av forskriftshjemler, særlig når det gjelder regler som gir rettigheter eller plikter (legalitetsprinsippet) for borgerne. Rettigheter og plikter bør i størst mulig grad fremgå av selve loven. I den grad det er nødvendig å benytte seg av forskriftshjemler på områder som faller innenfor legalitetsprinsippets anvendelsesområde, bør loven selv etter komiteens syn angi klare rammer for fullmakten, loven bør videre angi retningslinjer som forskriften må holde seg innenfor. Dette kan bidra til å gi borgerne holdepunkter for hvilke rettigheter og plikter de har samt hvilke rettslige inngrep fra myndighetenes side de må tåle.»<sup>811</sup>

Slik det fremkommer, erkjennes at utstrakt bruk av delegasjon av myndighet til å gi forskrifter er en nødvendighet i dagens samfunn. Dette har selvsagt ikke endret seg siden denne merknaden ble avgitt.<sup>812</sup> Det uttales imidlertid på generelt grunnlag at rettigheter og plikter i størst mulig grad bør fremgå av loven. På legalitetsprinsippets område får med andre ord folkesuverenitetsprinsippet særlig vekt. Byråkratene i departementet er ikke demokratisk valgt av folket i tråd med Grunnloven, og i verste fall åpner forskriften for å tildele rettigheter på et særdeles skjønnsmessig grunnlag med begrensede muligheter for domstolsprøving.<sup>813</sup>

Komiteen fremhever videre at «[i] den grad det er nødvendig å benytte seg av forskriftshjemler på områder som faller innenfor legalitetsprinsippets anvendelsesområde, bør loven selv etter komiteens syn angi klare rammer for fullmakten, loven bør videre angi retningslinjer som forskriften må holde seg innenfor». Dette er en generell retningslinje med allmenn tilslutning. Denne kan formuleres slik: I Stortingets lovvedtak bør det settes grenser for hva som kan bestemmes.<sup>814</sup> Det sentrale her er at «[b]orgernes stilling blir mer utsatt når forvaltningen utstyres

811 Innst. S. nr. 296 (1995–1996) i punkt 4. Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser i Innst. S. nr. 87 (1998–99) blant annet til denne merknaden. Innstillingen gjaldt forslag fra stortingsrepresentant for Kystpartiet, Steinar Bastesen, om oppnevning av et utvalg for vurdering av konsekvensene som den tiltakende bruk av fullmaktslover har for befolkning og næringsliv.

812 Se i denne sammenheng Hans Petter Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, 5. utgave, s. 194–195.

813 Se i denne retningen Dokument nr. 8 :15 (1998–99).

814 Innst. S. nr. 87 (1998–99), NOU 2005: 10, s. 40, og Eivind Smith, *Konstitusjonelt demokrati*, 4. utgave, 2017, s. 212.

med vide fullmakter, og når den råder over ressurser som er av stor betydning for dem».<sup>815</sup>

I tråd med dette kan det problematiseres om det er betenkelig å gi departementet omfattende eller åpen kompetanse til å vedta ordninger om tilgangen til høsting av fiskeressursene og fordelingen av den økonomiske avkastningen av ressursene i verdikjeden.<sup>816</sup> I debatten om endringen av deltakerloven og havressurslova 9. februar 2021 peker for eksempel en av stortingsrepresentantene på at Stortinget overlater til departementet å definere innholdet i fiskeritillatelsene.<sup>817</sup>

#### 27.1.4 Den videre fremstilling

Som jeg har antydnet i kapittel 17, er det i særlig grad Riksrevisjonens rapport om kvotesystemet i kyst- og havfisket som peker i retning av at vi står overfor et demokratisk problem. Det vil si at opplegget med Stortingets føringer gjennom anmodningsvedtak, som det er vist til i forarbeidene til det nye kvotesystemet, ikke fungerer godt nok for å sikre realisering av fiskeripolitiske målsettinger.

Rapporten påviser svikt i styringskjeden ved at fiskerimyndighetene ved utformingen av kvotesystemet etter årtusenskiftet har satt til side sentrale fiskeripolitiske prinsipper. Med andre ord foreligger ikke koherens mellom de etablerte ordninger og de aktuelle prinsipper. Det dreier seg om en periode over mange år. Stortinget har ikke vært i stand til å fange opp at fullmaktene har resultert i forskrifter som ikke har fremmet fiskeripolitikken.

I rapporten vurderes ikke Stortingets kontroll med fiskerimyndighetenes forskrifter. Ut fra rapporten er det imidlertid mulig å trekke slutningen at den påviste sviktende koherens ville blitt avdekket på et tidligere tidspunkt ved at kontrollen hadde avdekket manglende konsekvensvurderinger av forskrifter.

Men selv uten Riksrevisjonens rapport er det grunn til å stille spørsmålet om vi står overfor et demokratisk problem. Folkesuverenitetsprinsippet er i betydelig grad utvannet gjennom Stortingets bemyndigelser. Dette handler selvsagt ikke om delegasjon av myndighet til å utforme regler med et mer teknisk preg, men regler av større betydning for sysselsetting og bosetting i kystsamfunn og rettigheter og plikter for den enkelte.

I det følgende ser jeg nedenfor i 27.2 nærmere på mekanismer for Stortingets kontroll med forskrifter, og hvor selvsagt Riksrevisjonen er en del av dette systemet.

---

815 Hans Petter Graver, *op.cit.*, s. 22.

816 Se i denne retningen Eivind Smith, *op.cit.*, s. 212.

817 Uttalt ved første gangs behandling av Innst. 190 L (2020–2021) den 2. februar 2021. Se sak 2, innlegg fra representanten Torgeir Knag Fylkesnes kl. 12.03.47.

I 27.3 tar jeg stilling til om de danske forfatteres antydning om en hensiktsmessig justering av Folketingets kontrollmekanismer har verdi også for Stortinget. I 27.4 drøfter jeg hvilke tiltak som bør vurderes med utgangspunkt i kvotesystemet.

## 27.2 STORTINGETS KONTROLL MED FORSKRIFTER

### 27.2.1 Gjennomgang av statsrådets protokoller

Det følger av Stortingets forretningsorden at kontroll- og konstitusjonskomiteen skal gjennomgå og gi innstilling om statsrådets protokoller, jf. Stortingets forretningsorden § 14 nr. 8 bokstav a. Som nevnt ovenfor i 27.1.3.3 gjennomførte komiteen i denne sammenheng en gjennomgang av forskrifter vedtatt av Kongen i statsråd i 1995. Siktemålet var å kartlegge «i hvilken grad de gitte forskriftene holder seg innenfor rammen av de fullmaktene som er gitt i lovs form, samt i hvilken grad Regjeringen har fulgt opp klare retningslinjer fra Stortinget i premissene for delegasjonshjemlene».<sup>818</sup> Det fremkommer i komiteens innstilling ingenting om forskriftene som var fremmet av Fiskeridepartementet.

### 27.2.2 Riksrevisjonen

En mer konkret gjennomgang av Fiskeridepartementets forskrifter med utgangspunkt i sentrale fiskeripolitiske prinsipper i regi av Stortinget foreligger ved Riksrevisjonens rapport om kvotesystemet i kyst- og havfisket datert 28. april 2020. Jeg har redegjort for rapporten ovenfor og i kapittel 12, men kommer med en supplering i det følgende.

Riksrevisjonens rapport indikerer at omfattende eller vide fullmakter har åpnet for at skiftende regjeringers balansering av økonomisk og sosial bærekraft i perioden 2004–2018 har utfordret etablerte fiskeripolitiske prinsipper. Samtidig fremkommer det imidlertid i rapporten at departementet har unnlatt å følge utredningsinstruksen.<sup>819</sup> Det kan dermed reises spørsmål om det forhold at sentrale fiskeripolitiske prinsipper er satt under press, i stedet skyldes manglende konsekvensvurderinger. Men dette er antakeligvis å devaluere fagkompetansen i departementet og den erfaringsbaserte kunnskap departementet besitter eller bør besitte

<sup>818</sup> Innst. S. nr. 296 (1995–1996).

<sup>819</sup> Utredningsinstruksen ble fastsatt ved kgl.res. 18. februar 2000 og revidert ved kgl.res. 24. juni 2005. Ny utredningsinstruks ble fastsatt ved kgl.res. 19. februar 2016. I statsrådets foredrag fremkommer at flere undersøkelser har vist svak etterlevelse av utredningsinstruksen. Se Kommunal- og moderniseringsdepartementet, statsråd: Jan Tore Sanner, saksnr.: 2015005739, 19. februar 2016, [https://www.regjeringen.no/contentassets/fb9f8af4b54844f2821589b3d73b821e/kongelig\\_resolusjon\\_iu.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/fb9f8af4b54844f2821589b3d73b821e/kongelig_resolusjon_iu.pdf).

om påregnelige virkninger av ulike tiltak. Det er mest nærliggende å konkludere, slik kvoteutvalget slår fast, at departementet har gjort bevisste prioriteringer; hensynet til lønnsomhet i næringen går foran hensynet til kystsamfunnene, samtidig har tiltakene vært utformet for også å ivareta hensynet til geografisk spredning og en differensiert flåte.<sup>820</sup>

### 27.2.3 Forhåndskonsultasjon

Slik kontroll- og konstitusjonskomiteen slår fast ved sin behandling av rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, Dokument nr. 14 (2002–2003) «Frøiland-utvalget», kan Stortinget ved vedtakelsen av en lov som delegerer lovgivningsmyndighet, fastslå i loven at forskriftene skal forelegges Stortinget for forhåndskonsultasjon. Stortinget står videre fritt til å etablere formelle eller uformelle konsultasjonsordninger. Det kan etableres en generell parlamentarisk forhåndskonsultasjonsordning. Det kan også innføres etterfølgende «reelle og systematiske rutiner for parlamentarisk kontroll med regjeringens og forvaltningens forskrifter».<sup>821</sup>

«Frøiland-utvalget» går på generelt grunnlag ikke inn for å innføre faste ordninger for forhåndskonsultasjon i saker med stor politisk interesse, og argumenterer for at det ikke bør innføres «reelle og systematiske rutiner for parlamentarisk kontroll med regjeringens og forvaltningens forskrifter».<sup>822</sup> Det er vist til at det ikke er et stort praktisk behov for dette, noen særlig politisk interesse, og vil påføre Stortinget en betydelig arbeidsbelastning. Utvalget mener at høring etter forvaltningsloven § 37 og domstolskontroll er best.

### 27.2.4 Høring etter forvaltningsloven § 37

Ved sin behandling av Riksrevisjonens rapport avholdt kontroll- og konstitusjonskomiteen en høring og mottok innspill fra Kommunesektorens organisasjon (KS). KS indikerer at berørte kommuner i liten grad på forhånd har mulighet til å vurdere konsekvenser av foreslåtte forskrifter med grunnlag i departementets høringer i tråd med forvaltningsloven § 37.<sup>823</sup> Det antydes også at det bør utarbeides lettfattelige årlige rapporter som synliggjør ringvirkningene av villfisknæringen, lokalt og

820 NOU 2016: 26, s. 24–25.

821 Dokument nr. 14 (2002–2003), s. 87.

822 L.c.

823 Se referat fra åpen høring i kontroll- og konstitusjonskomiteen om dokument 3:6 for 2019–2020, Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket, KS ved fylkesleder KS Nord, Kari-Anne Opsal, s. 21.



regionalt, på lignende vis som for petroleumsnæringens Levert-rapporter.<sup>824</sup> Slik dette innspillet fra KS indikerer, er faren for «kolonialisering» til stede; næringsutøverne og deres organisasjoner får dominere.<sup>825</sup> Situasjonen som beskrives, er altså at kystkommuner og samfunnet for øvrig ikke kommer på banen for konsekvensene av reglene viser seg i etterkant, og da kan det være vanskelig å endre kurs.

## 27.3 DANMARK

### 27.3.1 «Når embedsmænd lovgiver» – en dansk undersøkelse

Ved vurderingen av dansk delegasjonspraksis på oppdrag fra Folketingets præsidium sammenlignes dansk delegasjonspraksis med praksis i fire andre land: Norge, Sverige, Storbritannia og Tyskland.<sup>826</sup>

Undersøkelsen viser at Storbritannia har etablert et parlamentarisk utvalg med særlig fokus på å gjennomgå forskrifter, samt at Storbritannia og Tyskland har faste prosedyrer for hvordan parlamentet skal involveres i behandlingen av delegert lovgivning. Videre at de to sistnevnte nasjoner og til en viss grad også Sverige har formelle klassifikasjoner av delegert lovgivning som angir viktigheten eller karakteren av reguleringen, og dermed kan veilede parlamentarikerne i retning av de mest avgjørende forskrifter.<sup>827</sup> I tilknytning til «Frøiland-rapporten» uttaler forfatterne følgende:

«I den norske Stortingsrapport fremhæves risici forbundet med en øget institutionalisering af kontrollen med udstedelse af bekendtgørelser, som man for eksempel finder det i Storbritannien eller Tyskland. Risikoen er, at formelle parlamentariske procedurer kan være reelt svage kontrolformer, der ubegrundet legitimerer reglerne og udvander ministeransvaret. På den anden side vil en sondring mellem forskellige typer bemyndigelsesbestemmelser, der knytter dem til mere eller mindre stramme parlamentariske kontrolprocedurer, muligvis kunne understøtte partiers og folketingsmedlemmers prioritering af, hvilke bemyndigelser og bekendtgørelser de bør være særligt opmærksomme på. Derudover vil et tværgående udvalg med fokus på bekendtgørelser udstedt i kraft af bemyndigelser muligvis kunne iværksætte drøftelser af principperne for brug af bemyndigelser.»<sup>828</sup>

824 Se <https://levertrappen.no/tidligere-rapporter/> og olje- og energiministerens innlegg 31. august 2020: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/levert-rapporten-2019/id2737557/>.

825 Hans Petter Graver, op.cit., s. 83.

826 Jørgen Grønnegård Christensen mfl., *Når embedsmænd lovgiver*, 2020.

827 Ibid., s. 217.

828 Ibid., s. 218.

### 27.3.2 Overføringsverdi?

Jeg mener at de danske forfatternes antydning om en hensiktsmessig justering av Folketingets kontrollmekanismer har verdi også for Stortinget. Det vil si at Stortingets kontroll med delegert lovgivningsmyndighet styrkes ved klassifisering av forvaltningens forskrifter kombinert med ulike prosedyrer. Det kan for eksempel i tråd med det tyske system dreie seg om en tilslutningsprosedyre, orienteringsprosedyre og vetoprosedyre. Ved en tilslutningsprosedyre kreves tilslutning fra Stortinget før forskriften kan iverksettes. Ved orienteringsprosedyre skal Stortinget forelegges forskriften etter iverksettingen og kan gi sitt syn til kjenne. Ved vetoprosedyre kan Stortinget oppheve forskriften etter at denne er iverksatt.

## 27.4 HVILKE TILTAK BØR VURDERES MED UTGANGSPUNKT I KVOTESYSTEMET?

I det følgende ser jeg nærmere på kontrolltiltak med utgangspunkt i opplistingen av tiltak i den danske undersøkelsen.<sup>829</sup> Forfatterne kommer ikke med anbefalinger om tiltak.<sup>830</sup> Slik gjennomgangen så langt skulle indikere, menes med betegnelsen «kontroll» noe mer enn spørsmålet om det foreligger formell hjemmel. Det siktes også til «om forskriftens materielle innhold er i samsvar med Stortingets forutsetninger, regjeringens løfter, og andre politiske signaler».<sup>831</sup>

### 27.4.1 Redusere eller fjerne problemet

Kvotesystemet er satt sammen av en mengde regler (ca. 280 forskrifter på årsbasis), og en nærliggende tanke er selvsagt om det vil være mulig å redusere antallet og dermed også redusere problemet som er skissert ovenfor, med utgangspunkt i folkesuverenitetsprinsippet. Jeg kan vanskelig se at noen av reglene er unødvendige ved forvaltningen av fiskeressursene. Her som på andre forvaltningsområder kan det imidlertid ikke ses bort fra at det kan være mulig å redusere antallet avsnitt og foreta andre forenklinger. Dette vil imidlertid ikke bidra til å løse problemet.

829 Ibid., s. 220–221.

830 Michael Götze fremhever i sin omtale av boken at denne delen av den «peger fremad», men kritiserer at fremstillingen er forsiktig og meget summarisk. Han kritiserer også at forfatterne viker unna det sentrale spørsmålet om hva som kan gjøres med problemet. Se *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, 2020, 5, s. 720–723. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3096-2020-05-06>.

831 Dokument nr. 14 (2002–2003) Frøiland-utvalget, s. 87.

Et annet spørsmål er om Stortinget i større grad bør erstatte «bemyndigelses-lovgivning med en lovgivning uten huller».<sup>832</sup> Slik de danske forfattere påpeker, kreves det en betydelig tilførsel av ressurser til Folketinget for å kunne redusere antallet bemyndigelser og samtidig opprettholde antallet reguleringer i samfunnet. Det vil også kunne bli aktuelt med endring av lovgivningsprosedyren i Danmark. Det er ingen grunn til å tro at situasjonen vil være annerledes for Stortinget.

#### 27.4.2 Sterkere forutgående kontroll

De danske forfatterne har i sin liste over mulige tiltak pekt på muligheten for å innføre høringsprosedyrer som i større grad vil kunne bidra til at de foreslåtte normeringer blir gjenstand for oppmerksomhet i den politiske debatt, men mener at effekten er usikker.

Et system for klassifisering av forskrifter med særlig vekt på fordelingseffekt for kystsamfunn og grad av inngrep overfor sjømatnæringen vil avhjelpe Stortingets, berørte kommuners og befolkningen for øvrig sin mulighet for å debattere tiltak og på denne måten også motvirke kolonialisering. Klassifiseringen må være gjort på forhånd slik at Stortinget vil kunne fatte anmodningsvedtak, og berørte kommuner og befolkningen for øvrig har en mulighet til å sette inn ressurser på å avgi skriftlige høringsuttalelser. Slik Riksrevisjonens rapport avdekket, er mangelen på konsekvensvurderinger knyttet til tiltakene et sentralt forhold. Kvaliteten på fiskerimyndighetenes høringsnotat og vurdering av konsekvenser av iverksatte tiltak må dermed heves for å forbedre kunnskapsgrunnlaget.

De danske forfattere peker videre på muligheten for faste prosedyrer hvor utkast til forskrifter («bekjentgørelser») oversendes til de respektive utvalg. Hos oss vil dette dreie seg om næringskomiteen når forskriften gjelder kvotesystemet. Igjen står vi overfor problemet med kapasitet og ressurser, behovet for klassifisering av forskrifter, men også hvilke prosedyrer komiteen skal følge. Ved den videre utforming av det nye kvotesystemet fremstår det etter min mening som en god løsning at komiteen på forhånd blir orientert om forskrifter, og kan gjøre disse til gjenstand for debatt og eventuelt anmodningsvedtak.

De danske forfattere er også inne på muligheten for å kreve at regjeringen parallelt med sitt lovforslag fremlegger en plan for utarbeidelsen av bekjentgørelser som Folketinget kan ta stilling til. Dette vil selvsagt også kunne være en aktuell modell for Stortinget, eventuelt ved et sekretariat for Stortinget som foretar en kritisk gjennomgang av implementeringsplanen.

832 Jørgen Grønnegård Christensen mfl., op.cit., s. 220.

### 27.4.3 Sterkere etterfølgende kontroll

Et mulig tiltak er at nye forskrifter skal oversendes rutinemessig til de respektive stortingskomiteer. Næringskomiteen vil dermed motta forskrifter vedrørende kvotesystemet straks disse er kunngjort for eventuell etterfølgende kontroll. Oversendingen av forskrifter kan alternativt finne sted samlet til komiteen for kontroll på årlig basis. Et tredje alternativ er at kontroll- og konstitusjonskomiteen årlig ikke bare mottar forskrifter vedtatt i statsråd, men også øvrige forskrifter sammen med en redegjørelse fra regjeringer om sin bruk av delegert lovgivningsmyndighet. Komiteen avgir deretter en innstilling som debatteres i Stortinget. Et fjerde tiltak er at Stortinget oppretter et utvalg som kontrollerer om sentrale forskrifter er i samsvar med lovens ramme og intensjoner.

De danske forfattere mener at det er usikkert hvilken effekt obligatoriske oversendinger av forskrifter kan ha. Når det gjelder samlet årlig oversending av alle forskrifter til den aktuelle fagkomite eller kontroll- og konstitusjonskomiteen, antyder de danske forfattere at svaret på om dette vil gi en effektiv kontroll, må besvares ut fra erfaringer med at Stortinget og/eller fagkomite debatterer prinsipielle problemstillinger. Forfatterne antyder videre at det vil hefte stor usikkerhet om hvilken mulighet en eventuell tverrgående stortingskomite vil ha for effektiv kontroll av forskrifter innen ulike områder.

Synspunktene ovenfor samsvarer i betydelig grad med det som antas hos «Frøiland-utvalget», selv om dette utvalget ikke vurderer etablering av en tverrgående stortingskomite.<sup>833</sup> Likevel står vi her kun overfor antakelser.

### 27.4.4 Avsluttende merknad

Ved utformingen av kvotesystemet har jeg antydnet at det bør finne sted en forhåndskontroll av forskrifter av sentral betydning for sysselsetting og bosetting i kystsamfunn, og for rettigheter og plikter for den enkelte. I den grad forhåndskontroll ikke realiseres, bør det i alle fall finne sted en etterfølgende kontroll. Det vil si at vi ikke kan baseres oss på Riksrevisjonens kontrollvirksomhet, men at det er behov for en tettere oppfølging av fiskeriforvaltningens forskrifter. En omlegging av systemet vil måtte gjelde også for annen næringsvirksomhet, men i en tid hvor totalitære krefter fører krig i Europa, bør vi ha særlig oppmerksomhet rettet mot å utvikle vårt demokratiske system som best vi kan.

---

833 Dokument nr. 14 (2002–2003) Frøiland-utvalget, s. 86–87.





# Fiskeriordbok<sup>834</sup>

**Aktivitetskravet** – Et grunnleggende vilkår for tildeling av ervervstillatelse. Vilkåret skal sikre at eierne av fiskefartøy har nødvendig tilknytning til fiske- og fangststyrket.

**Bifangstordninger** – Ulike ordninger der et fartøy per tur eller for en periode må begrense fangsten av en bestemt art til maksimum en viss prosent av fartøyets totale fangst i vekt i perioden.

**Bifangstkvote** – Kvote avsatt til dekning av fangst tatt under en bifangstordning.

**Bærekraftig utvikling** – En utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få tilfredsstillende sine behov. Bærekraftig utvikling er et normativt begrep som det ikke nødvendigvis er enighet om i alle sammenhenger. Det kan oppfattes som en moralsk regel for hvilke hensyn som må tas overfor menneskelige aktiviteter som har innvirkning på nålevende og fremtidige generasjoners mulighet for forbruk og livsutfoldelse.

**Deltakergrupper** – Når departementet har fastsatt et krav om fiskeritillatelse for deltakelse i bestemte fiskerier, kan departementet fastsette en nærmere definisjon av de enkelte fiskerier (deltakergruppene) som er underlagt et krav om fiskeritillatelse for deltakelse. Deltakergruppen kan avgrenses til å omfatte bestemte arter fisk, område, redskap og fartøy med en viss størrelse.

**Disponibel kvote** – Den del av nasjonal kvote som skal fastsettes for kvotefaktorgrupper.

**Ervervstillatelse** – Kreves for alle former for ervervsmessig (yrkesmessig) fiske med fartøy. I deltakerloven og ervervstillatelsesforskriften er det satt vilkår for å få slik tillatelse. Det er blant annet satt krav til fartøyets utforming og til fartøyeierens nasjonalitet og aktivitet som fisker.

---

834 Kilder: Endringslov 5/3-2021 nr. 7. Meld. St. 32 (2018–2019), NOU 2016: 26, NOU 2014: 16, NOU 2006: 16 og Riksrevisjonens rapport til Stortinget Dokument 3:6 (2019–2020) kapittel 18.

**Fartøykvote** – En individuell kvote i et adgangsregulert fiskeri som fartøyet har garanti for å kunne få fiske ut året/perioden.

**Fartøykvoter med maksimalkvotetillegg** – Kombinasjon av fartøy- og maksimalkvoteregulering. Fartøykvoten er garantert, mens fiske på maksimalkvotetillegget kan bli stoppet i løpet av året når gruppekvoten beregnes å bli oppfisket innen utgangen av året.

**Finnmarksmodellen** – Inndeling av lukket gruppe i kystfisket etter torsk, sei og hyse i 4 separate lengdegrupper etter hjemmelslengde (under 11 meter, 11–14,99 meter, 15–20,99 meter og 21–27,99 meter).

**Fiskeritillatelse** – Kreves for deltakelse i bestemte fiskerier hvor departementet har bestemt at deltakelse krever slik tillatelse. Tillatelsen gis for ett bestemt fartøy og kan avgrenses til å gjelde i et bestemt tidsrom. Tillatelsen gir ikke rett til å benytte annet fartøy i fisket. Andre enn den fysiske eller juridiske personen som innehar tillatelsen, kan ikke uten egen tillatelse drive fiske eller fangst med fartøyet. I lukkede fiskerier avløser fiskeritillatelsen spesielle tillatelser (konsesjoner) og deltakeradganger.

**Gruppekvote** – Betegner frem til ikrafttreden av endringslov 5/3-2021 nr. 7 det kvantum som fartøyene i en reguleringsgruppe samlet har anledning til å fiske av et visst fiskeslag. Innenfor en gruppekvote kan det være fritt fiske for det enkelte fartøy til gruppekvoten er tatt, eller gruppekvoten kan være fordelt mellom fartøyene som fartøykvoter eller maksimalkvoter.

**Grunnrente** – Se ressursrente.

**Hjemmelslengde** – Hjemmelslengde er den fysiske lengden et fartøy hadde på en fastsatt skjæringsdato, og som er grunnlaget for kvotefaktoren til fartøyet eller fartøy det kommer til erstatning for i det aktuelle kystfisket.

**Kvotefaktorer** – I en kvotefaktorgruppe skal departementet fastsette et totalt antall kvotefaktorer som bare kan endres etter særskilt beslutning av departementet. Enkeltfartøy med fiskeritillatelse i et lukket fiskeri som omfattes av den aktuelle kvotefaktorgruppen, kan tildeles kvotefaktorer. Enkeltfartøys fartøykvote skal minst utgjøre kvotefaktorene tildelt fartøyet multiplisert med disponibel kvote og dividert med det totale tallet på kvotefaktorer i kvotefaktorgruppen.

**Kvotefaktorgruppe** – Fartøy i en kvotefaktorgruppe er tildelt kvotefaktorer. Disse danner grunnlag for tildeling av kvoter til fartøyet. Etablering av en kvotefaktorgruppe forutsetter at fisket er kvoteregulert, og at fiskeriene som skal inngå i kvotefaktorgruppen, er lukkede fiskerier.

**Kvotebeholdning** – Forslag fra kvoteutvalget om etablering av en kvotebeholdning som i tråd med forslaget skal være en beholdning av kvotefaktorer som disponeres av fiskerimyndighetene. Sammenlignbart med SDØE i petroleumsnæringen.

**Kvotefleksibilitet** – Adgang til å forskuttere/overføre deler av fartøykvote, disponibel kvote eller nasjonal kvote mellom år. I de senere år innført for flere bestander i fiskerisamarbeidet med andre land.

**Kvotegrunnlag** – Alle kvoter og fisketillatelser som et enkeltfartøy er tildelt.

**Kvotehopping** – Enkeltfartøys tildelte kvote fiskes av et annet fartøy.

**Kvotepakker** – Enkeltfartøys tillatelse omfatter flere arter.

**Kvotepriis** – Prisen på en tillatelse når denne kjøpes og selges i markedet. Tillatelser kan formelt sett ikke omsettes, men i praksis omsettes fisketillatelsene med forbehold om at fiskerimyndighetene tildeler ny tillatelse til kjøperen. Kvotepriisen settes i markedet og vil være avhengig av tilbud og etterspørsel.

**Kvotestystemet** – Regler for hvem som kan fiske, hvor mye de kan fiske, og hvordan de kan fiske.

**Kvotetak** – Den øvre grensen for hvor stor kvote et fartøy kan ha innenfor ett fiskeri. Kvotetaket setter derfor en grense for hvor mange kvoter ett fartøy kan fiske innenfor et fiskeri.

**Kvoteutnyttelsesbestemmelsen** – Innebærer at et fartøy bare kan fiske og lande én kvote av hvert fiskeslag i løpet av ett år. Etter at strukturkvoteordningen ble innført, er det et fast unntak fra kvoteutnyttelsesbestemmelsen for kvoter som er utvekslet eller tildelt innenfor strukturkvoteordningen.

**Kvoteutveksling** – Inn- og utleie av kvoter mellom fartøy med ervervstillatelse.

**Kvoteutvalget** – NOU 2016: 26. Utvalg for kvotestystemet og ressursrente i fiskeriene, ledet av Arild O. Eidesen. Ga sin utredning i desember 2016. Også omtalt som Eidesen-utvalget.

**Konsesjon** – Betegner frem til ikrafttreden av endringslov 5/3-2021 nr. 7 spesielle tillatelser som kreves i de konsesjonsbelagte fiskerier, jf. konsesjonsforskriften.

**Kondemnering** – Med kondemnering menes at enkeltfartøys tillatelser oppgis, og fartøyet tas permanent ut av fisket ved at det destrueres.

**Konvensjonelle redskaper** – Garn, line, snurrevad og juksa. Også kalt passive redskaper. Fartøy som fisker med slike redskaper, omtales som konvensjonelle fartøy.



**Konvensjonell flåte** – Fartøy som fisker med konvensjonelle redskaper, det vil si garn, line, snurrevad og snøre.

**Kystfiskeflåten** – I hovedsak fiskefartøy med hjemmelslengde under 28 meter og lasteromsvolum under 500 kubikkmeter.

**Landing** – Det at fisk losses fra fiskefartøy eller andre fartøy som har tatt fisken om bord, uten at fisken har vært i land tidligere.

**Lasteromsvolum** – Det totale volumet til et fartøys lasterom og tanker, herunder fryserom, kasserom og rom tilkoblet RSW-anlegg, som lovlig kan benyttes til føring av fangst.

**Leiefartøyordningen** – Ved forlis og havari, og ved kontrahering av nybygg, kan det gis midlertidig tillatelse til å benytte leiefartøy for å ta kvotene til et fartøy som har hatt adgang til å delta i lukkede fiskerier.

**Leveringsplikt** – Pålagt i enkeltvedtak for fartøy som ble tildelt torskestrålkonsesjon med dispensasjon fra deltakerlovens aktivitetskrav – gjerne til fiskeindustribedrifter. Leveringsplikten skal sikre anlegg som bearbeider fisk, stabil råstofftilførsel og omfatter en prosentandel av et fartøys fangst av torsk og hyse.

**Lukkede fiskerier** – Fiskerier hvor det kreves fiskeritillatelse for deltakelse, og som departementet har bestemt skal være lukket. Virkningen av at fiskeriet er lukket, er at nytildelinger av fiskeritillatelser krever en særskilt beslutning fra departementet etter en vurdering ut fra deltakerlovens formål. Departementet kan bestemme at en kvoteregulert høstingsvirksomhet som omfatter ett eller flere lukkede fiskerier, skal utgjøre en kvotefaktorgruppe.

**Lukking** – Bestemmelse i forskrift fastsatt av departementet om at et fiskeri regulert med fiskeritillatelser skal være lukket.

**Maksimalkvote** – Det maksimale kvantum et fartøy kan fiske i en nærmere avgrenset tidsperiode, for eksempel et år. Maksimalkvotene kan differensieres, for eksempel etter fartøystørrelse.

**Målkonflikt** – Oppstår når motstridende hensyn/mål gjøres gjeldende for et saksfelt samtidig, uten at det er etablert enighet om hvordan de skal veies mot hverandre.

**Nasjonal kvote** – Den totale kvoten, inkludert eventuelle kvotebytter med andre land, som norske myndigheter regulerer, og som fordeles til den norske fiskeflåten.

**Overregulering** – Overregulering innebærer at det innenfor et fiskeri fastsettes kvoter for enkeltfartøy som summert innebærer at totalkvoten overskrides. Ved overregulering fastsettes en maksimalkvote for enkeltfartøy, gjerne i kombinasjon med en lavere garantert fartøyskvote.

**Periodekvote** – En del av kvoten er avsatt til fiske i en bestemt del av året.

**Pliktsystemet for torsketralere** – Består av en tilbudsplikt, bearbeidingsplikt og aktivitetsplikt.

**Reguleringsgruppe** – Betegner frem til ikrafttreden av endringslov 5/3-2021 nr. 7 at fisket etter de forskjellige fiskeslagene er regulert i grupper etter blant annet redskap. Disse gruppene kalles reguleringsgrupper.

**Ressursrente** – Avkastning ut over det normale for arbeidskraft og kapital på grunn av utnyttelse av en naturressurs. Det som er igjen av inntekten når alle innsatsfaktorer, verdsatt etter deres alternative verdi, er trukket fra. Også kalt grunnrente. En grunnrente-/ressursrenteskatt er en skattlegging av ressursrenten.

**Restkvoten** – Den resterende del av nasjonal kvote etter at disponibel kvote er fastsatt.

**Rund fisk** – Med rund fisk forstås vekten av levende fisk på høstingstidspunktet. Dette innebærer at etter bløgging og sløyning benyttes omregningsfaktorer for å beregne vekten av fangsten.

**Samfiskeordningen** – Innebærer at et fartøy på bestemte vilkår kan fiske hele eller deler av et annet fartøys kvote i inntil ett år. Ordningen gjelder fartøy med hjemmelslengde under 11 meter i fisket etter torsk, hyse og sei i nord og fartøy under 15 meter i fisket etter pelagiske arter i Nordsjøen og Skagerrak. Ordningen ble etablert i 2010. Det passive fartøyet i samfiskelaget kan altså ikke drive fiske eller lande fangst i den tiden fartøyene er påmeldt samfisket. Ordningen fungerer som et substitutt for en strukturkvoteordning for denne gruppen.

**Samfunnskontrakt** Summen av forventninger og krav som gjøres gjeldende for en sektor, inkludert hvordan motstridende hensyn skal avveies mot hverandre. Er bare unntaksvis et formelt dokument, mer en sosial institusjon.

**Samlekvote** – For å øke fleksibiliteten i den praktiske utøvelsen av fiske ble fartøy under 15 meter i årene 2001–2006 regulert med en samlekvote av torsk, sei og hyse der de tre artene ble kvoteavregnet med forskjellige «priser», kalt torskeekvivalenter. Sett fra fiskers ståsted fungerte ordningen bra, det viste seg imidlertid svært

vanskelig å fastsette relative priser som kunne klare å holde fisket, spesielt av torsk, innenfor gruppekvoten. Dessuten ble bestands- og kvotesituasjonen for sei og hyse etter hvert så god at ordningen kunne avvikles.

**Sjarkflåten** – Brukes om de minste gruppene i kystflåten, vanligvis under elleve meter.

**Slumpfiskordningen** – Ordning for havfiskeflåten der Fiskeridirektoratet kan gi tillatelse til at inntil 20 % av fartøyskvoten av det enkelte fiskeslag kan fiskes med et annet fartøy som tilhører samme fartøygruppe. Fartøyet som avgir kvote, må ha fisket minst 30 % av kvoten før kvotemottakende fartøy kan starte fiske. For torsk kan fiske på slike kvoter ikke starte før 1. juli. Ordningen har vært operativ siden 2005. Årlig har det vært søkt om 100–150 overføringer av kvote i medhold av ordningen. I 2014 er omfanget redusert til det halve grunnet økt bruk av ordninger med kvotefleksibilitet over årsskiftet.

**Splitting** – Tillatelse til oppsplitting av driftsgrunnlag innebærer at et rederi som for eksempel eier et fartøy med torske- og reketråltillatelse, kan inngå avtale med et annet rederi som eier et fartøy med bare torske- og reketråltillatelse som driftsgrunnlag, om oppgivelse av sin reketråltillatelse for tildeling av tilsvarende tillatelse til andre rederiets fartøy. Forutsetningen for oppsplitting er at fartøyet som oppgir en tillatelse eller en årlig deltakeradgang, har et tilfredsstillende driftsgrunnlag etter oppgivelsen av tillatelse/årlig deltakeradgang. For å unngå «knoppskyting» av tillatelser er det videre en forutsetning at mottakende fartøy har et tilfredsstillende driftsgrunnlag før oppsplittingen.

**Strukturering** – I fiskeflåten handler strukturering om å redusere antall fartøy i flåten. Strukturering har skjedd gjennom kondemneringsordninger og sammen- slåingsordninger, men skjer nå hovedsakelig gjennom strukturkvoteordninger.

**Strukturkvoter** – Betegner frem til ikrafttreden av endringslov 5/3-2021 nr. 7 tillegg til grunnkvoten som er tildelt fartøyet gjennom bruk av strukturkvoteordninger. Tildeles i dagens system for ett år om gangen og kan maksimalt retildeles i inntil 20 eller 25 år.

**Største lengde** – Betegnelsen refererer til en bestemt definisjon som angir hvordan, mellom hvilke punkter på fartøyet, man måler faktisk lengde.

**Størrelsesbegrensning** – For å opprettholde en variert flåtestruktur er det fastsatt regler som begrenser størrelsen på fartøyene. Det vanligste er begrensninger i fartøyetets lengde og i størrelsen på lasterom. Regelverket begrenser fartøyeierens valgfrihet i utformingen av fartøyet.

**Subsidier** – Subsidier gis av myndighetene og begunstiger spesifikke aktører. De kan grupperes i tre hovedkategorier: 1) direkte støtte til produsenter eller konsumenter, 2) tilbud av varer og tjenester under markedspris og 3) reguleringer som medfører overføring av verdi fra en gruppe til en annen. I WTO-sammenheng foreligger det en subsidie dersom det foreligger et økonomisk tilskudd (fra en regjering eller et offentlig organ) som gir mottakeren en fordel.

**Totalkvote** – Total allowable catch (TAC) skal prinsipielt omfatte all beskatning, normalt innen et kalenderår, fra alle nasjoner som fisker på vedkommende bestand. I praksis vil kvoten ofte være begrenset til å omfatte den kommersielle, registrerte fangsten. Bare i enkelte tilfeller vil (et beregnet) fritidsfiske bli avregnet totalkvoten. Likeledes er det ikke vanlig å inkludere eventuelt utkast i kvoteavregningen.

**Tilbudsplikt** – Opprinnelig en leveringsplikt til å sikre anlegg som bearbeider fisk stabil råstofftilførsel fra deler av torsketrålerflåten. I 2003 gjort om til en tilbudsplikt, der trålerne må tilby fisken til fiskebruk.

**Trålstigen** – Angir en bestemt fordeling av torsk mellom trål og øvrige fartøygrupper som en funksjon av størrelsen på den norske kvoten, stigende fra 27 prosent når kvoten er lav, til 33 prosent på høye kvotenivåer.

**Turkvote** – Maksimalt kvantum et fartøy kan fiske per tur. Tidligere vanlig reguleringsform i flere pelagiske fiskerier. Kan også anvendes av salgslagene i markedsreguleringsøyemed, men da i medhold av fiskesalgslagsloven.

**VCU (vessel capacity units)** – Et mål på fangstkapasitet som tar hensyn til fartøyenes høyde, bredde og motorkraft.

**Verdikjede** – En kjede med bedrifter som leverer et produkt eller en tjeneste til et sluttmarked, hvor hvert ledd har en unik verdiskapende produksjons-/distribusjonsaktivitet. Bedriftene eller produksjonsaktivitetene nær sluttmarkedet betegnes gjerne som «nedstrøms», mens aktivitetene knyttet til, eller nær, råstoffet betegnes som «oppstrøms». I sjømatverdikjeder er fiskeri og oppdrett oppstrøms, mens dagligvare er nedstrøms. Transaksjonene mellom bedriftene i verdikjeden kan være organisert på ulike vis, fra spotmarkeder via kontrakter til vertikal integrasjon. Bedriftene i verdikjeden leverer ikke bare produkter, men overfører også informasjon til hverandre om markeder, produkter, innsatsfaktorer, teknologi og reguleringer.

**Verdiskaping** – Samfunnets samlede bruk av sine ressurser – arbeid, kapital og naturressurser – gir den samlede verdiskapingen i samfunnet. Hvis alle ressurser anvendes hvor de har den høyeste alternativverdien, maksimeres verdiskapingen.

Den totale verdiskapingen i samfunnet – som også kalles brutto nasjonalprodukt – defineres som verdien av all produksjon i samfunnet minus verdien av all innsats av varer og tjenester. Denne definisjonen gjelder også på bedriftsnivå. Verdiskapingen i privat sektor er summen av verdiskapingen i alle de private bedriftene. Hvis bedriftens produksjonsverdi minus verdien av innsatsen av varer og tjenester kan lønne arbeidskraften og realkapitalen som i alternative anvendelser, så er bedriften verdiskapende. (NOU 2014: 16, s. 22.) Wikipedia: Verdiskaping brukes mer presist om den verdiøkning et (uferdig) produkt eller en tjeneste får i hvert ledd av produksjonsprosessen eller verdikjeden, hvor verdiskapingen er den tilleggsverdi hvert ledd eller hver bedrift gir produktet eller tjenesten.

**Vertikal integrasjon** – Når etterfølgende produksjons- og distribusjonsaktiviteter i en verdikjede organiseres internt i et selskap.



# Kilder

## KONVENSJONER

- 1995 Avtale om gjennomføring av bestemmelsene i De forente nasjoners havrettskonvensjon om bevaring og forvaltning av vandrende fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander.
- 1992 Konvensjon om biologisk mangfold.
- 1982 De forente nasjoners havrettskonvensjon.
- 1993 Avtale mellom Norge og Sovjetunionen om samarbeid innen fiskerinæringen, undertegnet 11. april 1975 og videreført med Russland iht. protokoll om det avtalerettslige grunnlag for de bilaterale norsk-russiske forbindelser 22. april 1993.
- 1966 De forente nasjoners internasjonale konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK). De forente nasjoners internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP).
- 1952 Protokoll til konvensjonen om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter av 4. november 1950, Paris 20. mars 1952 (protokoll 1).
- 1950 Konvensjon 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (EMK).

## LOVER, FORSKRIFTER OG KGL.RES.

### Lover

- Lov 5. mars 2021 nr. 7 om endringer i deltakerloven og havressurslova (endringer i kvotesystemet).
- Lov 19. juni 2015 nr. 78 om endringer i deltakerloven (tildeling av spesiell tillatelse og adgang til å delta i fiske).
- Lov 22. mai 2015 nr. 33 om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter.
- Lov 21. juni 2013 nr. 75 om førstehandsomsetning av viltlevende marine ressurser (fiskesalslagslova).
- Lov 21. september 2012 nr. 66 om endringer i deltakerloven, havressurslova og finnmarksloven.
- Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).
- Lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevende marine ressurser (havressurslova).
- Lov 16. februar 2007 nr. 9 om skipssikkerhet (skipssikkerhetsloven).
- Lov 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven).
- Lov 17. desember 2004 nr. 88 om endringer i lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) mv.
- Lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven).

- Lov 28. mars 2003 nr. 19 om endring i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv. (strukturfond for kapasitetstilpasning av fiskeflåten).
- Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).
- Lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven).
- Lov 15. mai 1992 nr. 47 om laks- og innlandsfiske mv.
- Lov 23. desember 1988 nr. 99 om endringer i lov av 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv. og i visse andre lover.
- Lov 12. juni 1987 nr. 56 om sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven).
- Lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone (økonomiske soneloven).
- Lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv. (saltvannsfiskeloven) – opphevet.
- Lov av 16. juni 1972 nr. 57 om regulering av deltakelsen i fisket – opphevet.
- Lov av 18. desember 1970 nr. 92 om brigde i mellombels lov 29. juni 1956 om eidsretten til fiske- og fangstfarkostar.
- Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
- Lov 16. juni 1961 om brigde i mellombels lov av 29. juni 1956 om eidsretten til fiske- og fangstfarkostar.
- Lov av 20. april 1951 om fiske med trål.
- Lov av 14. desember 1951 nr. 1 om fangst av sel.
- Midlertidig lov 30. juni 1950 om eiendomsrett til fiskefartøyer.
- Lov av 16. juni 1939 nr. 7 om fangst av hval.
- Lov 24. juni 1938 nr. 4 om forlenget gyldighet av lov nr. 13 av 16. juli 1936 om fiske med bunnsløpenot (trål).
- Lov 17. juni 1937 om forlenget gyldighet av lov nr. 13 av 16. juli 1936 om fiske med bunnsløpenot.
- Lov nr. 13 av 16. juli 1936 om fiske med bunnsløpenot (trål).
- Lov 5. desember 1917 nr. 1 om registrering og merking av fiskefartøyer.
- Grunnloven 17. mai 1814.

## Forskrifter

- Forskrift 21. desember 2022 nr. 2523 om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° nord i 2023.
- Forskrift 21. desember 2022 nr. 2448 om regulering av fisket etter makrell i 2023.
- Forskrift 19. desember 2022 nr. 2408 om regulering av fisket etter leppefisk i 2023.
- Forskrift 16. desember 2022 nr. 2275 om regulering av fisket etter norsk vårgytende sild (nvg) i 2023.
- Forskrift 23. desember 2021 nr. 3886 om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62°N i 2022.
- Forskrift 14. desember 2021 nr. 3594 om adgang til å delta i kystfartøygruppens fiske og enkelte andre fiskerier for 2022 (deltakerforskriften).
- Forskrift 27. november 2020 nr. 2483 om endring av forskrift 7. november 2003 nr. 1309 om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten, forskrift 4. mars 2005 nr. 193 om strukturkvoteordning

- mv. for havfiskeflåten og forskrift 7. desember 2012 nr. 1144 om ervervstillatelse, registrering og merking av fiskefartøy mv.
- Forskrift 18. juni 2021 nr. 2049 Vedtak om avgift på viltlevende marine ressurser.
- Forskrift 18. desember 2019 nr. 1993 om regulering av fisket etter makrell i 2020.
- Forskrift 18. desember 2019 nr. 1992 om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° nord i 2020.
- Forskrift 16. desember 2019 nr. 1845 om regulering av fisket etter norsk vårgytende sild (nvg) i 2020.
- Forskrift 12. desember 2019 nr. 1733 om adgang til å delta i kystfartøygruppens fiske for 2020 (deltakerforskriften).
- Forskrift 21. desember 2018 nr. 2232 om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° N i 2019.
- Forskrift 18. september 2018 nr. 1343 om nytildeling av deltakeradganger i rekrutteringsøyemed for 2019.
- Forskrift 13. desember 2018 nr. 1911.
- Forskrift 22. mars 2018 nr. 447 om endring i forskrift om adgang til å delta i kystfartøygruppens fiske og enkelte andre fiskerier for 2018 (deltakerforskriften) og forskrift om utøvelse av fisket i sjøen.
- Forskrift 20. desember 2017 nr. 2445 om rapportering av fangster fra turistfiskevirksomheter.
- Forskrift 5. juli 2017 nr. 1141 om turistfiskevirksomheter.
- Forskrift 13. juni 2017 nr. 732 om nytildeling av deltakeradganger i rekrutteringsøyemed for 2018.
- Forskrift 19. desember 2014 nr. 1836 om fangst av snøkrabbe.
- Forskrift 6. mai 2014 nr. 607 om landings- og sluttседdel (landingsforskriften).
- Forskrift 20. desember 2013 nr. 1665 om førstehandsomsetning av viltlevande marine ressurser.
- Forskrift 28. juni 2013 nr. 844 om kvalitet på fisk og fiskevarer.
- Forskrift 7. desember 2012 nr. 1144 om ervervstillatelse, registrering og merking av fiskefartøy mv. (ervervstillatelsesforskriften).
- Forskrift 18. desember 2008 nr. 1436 om manntal for fiskarar og fangstmenn.
- Forskrift 2. mars 2007 nr. 232 om konsesjonsordning for fiske utenfor norsk fiskerijurisdiksjon.
- Forskrift 13. oktober 2006 nr. 1157 om spesielle tillatelser til å drive enkelte former for fiske og fangst (konsesjonsforskriften).
- Forskrift 18. desember 2008 nr. 1436 om manntal for fiskarar og fangstmenn.
- Forskrift 4. mars 2005 nr. 193 om strukturkvoteordning mv. for havfiskeflåten.
- Forskrift 22. desember 2004 nr. 1878 om utøvelse av fisket i sjøen.
- Forskrift 23. april 2004 nr. 651 om unntak for samarbeid mv. innen landbruk og fiske.
- Forskrift 7. november 2003 nr. 1309 om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten.
- Forskrift 12. september 2003 nr. 1131 om leveringsplikt for fartøy med torsketråltillatelse.
- Forskrift 11. februar 2000 nr. 99 om delegering av Kongens myndighet etter § 21, § 28 og § 29 i lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven).
- Forskrift 21. desember 1999 nr. 1396 om utlendingers fiske og fangst mv. i fiskerisonen ved Jan Mayen.
- Forskrift 29. november 1991 nr. 760 om adgang til å delta i fisket etter torsk med konvensjonelle redskap nord for 62° 2' N.br. i 1992.



- Forskrift 24. januar 1991 nr. 59 om endring av forskrift om regulering av fiske etter torsk med konvensjonelle redskap nord for 62° 11,2' n.br. i 1991.
- Forskrift 11. januar 1990 nr. 9 om reguleringen av fisket etter norsk arktisk torsk med konvensjonelle redskap nord for 62° N i 1990.
- Forskrift 11. januar 1990 nr. 8 om reguleringen av trålfiske etter torsk og hyse nord for 62° N i 1990.
- Forskrift 8. desember 1989 nr. 1193 om adgang til å delta i fisket etter norsk arktisk torsk med konvensjonelle redskap nord for 62° N i 1990.
- Forskrift 13. april 1989 nr. 260 om stopp i fisket etter torsk med konvensjonelle redskap nord for 62° n. br. i 1989.
- Forskrift 13. mai 1977 nr. 2 om om utlendingers fiske og fangst mv. i Norges økonomiske sone og landinger til eller annen bruk av norsk havn.
- Forskrift 3. mai 1976 om regulering av fiske etter torsk nord for 62° n. br. i 1976.
- Forskrifter 19. januar 1973 om adgangen til å delta i fisket med ringnot.

## Kgl.res.

- Kgl.res. 19. juni 2019. Meld. St. 32 (2018–2019) Et kvotesystem for økt verdiskaping. En fremtidsrettet fiskerinæring.
- Kgl.res. 31. mars 2017. Meld. St. 31 (2016–2017) om noen fiskeri- og havbrukspolitiske saker.
- Kgl.res. 17. mars 2017. Meld. St. 20 (2016–2017) om pliktsystemet for torske trålerne («pliktmeldingen»).
- Kgl.res. 19. februar 2016 nr. 184 om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen).
- Kgl.res. 13. november 2015. Meld. St. 10 (2015–2016) En konkurransekraftig sjømatindustri.
- Kgl.res. 19. juni 2015 nr. 692 om ikraftsetting av lov 19. juni 2015 nr. 78 om endringer i deltakerloven (tildeling av spesiell tillatelse og adgang til å delta i fiske).
- Kgl.res. 12. desember 2008 nr. 1355 om ikrafttredelse av lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av villlevande marine ressursar (havressurslova).
- Kgl.res. 14. mars 2003. Oppnevning av havressurslovutvalget.
- Kgl.res. 9. februar 1962 om endring av Kronprinsregentens res. 24. mars 1961 om trålfiske mellom 4 og 6 n. mil utenfor grunnlinjene.
- Kronprinsregentens res. 24. mars 1961 om trålfiske mellom 4 og 6 n. mil utenfor grunnlinjene.

## Foredrag, kgl.res.

- PRE-2007-09-28-1091 Fastsettelse av forskrift om behandling av fisketillatelser ved konkurs, tvangssalg mv. Kongelig resolusjon. Statsråd Helga Pedersen.
- PRE-2020-11-27-2483 Forskrift om endring av forskrift 7. november 2003 nr. 1309 om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten, forskrift 4. mars 2005 nr. 193 om strukturkvoteordning mv. for havfiskeflåten og forskrift 7. desember 2012 nr. 1144 om ervervstillatelse, registrering og merking av fiskefartøy mv. – oppfølging av enkelte tiltak i Meld. St. 32 (2018–2019) Et kvotesystem for økt verdiskaping. Kongelig resolusjon. Statsråd Odd Emil Ingebrigtsen.

## INNSTILLINGER OG FORHANDLINGER STORTINGET

### Innst. L

- Innst. 190 L (2020–2021) Innstilling frå næringskomiteen om Lov om endringar i deltakerloven og havressurslova (endringar i kvotesystemet).
- Innst. 243 S (2019–2020) Innstilling fra næringskomiteen om Et kvotesystem for økt verdiskaping. En fremtidsrettet fiskerinæring.
- Innst. 342 L (2014–2015) Innstilling frå næringskomiteen om endringer i deltakerloven (tildeling av spesiell tillatelse og adgang til å delta i fiske).
- Innst. O. nr. 34 (2002–2003) Innstilling fra næringskomiteen om lov om endring i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv. (strukturfond for kapasitetstilpasning av fiskeflåten).
- Innst. O. nr. 73 (2000–2001) Innstilling frå næringskomiteen om lov om endring i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv. (spesielle kvoteordninger).
- Innst. O. nr. 70 (1982–83) Innstilling fra sjøfarts- og fiskerikomiteén om lov om saltvannsfiske mv.
- Innst. O. nr. 54 (1971–72) Innstilling fra sjøfarts- og fiskerikomiteén om lov om regulering av deltagelsen i fisket.
- Innst. O. nr. 97 (1960–61) Tilråding fra sjøfarts- og fiskerinemnda om brigde i mellombels lov av 29. juni 1956 om eigedomsretten til fiske- og fangstfarkostar.
- Innst. O. nr. 120 (1956) Tilråding fra sjøfarts- og fiskerinemnda om mellombels lov om eigedomsretten til fiske- og fangstfarkostar.
- Innst. O. I (1951) Innstilling fra sjøfarts- og fiskerikomiteen om lov om fiske med trål.
- Innst. O. II 1939 Innstilling fra den forsterkede sjøfarts- og fiskerikomité til lov om fiske med bunnlepnøt (trål).
- Innst. O. nr. 104 (1938) Innstilling fra den forsterkede sjøfarts- og fiskerikomité til lov om fiske med bunnlepnøt (trål).

### Innst. S

- Innst. 80 S (2020–2021) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket.
- Innst. 243 S (2019–2020) Innstilling fra næringskomiteen om et kvotesystem for økt verdiskaping. En fremtidsrettet fiskerinæring.
- Innst. 285 S (2018–2019) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Grunnlovsframlegg frå Ingrid Heggø, Helga Pedersen, Martin Kolberg, Knut Storberget, Pål Farstad, Geir Pollestad, Jette F. Christensen, Abid Q. Raja, Line Henriette Hjemdal og Martin Henriksen om ny § 112 a (om at dei marine ressursane høyrer fellesskapet til), Grunnlovsforslag fra Torgeir Knag Fylkesnes, Audun Lysbakken, Kirsti Bergstø, Abid Q. Raja, Snorre Serigstad Valen og Karin Andersen om ny § 111 (om at de marine ressursene tilhører fellesskapet og skal komme kystsammfunnene til gode) og Grunnlovsforslag fra Per Olaf Lundteigen, Janne Sjelmo Nordås, Kjersti Toppe og Helge Thorheim om ny § 111 første ledd (de marine ressursar).
- Innst. 323 S (2016–2017) Innstilling fra næringskomiteen om noen fiskeri- og havbrukspolitiske saker.

- Innst. 416 S (2015–2016) Innstilling fra næringskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentant Torgeir Knag Fylkesnes om umiddelbar frys av fiskeriministerens instruks, som i strid med Stortingets ønske åpner for overføring av fiskekvoter.
- Innst. 215 S (2015–2016) Innstilling fra næringskomiteen om en konkurransekraftig sjømatindustri.
- Innst. 323 S (2016–2017) Innstilling fra næringskomiteen om noen fiskeri- og havbrukspolitiske saker.
- Innst. S. nr. 238 (2006–2007) Strukturpolitikk for fiskeflåten.
- Innst. S. nr. 210 (2002–2003) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Stortingets kontroll med regjering og forvaltning.
- Innst. S. nr. 87 (1998–99) Forslag fra stortingsrepresentant Steinar Bastesen om oppnevning av et utvalg for vurdering av konsekvensene som den tiltakende bruk av fullmaktslover har for befolkning og næringsliv.
- Innst. S. nr. 296 (1995–1996) Regjeringsprotokollene for tidsrommet 1. juli–31. desember 1995.
- Innst. S. nr. 57 (1959) Om Innstillingen fra Torskefiskeutvalget.

## Forhandlinger i Stortinget

- Dokument nr. 15: 1724 (2017–2018). Skriftlige spørsmål til skriftlig besvarelse med svar. Referat fra åpen høring i kontroll- og konstitusjonskomiteen om Dokument 3:6 for 2019–2020 Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket.
- Forhandlinger i Stortinget nr. 218, 2003.

## **FORSLAG FREMSATT AV STORTINGSREPRESENTANTER**

### Grunnlovsforslag

- Grunnlovsforslag Dokument 12 (2015–2016) fra Ingrid Heggø, Martin Kolberg, Helga Pedersen, Knut Storberget, Gunvor Eldegard, Odd Omland, Pål Farstad og Geir Pollestad om ny § 111.
- Grunnlovsforslag Dokument 12 (2015–2016) fra Torgeir Knag Fylkesnes, Audun Lysbakken, Kirsti Bergstø, Abid Raja, Helge Thorheim, Snorre Valen, Heikki Holmås og Karin Andersen om ny § 111.
- Grunnlovsforslag Dokument 12 (2015–2016) fra Per Olaf Lundteigen, Janne Sjelmo Nordås, Kjersti Toppe og Helge Thorheim om ny § 111 første ledd (de marine ressurser).

### Representantforslag fra stortingsrepresentant Fylkesnes

- Dokument 8:105 S (2015–2016) Representantforslag om umiddelbar frys av fiskeriministerens instruks som, i strid med Stortingets ønske, åpner for overføring av fiskekvoter.

## LOVPROPOSISJONER

- Prop. 137 L (2019–2020) Lov om endringer i deltakerloven og havressurslova (endringer i kvotesystemet).
- Prop. 81 L (2016–2017) Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven).
- Prop. 62 L (2015–2016) Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.).
- Prop. 88 L (2014–2015) Om endringen av deltakerloven.
- Prop. 70 L (2011–2012) Endringer i deltakerloven, havressurslova og finnmarksloven (kystfiskeutvalet).
- Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) Om lov om forvaltning av villlevande marine ressursar (havressurslova).
- Ot.prp. nr. 70 (2003–2003) Lov om endring i lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) mv.
- Ot.prp. nr. 39 (2000–2001) Lov om endring i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv. (spesielle kvoteordninger).
- Ot.prp. nr. 67 (1997–1998) Om lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven).
- Ot.prp. nr. 17 (1984–85) Om midlertidig lov om endring i lov av 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv.
- Ot.prp. nr. 4 (1976–77) Om lov om Norges økonomiske sone.
- Ot.prp. nr. 22 (1971–72) Om lov om regulering av deltagelsen i fisket.
- Ot.prp. nr. 11 (1970–71) Om brigde i mellombels lov av 29. juni 1956 om eigersretten til fiske- og fangstfarkostar.
- Ot.prp. nr. 46 (1963–64) Lov om brigde i mellombels lov av 29. juni 1956 om eigersretten til fiske- og fangstfarkostar.
- Ot.prp. nr. 39 (1957) Om lov om endringer i lov av 25. juni 1937 om sild- og brislingfiskeriene.
- Ot.prp. nr. 24 (1956) Om lov om eiendomsrett til fiskefartøyer mv.
- Ot.prp. nr. 51 (1954) Om lov om saltvannsfiskeriene.
- Ot.prp. nr. 54 (1950) Midlertidig lov om eiendomsrett til fiskefartøyer mv.
- Ot.prp. nr. 25 (1950) Om lov om fiske med trål.
- Ot.prp. nr. 67 (1947) Midlertidig lov om konsesjon for ervervelse av eiendomsrett til fiskefartøyer.
- Ot.prp. nr. 59 (1938) Midlertidig lov om omsetning av råfisk.
- Ot.prp. nr. 51 (1938) Om lov om fiske med bunnlepenot (trål).
- Ot.prp. nr. 57 (1936) Lov om fiske med bunnlepenot (trål).
- Ot.prp. nr. 56 (1916) Om lov om registrering og merking av fiskefartøier mv.

## STORTINGSMELDINGER

- Meld. St. 11 (2022–2023) Noregs fiskeriavtalar for 2023 og fisket etter avtalane i 2021 og 2022.
- Meld. St. 4 (2021–2022) Anmodnings- og utredningsvedtak i stortingssesjonen 2020–2021.
- Meld. St. 15 (2020–2021) Anmodnings- og utredningsvedtak i stortingssesjonen 2019–2020.
- Meld. St. 13 (2019–2020) Noregs fiskeriavtalar for 2020 og fisket etter avtalane i 2018 og 2019.
- Meld. St. 32 (2018–2019) Et kvotesystem for økt verdiskaping. En fremtidsrettet fiskeriering.
- Meld. St. 15 (2018–2019) Noregs fiskeriavtalar for 2019 og fisket etter avtalane i 2017 og 2018.
- Meld. St. 37 (2016–2017) Tilbaketrekning av Meld. St. 20 (2016–2017) Pliktsystemet for torsketralere.

- Meld. St. 31 (2016–2017) Noen fiskeri- og havbrukspolitiske saker.  
 Meld. St. 20 (2016–2017) Pliksystemet for torsketrålere.  
 Meld. St. 10 (2015–2016) En konkurransekraftig sjømatindustri.  
 St.meld. nr. 21 (2006–2007) Strukturpolitikk for fiskeflåten.  
 St.meld. nr. 20 (2002–2003) Strukturtiltak i kystfiskeflåten.  
 St.meld. nr. 58 (1991–1992) Om struktur og reguleringspolitikk overfor fiskeflåten (Strukturmeldingen).  
 St.meld. nr. 93 (1982–1983) Om retningslinjer for fiskeripolitikken.  
 St.meld. nr. 71 (1959) Innstillingen fra Torskefiskeutvalget 1957.

## UTREDNINGER FRA OFFENTLIG OPPNEVNTE UTVALG

- NOU 2019: 21 Framtidens fiskerikontroll.  
 NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov. Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven).  
 NOU 2016: 26 Et fremtidsrettet kvotesystem.  
 NOU 2014: 16 Sjømatindustrien. Utredning av sjømatindustriens rammevilkår.  
 NOU 2013: 10 Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester.  
 NOU 2012: 2 Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU.  
 NOU 2008: 5 Retten til fiske i havet utenfor Finnmark.  
 NOU 2006: 16 Strukturvirkemidler i fiskeflåten.  
 NOU 2005: 10 Lov om forvaltning av villlevende marine ressurser.  
 NOU 2002: 13 Eierskap til fiskefartøy.  
 NOU 1996: 23 Konkurranse, kompetanse og miljø.  
 NOU 1986: 6 Erstatning til fiskerne for ulemper ved petroleumsvirksomheten.  
 NOU 1981: 3 Konesjonsordninger i fisket.  
 NOU 1975: 31 Kodifikasjon av fiskerilovgivningen.  
 NOU 1972: 24 Konesjoner i fiske.  
 Innstilling 3. april 1967 fra utvalget til å utrede spørsmålet om i hvilken utstrekning det etter 31. oktober 1970 skal være adgang for norske fartøyer til å drive fiske med trål i området mellom 4 og 12 n. mil fra grunnlinjene.  
 Innstilling fra komiteen til utredning av spørsmålet om rasjonalisering av fisket og fisketilvirkningen (rasjonaliseringskomiteen): Innstilling om endring av lov av 17. mars 1939 om fiske med bunnsløpenot (trål), og en redegjørelse om den norske fiskeflåtens stilling og fremtidige utvikling.  
 Innstilling fra komiteen til samling og revisjon av fiskerilovene.  
 Trålerkomiteens innstilling 9. mars 1937.

## RETTSPRAKSIS

### Norsk rettspraksis

HR-2018-872-A Femund sitje

HR-2016-2228-A

Rt. 2014 s. 1025 A  
 Rt. 2013 s. 1345 P Volstad  
 Rt. 2010 s. 1565 A  
 Rt. 2009 s. 1502 A Barents Eagle  
 Rt. 2000 s. 1872 A  
 Rt. 1993 s. 578 B Fabrikkrålerdommen, Peder Huse-saken  
 Rt. 1992 s. 1235 A Fiskekvotedommen  
 Rt. 1985 s. 247 Kåfjorddommen  
 Rt. 1961 s. 554, notfiske  
 THOD-2020-168236

## Den europeiske menneskerettighetsdomstol

Andrejva mot Latvia, søkenummer 55707/00, storkammerdom 18. februar 2009.  
 Alatulkila mfl. mot Finland, søkenummer 33538/96, 28. oktober 2005.

## FN

FNs menneskerettighetsutvalg, Communication No. 1306/2004, Communication no. 1306/2004.  
 Food and Agricultural Organization of the United Nations (FAO) Voluntary Guidelines for  
 Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National  
 Food Security, 11. mai 2012.

World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, 1987.

## SIVILOMBUDET

Sivilombudsmannens brev 8. januar 2019, ref. 2018/4728 (sak ikke tatt til behandling).

## RAPPORTER

### Rapporter i regi av Stortinget

Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, avgitt til Stortingets  
 presidentskap 1. februar 2021.

Riksrevisjonen Dokument 3:6 (2019–2020) Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i  
 kyst- og havfisket.

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheters Temarapport 2016 – Sjøsamenes rett til  
 sjøfiske, 28. mars 2017.

Dokument 16 (2011–2012) Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget  
 om menneskerettigheter i Grunnloven.

Dokument nr. 14 (2002–2003) Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kon-  
 trollfunksjon. Stortingets kontroll med regjering og forvaltning. Avgitt til Stortingets presi-  
 dentskap 30. september 2002 (Frøiland-utvalget).

## Rapporter i regi av Nærings- og fiskeridepartementet

- Henriksen, Edgar og Nyrud, Thomas, Bedre likestilling i fiskeriene. Momenter til strategier for likestilling i fiskeriens fangstledd, Nofima, rapport 15/2021.
- Iversen mfl., Audun, Strukturering i fiskeflåten. Drivkrefter og konsekvenser, Nofima, rapport 8/2018.
- Holm, Petter og Henriksen, Edgar, Om legitimitetsspørsmål i ressurs og kvotepolitikk. En utredning for Nærings- og fiskeridepartementet, Nofima, rapport 20/2016.
- Bull, Kirsti Strøm og Bull, Hans Jacob, Notat med merknader til Nofima, rapport 20/2016, udatert.
- Rapport fra ekspertgruppe nedsatt av Nærings- og fiskeridepartementet, Forenklinger og forbedringer innen førstehåndsomsetningen av fisk, 2016.
- Rapport fra ekspertgruppe nedsatt av Nærings- og fiskeridepartementet. Vurdering av leveringsplikten, bearbeidingsplikten og aktivitetsplikten, 2016.
- Hermansen, Øystein og Isaksen, John R., Enkeltelementer og helhetsløsninger for alternative kvotesystem. En utredning for Nærings- og fiskeridepartementet, Nofima, rapport 54/2016.
- Holm, Petter og Henriksen, Edgar, Mot en ny samfunnskontrakt. Rammevilkår, verdivalg og målkonflikter i sjømatsektoren, Rapport til Nærings- og fiskeridepartementet datert 13. august 2014.

## Rapport i regi av Nærings- og fiskeridepartementet

- Rapport fra en arbeidsgruppe for forenkling av regelverket for utøvelse av fisket, 20. desember 2018.

## Andre rapporter

- SINTEF, rapport 2018:00736 Nasjonal betydning av sjømatnæringen. En verdiskapings- og ringvirkningsanalyse med data fra 2016.
- EEA, Report No 25/2016 Seafood in Europe. A food system approach for sustainability.
- Sørdahl, Patrick B., Henriksen, Edgar og Aarsæther, Nils, «En gjennomgang av utkjøpsavtaler i nordnorske fiskerikommuner», Økonomisk fiskeriforskning, årgang 25, nr. 1-2015, s. 44–69.
- Dreyer, Bent og Bendiksen, Bjørn Inge, I etterpåklokskapens lys. Finanskrisens effekter i torske-sektoren», Nofima, rapport nr. 23/2010.
- Iversen Audun, Nyrud, Thomas, Robertsen, Roy og Erraia, Jonas, Verdiskaping og ringvirkninger fra fiskeflåten i 2021, Nofima, rapport 31/2022, 14. desember 2022.

## FISKERIMYNDIGHETENE

### Nærings- og fiskeridepartementet

- Høringsnotat 6. juli 2022 Fordeling av strukturgevinst fra utløpt tidsbegrensning i strukturkvoteordningen.
- Høringsnotat 6. juli 2022 Rammebetingelser for den minste kystflåten.

Høringsnotat 6. juli 2022 Gruppeinndeling i kystfiskeflåten og relevante størrelsesbegrensninger.

Høringsnotat 6. juli 2022 Kvotefordeling for norsk arktisk torsk og norsk vårgytende sild.

Departementets kvoteinstruks 15. juni 2017.

Departementets kvoteinstruks 12. januar 2016 (ref. 15/6172-2).

Nærings- og fiskeridepartementets pressemelding 30. mai 2015.

Fiskeri- og kystdepartementets Faktaark, Ressurs- og havavdelingen 2005–2006.

## Fiskeridirektoratet

E-post 11. januar 2023 fra seksjonssjef Anita Kjeilen Steinseide.

Fiskeridirektoratets årsrapport 2021.

Fiskeridirektoratets høringsnotat 12. oktober 2021.

Fiskeridirektoratets høringsnotat 16. juli 2021.

Fiskeridirektoratets brev 8. desember 2017 til Nærings- og fiskeridepartementet om forslag til deltakerforskrift for 2018, direktoratets ref. 17/12338.

Fiskeridirektoratets høringsbrev 12. oktober 2017 (ref. 17/12338).

Fiskeridirektoratet sak 19/2016 til reguleringsmøtet 2. og 3. november 2016.

## REGELRÅDET

Regelrådets uttalelse 13. desember 2021. Ny forskrift om tildeling av fiskeritillatelse og kvotefaktorer.

Regelrådets uttalelse 30. september 2021. Forslag om innføring av eierkonsentrasjonsregler i kystfiskeflåten.

Regelrådets uttalelse 23. mai 2019. Rapport fra en arbeidsgruppe for forenkling av regelverket for utøvelse av fisket, 20. desember 2018.

## DIVERSE

### Fiskeribladet

Fiskeribladet 8. april 2022, 24. februar 2021, 25. mai 2020, 11. mai 2020 og 10. august 2018.

### Norges Fiskarlag

Norges Fiskarlag høringsuttalelse 31. mars 2022 (ref. 2021/1138-19).

### Troms og Finnmark fylkeskommune

Fylkestinget sak 18/22, 15. mars 2022.



## LITTERATUR

- Arntzen, Svein Kristian, Fisketillatelser og pant – lovfesting av den rettslige løsningen i «Barents Eagle»? *Lov og Rett*, 2019, 58(2), s. 67–81.
- Arntzen, Svein Kristian, Å sikre sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna, i Trude Haugli, Gunnar Eriksen og Ingvild Ulrikke Jakobsen (red.), *Rettsvitenskap under nordlys og midnattsol. Festskrift ved Det juridiske fakultets 30-årsjubileum, UiT Norges arktiske universitet*, 2018, s. 10–25.
- Arntzen, Svein Kristian, Tidsuavgrensede fisketillatelser i kystfiskeflåten?, *Kritisk juss*, 2017, 53(02), s. 61–83.
- Arntzen, Svein Kristian, Minsteprisfastsetting på førstehåndsomsetning av villevende marine ressurser – en sak for jevnbyrdige parter?, *Kritisk juss*, 2016, 42(2), s. 163–176.
- Arntzen, Svein Kristian, Volstad-saken – et fyr langs leden?, *Kritisk juss*, 2016, s. 98–117.
- Arntzen, Svein Kristian, «Just let sleeping dogs lie?» – Om forskjellsbehandlingen i kystfartøygruppen og Grunnloven § 98, *Lov og Rett*, 2015, s. 133–153.
- Arntzen, Svein Kristian, Strukturkvotetillatelser som formuesgoder, i Tore Henriksen og Øyvind Ravna (red.), *Juss i Nord. Hav, fisk og urfolk. En hyllest til Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø 25-årsjubileum*, 2012, s. 121–135.
- Arntzen, Svein Kristian, Fiskesalgslagenes prisfastsettingskompetanse, *Lov og Rett*, 2011, (3), s. 159–169.
- Baumgärtner, Stefan og Quaas, Martin F., What is Sustainable economics, *Ecological Economics*, 2010, 445–450.
- Bergo, Knut, *Rett praksis. Lærebok i norsk juridisk metode*, 2022, s. 126.
- Bergo, Knut, *Høyesteretts forarbeidsbruk*, 2002.
- Bergo, Knut, Tolkning og anvendelse av lov, forskrift og forarbeider, i Høgberg, Alf Petter og Sunde, Jørn Øyrehagen, *Juridisk metode og tenkemåte*, 2019, s. 175–238.
- Bernt, Jan Fridthjof og Mæhle, Synne Sæther, *Rett, samfunn og demokrati*, 2007.
- Boe, Erik, *Innføring i juss*, 2010.
- Christensen, Jørgen Grønnegård mfl., *Når embedsmænd lovgiver*, 2020.
- Christensen, Pål, Silda: Fra kanonfiske til katastrofe, i Nils Kolle og Pål Christensen (red.), *Norges fiskeri- og kysthistorie 1970–2014*, bind IV.
- Christensen, Pål, Fra overflod til overkapasitet, i Nils Kolle og Pål Christensen (red.), *Norges fiskeri- og kysthistorie 1970–2014*, bind IV.
- Churchill, Robin, Introduction, i Geir Ulfstein, Peder Andersen og Robin Churchill (red.), *The regulation of fisheries: legal, economic and social aspects, Proceedings of a European workshop, University of Tromsø, Norway, 2–4 June 1986*.
- Döring, Ralf mfl., Equity and ITQs About fair distribution in quota management systems in fisheries, *Environmental Values*, 2016, 25(6), s. 729–749.
- Eckhoff, Torstein, *Rettskildelære*, 2001.
- Eckhoff, Torstein, *Rettferdighet ved fordeling og utveksling av verdier*, 1971.
- Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind, *Forvaltningsrett*, 11. utgave, 2018.
- Eriksen, Guri Kristin Hjallen, Fisheries Legislator Approach (FLA) – A Framework for Developing Sound and Coherent Fisheries Legislation – A Norwegian Case with a Canadian

- Outlook, Series of dissertations submitted to the Faculty of Law, University of Oslo, No. 176, November 2021.
- Falkanger, Thor, Fiske og pant. Om pant i verdier som inngår i kommersielt fiske, *Marius*, 2017, 489.
- Falkanger, Thor og Falkanger, Aage Thor, *Tingsrett*, 7. utgave, 2013.
- Finstad, Bjørn-Petter, Spiskammer for Det tredje riket, i Nils Kolle (red.), *Norges fiskeri- og kysthistorie 1970–2014*, bind III.
- Graver, Hans Petter, *Alminnelig forvaltningsrett*, 4. utgave, 2015.
- Greaker, Mads mfl., The potential resource rent from Norwegian fisheries, *Marine Policy*, 2017, 84, s. 156–166.
- Greaker, Mads og Lindholt, Lars, Ressursrenten i naturressursnæringene i Norge 1984–2021, *Statistisk sentralbyrå*, 2022/23.
- Gullestad, Peter, Fra fritt fiske til strukturordninger – er fortsatt strukturering av fiskeflåten nødvendig?, *Fiskeridirektoratet temasider*, [www.fiskeridir.no](http://www.fiskeridir.no), oppdatert 20. mai 2021.
- Gøtze, Michael, *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, 2020, 5, s. 720–723.
- Hardin, Garrett, The Tragedy of the Commons, *Science*, New Series, 1968, 162(3859), s. 1243–1248.
- Hauge, Kjellrun Hiis og Wilson, Douglas Clyde (red.), *Comparative Evaluations of Innovative Fisheries Management Global Experiences and European Prospects*, 2009.
- Hersoug, Bjørn, Closing the Commons Norwegian Fisheries from Open Access to Private Property, 2005.
- Holand, Astrid Marie, *Hvordan nød og nye ideer skaper nye lover. Speilvendingen av sjøgrenseloven i 1992*, avhandling levert for graden Philosophiae Doctor juli 2016, UiT Norges arktiske universitet, Fakultetet for biovitenskap, fiskeri og økonomi, Norges fiskerihøgskole.
- Holm, Petter, Verdens fremste sjømatnasjon?, i Nils Kolle (hovedredaktør), *Norges fiskeri- og kysthistorie 1970–2014*, bind IV.
- Holm, Petter mfl., Contesting the social contracts underpinning fisheries – Lessons from Norway, Iceland and Greenland, *Marine Policy*, 2015, 55, s. 64–72.
- Holm, Petter, Finstad, Bjørn-Petter og Christensen, Pål, «Aldri mer 18. april!», *Norges fiskeri- og kysthistorie 1970–2014*, bind IV.
- Holmøyvik, Eirik, Fastare rammer for Stortingets oppmødingsvedtak?, *Stat & Styring*, 2018, 1(28).
- Hovland, Edgar, Haaland, Anders og Svihus, Årstein, Silde-Norge og Torske-Norge, i Nils Kolle (red.), *Norges fiskeri- og kysthistorie 1880–1970*, bind III.
- Høgberg, Alf Petter, Reelle hensyn, i Alf Petter Høgberg og Jørn Øyrehagen Sunde, *Juridisk metode og tenkemåte*, 2019, s. 348–349.
- Høgberg, Alf Petter og Sunde, Jørn Øyrehagen, *Juridisk metode og tenkemåte*, 2019, s. 227.
- Iversen, Audun (red.), *Fisken og folket*, 2016.
- Jakobsen, Ingvild Ulrikke og Henriksen, Tore, Prinsippene om føre var og økosystemtilnærming – hvilken betydning har lovfestingen for marin ressursforvaltning?, i Backer mfl. (red.), *Pro Natura. Festskrift til Hans Christian Bugge på 70-årsdagen 2. mars 2012*, 2012, s. 227–248.
- Jantzen, Katharina mfl., Individual Vessel Quotas in Germany and Denmark: A Fair Distribution Process?, i Gordon M. Winder (red.), *Fisheries, Quota Management and Quota Transfer Rationalization through Bio-economics*, 2017, kapittel 8, s. 159–180.

- Johnsen, Jahn Petter og Jentoft, Svein, Transferable Quotas in Norwegian Fisheries, i Gordon M. Winder (red.), *Fisheries, Quota Management and Quota Transfer Rationalization through Bio-economics*, 2017, kapittel 6, s. 121–139.
- Johnsen, Jahn Petter, Creating political spaces at sea – governmentalisation and governability in Norwegian Fisheries, *Maritime Studies*, 2017.
- Joseph, Sarah og Castan, Melissa, *The International Covenant on Civil and Political Rights. Cases, Materials and Commentary*, 3. utgave, 2013, s. 797–801.
- Kjølbrot, Jon Fridrik, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere*, 5. udgave, 2020.
- Kolle, Nils, Strid om veivalg, i Nils Kolle (red.), *Norges fiskeri- og kysthistorie 1970–2014*, bind III.
- Kolle, Nils, Staten og lønnsomhetsproblemet, i Nils Kolle (red.), *Norges fiskeri- og kysthistorie 1970–2014*, bind III.
- Kolle, Nils, Omveltning i sildefiskeriene, i Nils Kolle (red.), *Norges fiskeri- og kysthistorie 1970–2014*, bind III.
- Mellbye, Halfdan, *Rettslig regulering av norsk akvakultur*, 2018.
- Mestad, Ola, Rettens kilder og anvendelse, i Alf Petter Høgberg og Jørn Øyrehagen Sunde (red.), *Juridisk metode og tenkemåte*, 2019.
- Mikalsen, Knut H., Fiskeripolitikk som ressursforvaltning. Om offentlig styring og politisk organisering i fiskerinæringen, i Knut H. Mikalsen og Bjørn Sagdahl (red.), *Fiskeripolitikk og forvaltningsorganisasjon*, 1982.
- Moen, Olav Haugen, *Forvaltningskjønn og domstolskontroll*, 2019.
- Nordtveit, Ernst, KONSESJONSORDNINGAR OG KVOTESYSTEM FOR REGULERING AV TILGANG TIL OPNE RESSURSA, *Pro Natura. Festskrift til Hans Christian Bugge på 70-årsdagen 2. mars 2012*, 2012, s. 346–368.
- Nygaard, Nils, *Rettsgrunnlag og standpunkt*, 2004.
- Moen, Olav Haugen, *Forvaltningskjønn og domstolskontroll*, 2019.
- Samró, Óli, *Fiskeri – mange løsninger*, 2017.
- Sand, Inger-Johanne, *Rett, samfunn og legitimitet*, 2017.
- Saric, Senad, Tildeling og overdragelse av fisketillatelse og fiskekvoter, *MarIus*, 2018, 498.
- Skoghøy, Jens Edvin A., *Rett og rettsanvendelse*, 2018.
- Skogvang, Susann Funderud, *Retten til fiske i fjorder og kystnære farvann*, 2012.
- Skogvang, Susann Funderud, Innføringen av fartøyskvoter for torsk i kystfiskeflåten i 1990, i Kirsti Strøm Bull (red.), *Natur, rett, historie*, 2010.
- Smith, Eivind, Hva skal vi med grunnlovsbestemmelse om «legalitetsprinsippet»?., *Lov og Rett*, 2021, s. 110–128.
- Smith, Eivind, *Konstitusjonelt demokrati. Statsforfatningsretten i prinsipielt og komparativt lys*, 4. utgave, 2017.
- Smith, Carsten, Retten til fiske i havet utenfor Finnmark, *Arctic Review on Law and Politics*, 2010.
- Stumpf, Klara Helene mfl., A Conceptual Structure of Justice – Providing a Tool to Analyse Conceptions of Justice, *Ethic Theory Moral Prac*, 2016, 19, s. 1187–1202, s. 1198.

- Sund, Eirik Wold og Fjørtoft, Tore, Tillatelse til kommersielt fiske, *Tidsskrift for forretningsjus*, 2018, 1, s. 23–106.
- Syse, Aslak, Likhets- og rettferdighetsargumentasjons rettskildemessige vekt, *TfR*, 1996, s. 862–883.
- Sørdahl, Patrick B., Henriksen, Edgar og Aarsæther, Nils, En gjennomgang av utkjøpsavtaler i nordnorske fiskerikommuner, *Økonomisk fiskeriforskning*, 2015, 25(1).
- Taylor, Paul M., A Commentary on the International Covenant on Civil and Political Rights. The UN Human Rights Committee's Monitoring of ICCPR Rights, 2020 (DOI: <https://doi.org/10.1017/9781108689458>).
- Trondsen, Trond og Ørebech, Peter, Rettsøkonomi for fornybare ressurser. Teori og empiri – med særlig vekt på forvaltning av fiskeressurser, 2012.
- Weigård, Jarle, Om det normative grunnlaget for urfolksrettigheter, i Hans-Kristian Hernes og Nils Oskal (red.), *Finnmarksloven*, 2008.
- Winder, Gordon M., Introduction, i Gordon M. Winder (red.), *Fisheries, Quota Management and Quota Transfer Rationalization through Bio-economics*, 2017.
- Ørebech, Peter, i Torbjørn Trondsen og Peter Ørebech, Rettsøkonomi for fornybare ressurser. Teori og empiri – med særlig vekt på forvaltning av fiskeressurser, 2012.
- Ørebech, Peter, Islendinger på hugget: Den ytre allmenningen enda en gang. Haraldsson og Sveinsson mot Island – Views of the UN Human Rights Committee of 14 December 2007, *Lov og Rett*, 2008, s. 231–236.
- Ørebech, Peter, Tvers igjennom lov til seier. Om torskeresolusjonen av 1989. Den skjulte agenda og lukkingen av fiskeallmenningen, *Makt- og demokratiutredningen. Rapportserien nr. 52*, Oslo, 2003.
- Ørebech, Peter, *Norsk Fiskerirett*, 1984.
- Ørebech, Peter, *Konsesjoner i fisket*, 1982.
- Aall, Jørgen, § 98, i Ola Mestad og Dag Michalsen (red.), *Grunnloven. Historisk kommentarutgave 1814–2020*, s. 1040.
- Aasen, Henriette Sinding, § 110, i Ola Mestad og Dag Michalsen (red.), *Grunnloven. Historisk kommentarutgave 1814–2020*.

## INTERNETT

### European Environment Agency

<https://www.eea.europa.eu/publications/seafood-in-europe-a-food>

### Den Europeiske menneskerettighetsdomstolen

Guide on Article 1 of Protocol No. 1 – Protection of property ([coe.int](http://coe.int))

### Fiskehav

[https://fiskehav.no/media/qhlgphxl/fiskehav\\_a-rsmelding\\_2021.pdf](https://fiskehav.no/media/qhlgphxl/fiskehav_a-rsmelding_2021.pdf)

## Fiskeribladet\*

<https://fiskeribladet.no/nyheter/?artikkel=56783>

<https://fiskeribladet.no/nyheter/?artikkel=71405>

<https://fiskeribladet.no/nyheter/?artikkel=73091&fbclid=IwAR3PMaQxq0Jamj-Uy52akgJiccES4TiuJIUbCpeu5Ro-uT3k-6GvLNeogfg>

<https://www.fiskeribladet.no/fiskeri/tidligere-fiskeridirektor-hvis-ikke-fiskerne-hadde-strukturert-ville-de-vart-ekstremt-fattige/2-1-1026259>

<https://www.fiskeribladet.no/meninger/fra-fritt-fiske-til-strukturordninger-er-fortsatt-strukturering-av-fiskeflaten-nodvendig-/2-1-1017296>

\*Tilgang til artiklene krever abonnement.

## Fiskeridepartementet

Kvoteavtale med EU og Storbritannia for 2023 – regjeringen.no

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/horing-knyttet-til-arbeidet-med-ny-kvotemelding/id2922294/>

<https://www.regjeringen.no/contentassets/a75672e7d17f45ba92053c0fe1fca684/horingsnotat-om-rammebetingelser-for-den-mins-l3812643.pdf>

<https://www.regjeringen.no/contentassets/a75672e7d17f45ba92053c0fe1fca684/horingsnotat-om-gruppeinndeling-i-kystfiskeflaten-og-rele-l3812476.pdf>

<https://www.regjeringen.no/contentassets/a75672e7d17f45ba92053c0fe1fca684/strukturgevinst-til-horingsnotat.pdf>

<https://www.regjeringen.no/contentassets/a75672e7d17f45ba92053c0fe1fca684/horingsnotat-om-kvotefordeling-av-norskarktisk-tors-l3813302.pdf>

## Fiskeridirektoratet

Søknad om ervervstillatelse for kjøp eller utskifting av fiskefartøy (konsesjoner/deltakeradganger) (fiskeridir.no)

Forskningskvoter for 2023 (fiskeridir.no)

<https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Nyheter/2020/0120/Flere-registrerte-fiskefartoy-over-28-meter>

<https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Tall-og-analyse/Fiskere-fartoy-og-tillatelser/Fartoy-i-merkeregisteret/fiskeflaaten>

Lønnsomhetsundersøkelse for fiskeflåten – publikasjon (fiskeridir.no)

Redusert lønnsomhet for fiskeflåten (fiskeridir.no)

<https://register.fiskeridir.no/fartoyreg/>

J-meldinger – Fiskeridirektoratet

<https://fiskeridir.no/Yrkesfiske/Nyheter/2020/0120/Nedgang-i-kvantum-men-hoeyere-priser-paa-viktige-fiskeslag>

<https://fiskeridir.no/Yrkesfiske/Tall-og-analyse/Fangst-og-kvoter/Norges-fiskerier>

<https://www.hi.no/hi/temasider/arter>

<https://www.hi.no/hi/temasider/arter/kolmule>  
<https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/statistikker/fiskeri/aar-endelige>  
[https://fhf.no/nyheter/2018/august/1408/verdiskapningen-fra-sjoematnaeringen-naermer-seg-100-milliarder-kroner/?fbclid=IwAR1DRo77vSr\\_TtsDJFBxoOi\\_9Rnfz7t05Cly2F7G\\_tQEqNV3X1W1\\_JNvWv4](https://fhf.no/nyheter/2018/august/1408/verdiskapningen-fra-sjoematnaeringen-naermer-seg-100-milliarder-kroner/?fbclid=IwAR1DRo77vSr_TtsDJFBxoOi_9Rnfz7t05Cly2F7G_tQEqNV3X1W1_JNvWv4)  
<https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Nyheter/2020/0120/Flere-registrerte-fiskefartoye-over-28-meter>  
<https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Nyheter/2020/0120/Flere-registrerte-fiskefartoye-over-28-meter>  
<https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Nyheter/2019/1219/Fortsatt-bra-loennsomhet-i-fiskeflaaten>  
<https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Tema/Kvotemeldinga/Tall-Strukturkvoter>  
<https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Regelverk-og-reguleringer/J-meldinger>  
<http://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Statistikk-yrkesfiske/Statistiske-publikasjoner/Fiskefartoye-og-fiskere-konsesjoner-og-aarlige-deltakeradganger-i>  
<https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Nyheter/2018/1118/Foreloepig-tildeling-av-rekrutteringsadganger>  
<https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Nyheter/2019/1119/Ikke-rekrutteringskvoter-i-2020>  
<https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Dokumenter/Reguleringsmoetet>  
<https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Dokumenter/Reguleringsmoetet/Sakspapirer-innspill-og-referat-fra-reguleringsmoetene/Reguleringsmoetet-juni-2018>  
<https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Tema/Leppefisk>  
 Forslag til ny forskrift om fiskeritillatelse og kvotefaktorer | Fiskeridirektoratet  
 Fra fritt fiske til strukturordninger – er fortsatt strukturering av fiskeflåten nødvendig? (fiskeridir.no)

## **FN**

Communication no. 1306/2004:

## **FN-sambandet**

<https://www.fn.no/om-fn/FNs-baerekraftsmaal>

## **Havforskningsinstituttet**

<https://www.hi.no/hi/om-oss>

<https://www.hi.no/h>

<https://www.hi.no/hi/nyheter/2019/juni/havenes-tilstand-se-havforskningsdirektorens-arstale>

## **Nordlys**

<https://nordnorskdebatt.no/article/kjaere-fru-orjasaeter>

## Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter

<https://www.nhri.no/2017/temarapport-2016-sjosamenes-rett-til-sjofiske/>

## Norges Sildesalgslag

Internettside: <https://www.sildelaget.no/no/sildelaget/om-oss/%C3%A5rsrapporter/>

## Norges Sjømatråd

<https://seafood.no/markedsinnsikt/nokkeltall/>

## Norges Råfisklag

<https://www.rafisklaget.no/statistikk>

<https://www.rafisklaget.no/portal/pls/portal/docs/1/5361797.PDF>

[https://www.rafisklaget.no/portal/page/portal/NR/Omoss/Om\\_Norges\\_Rafisklag](https://www.rafisklaget.no/portal/page/portal/NR/Omoss/Om_Norges_Rafisklag)

## NRK

<https://www.nrk.no/trondelag/tjener-fett-pa-leppefisker-1.7291357>

<https://radio.nrk.no/serie/fiskebaronene/DNRR62000117/sesong-1/episode-1>

## *Norsk Standard*

<https://www.standard.no/toppvalg/om-oss/standardsforgrowth/>

## *Norsk-Russiske Fiskerikommisjonen*

<https://www.jointfish.com/>

## Regelrådet

<https://www.regelradet.no/wp-content/uploads/2021/04/Arsrapport-2020-universelt-utformet.pdf>

<https://www.regelradet.no/2019/05/23/horing-regelforenkling-gjennomgang-av-det-tekniske-regelverket-regelverket-for-utovelsen-av-fisket/>

## Regjeringen

<https://www.regjeringen.no/no/dep/nfd/organisation/id733/>

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/dep/nfd/nyheter/2013/fjordfiskenemnda-bli-oppretta/mandat-for-fjordfiskenemnda-/id748027/>

<https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/fiskeri-og-havbruk/1/fiskeri/internasjonalt-fiskerisamarbeid/id2578011/>

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-har-signert-brexite-avtale-med-storbritannia/id2688101/>

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-13-20192020/id2693108/>

<https://www.regjeringen.no/contentassets/0891087a014e4bab8bd2d9db5e88750d/no/sved/2.pdf>

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/dep/nfd/nett-tv/nett-tv-plikt-kommisjonen-overleverer-sin-rapport/id2515270/>

<https://www.regjeringen.no/contentassets/ed281215fee441c6a0f51c97b8539e9f/hoyringsnotat.pdf>

<https://www.regjeringen.no/contentassets/cb0adb6c6fee428caa81bd5b339501b0/no/pdfs/hurdalsplattformen.pdf>

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/god-lonnsomhet-i-fiskerinaringen/id2700138/>

<https://www.regjeringen.no/no/dep/nfd/organisation/avdelinger/fha/id706781/>

[https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/fiskeriavtaler-med-eu-og-storbritannia-i-havn/id2838887/?utm\\_source=regjeringen.no&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=nyhetsvarsel20210316](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/fiskeriavtaler-med-eu-og-storbritannia-i-havn/id2838887/?utm_source=regjeringen.no&utm_medium=email&utm_campaign=nyhetsvarsel20210316)

Kvoteinstruksen – regjeringen.no

## Riksrevisjonen

<https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2019-2020/undersokelse-av-kvotesystemet-i-kyst-og-havfisket/>

## Statistisk sentralbyrå (SSB)

<https://ssb.brage.unit.no/ssb-xmlui/bitstream/handle/11250/3004710/RAPP2022-23.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

## Store norske leksikon

<https://snl.no/fiskersamvirket>

<https://snl.no/Aristoteles>

analyse – Store norske leksikon (snl.no)

overfiske – Store norske leksikon (snl.no)

## Stortinget

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2014-2015/inns-201415-342/>



<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2014-2015/inns-201415-342/>  
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=63666>  
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=67769>  
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2019-2020/refs-201920-05-07?m=1>

## Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag

<https://www.vnf.no/vnf/om-oss/%C3%A5rsmeldinger/>

## Vest-Norges Fiskesalslag

<https://www.vnf.no/vnf/om-oss/%C3%A5rsmeldinger/>

## Visma

[https://help.visma.net/no\\_no/financial-overview/content/online-help/kpi-operating-margin.htm](https://help.visma.net/no_no/financial-overview/content/online-help/kpi-operating-margin.htm)  
[https://help.visma.net/no\\_no/financial-overview/content/online-help/kpi-return-on-total-assets.htm](https://help.visma.net/no_no/financial-overview/content/online-help/kpi-return-on-total-assets.htm)

## Wikipedia

<https://no.wikipedia.org/wiki/Grunnrente>  
[https://no.wikipedia.org/wiki/Erna\\_Solbergs\\_regjering](https://no.wikipedia.org/wiki/Erna_Solbergs_regjering)  
<https://no.wikipedia.org/wiki/Verdiskaping>  
Overfiske – Wikipedia

Kvotestystemet er det sentrale fiskeripolitiske virkemidlet for utnytting og fordeling av våre viltlevende marine fiskeressurser. Systemet består av flere deler eller reguleringsystemer som til sammen danner en rettslig ramme for tilgangen til å høste av og tjene på fellesskapets ressurser. Ved endringene av havressurslova og deltakerloven i 2021 har vi fått et nytt kvotestystem.

I denne boken nøyer forfatteren seg ikke med å fremstille gjeldende fiskerilover og forskrifter i det nye kvotestystemet, men har en bredere tilnærming til temaet. Analysen gir blant annet leseren kunnskap om

- rettsfeltet slik dette er vokst frem over tid;
- status for endringer i virkemiddelbruken på rettsfeltet, særlig i kjølvannet av Stortingets behandling av kvotemeldingen, Meld. St. 32 (2018–2019), i 2020 og endring av kvotestystemet i 2021 ved lov 5. mars 2021 nr. 7;
- legitimitetsutfordringen på rettsfeltet med utgangspunkt i et rettferdighetskonsept;
- delegasjon av lovgivningsmyndighet;
- rekkevidden av diskrimineringsforbud i norsk rett ved lukninger av kystfiskeri.

Svein Kristian Arntzen (1963) er professor ved Det juridiske fakultet, UiT Norges arktiske universitet. Han har arbeidet som advokat og har møterett for Høyesterett fra 2001. Arntzen har gjennom mange år publisert fiskerirettslige forskningsartikler.

Trykt utgave (print on demand): ISBN 978-82-15-03737-0