

# Strukturkvotetillatelser som formuesgoder

Av Svein Kristian Arntzen

## 1 Innledning<sup>1</sup>

Det finnes i norsk rett ingen fasttømmret definisjon av hva som skal regnes som formuesgoder. Kåre Lilleholt sier det slik:

«Ordet ‘formuesgode’ blir nytta fleire stader i lovgjevinga, til dømes pantelova, dekningslova, og tvangsfullføringslova. Vi kan ikkje avgjera ein gong for alle kva som skal reknast som formuesgode, og vi kan ikkje gå ut frå at uttrykket har same innhald i alle samanhengar der det blir nytta. Vi får nøye oss med å seie at formuesgoda *typisk* har økonomisk verdi, at dei *typisk* kan overførast frå ein person til ein annan, og at vi *typisk* kan disponere over formuesgoda ved avtale».<sup>2</sup>

I det følgende undersøkes strukturkvotetillatelsene som formuesgoder med utgangspunkt i følgende karakteristika: eksklusivitet, omsettelighet, varighet, notoritet og publisitet. Ettersom denne type kvotetillatelser forutsetter fartøykvoteordningen, gir undersøkelsen samtidig et innblikk i myndighetenes bruk av fartøykvoter som formuesgoder.

Hensikten med undersøkelsen er å gi et grunnriss for en bredere rettslig diskusjon vedrørende bruken av fiskeritillatelser som formuesgoder i forvaltningen av de viltlevende marine fiskeressurser.

Det arbeides for det første ut fra at undersøkelse av tillatelsene med basis i de nevnte karakteristika ikke bare får betydning for om disse skal regnes som formuesgoder innenfor ulike rettsområder, som for eksempel panterett og skatterett, men også for rettighetshavernes vern mot myndighetenes senere omfordelinger av høstingsmulighetene til ugunst. Altså en situasjon hvor synet på hva som er en rettferdig fordeling av høstingsmulighetene har endret seg. Sentrale rettsgrunnlag som rettighetshaverne kan tenkes å påberope i en slik situasjon er Grunnloven § 97, Den europeiske menneskerettskonvensjon protokoll 1 artikkel 1, og alminnelige forvaltningsrettslige regler om omgjøring.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Jeg takker professor dr.juris Tore Henriksen og førsteamanuensis dr.juris Gunnar Ketil Eriksen for gode faglige råd.

<sup>2</sup> Kåre Lilleholt, *Allmenn formuerett Fleire rettar til same formuesgode*, 2012 s. 19.

<sup>3</sup> Se i denne forbindelse Oslo tingretts dom 7. januar 2012 saksnr. 10-091 185TVI-OTIR/10 og Borgarting lagmannsretts ankesak 11-049 790ASD-BORG/01.

For det andre arbeides det ut fra at den internasjonale diskusjon om bruk av formuesgoder (property rights) i fiskeriforvaltningen kan bidra til økt forståelse av dette virkemiddelet.

For det tredje legges det til grunn at det kan ha interesse å trekke en parallell til reguleringen av akvakulturvirkosomhet hvor bruk av akvakulturtillatelser som formuesgoder i forvaltningen av denne type virksomhet er tydelig. Når akvakulturtiltelsene er valgt skyldes dette at også dette regimet gjelder marine naturressurser som tilhører fellesskapet.<sup>4</sup>

## 2 Strukturkvoteordningene

### 2.1 Oversikt

Strukturkvoteordningene brukes av myndighetene som virkemiddel ved tilpassing av fiskeflåten til ressursgrunnlaget. Gjennom ordningene kan for eksempel eier av et fiskefartøy kjøpe et annet fiskefartøy til kondemnering og øke førstnevnte fartøys kvotegrunnlag.<sup>5</sup>

Ordningene er hjemlet i lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av villlevande marine ressursar (havressurslova) § 14 og § 68. Sistnevnte bestemmelse viderefører ordningene som hadde hjemmel i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv § 5a. Havressursloven § 14 lyder slik:

«Som ledd i ei tilpassing av fiskeflåten til ressursgrunnlaget kan departementet i forskrift gje reglar om høgare kvote for enkeltfartøy når anna fartøy permanent eller mellombels vert teke ut av haustingsverksemda. Departementet kan fastsetje fleire vilkår for tildeling av slik høgare kvote.»<sup>6</sup>

Strukturkvoteforskriftene følger den tradisjonelle todelingen av fiskeflåten i henholdsvis kystfiskeflåten og havfiskeflåten. Vi har forskrift om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten 7. november 2003 nr. 1309 og forskrift om strukturkvoteordning mv. for havfiskeflåten 4. mars 2005 nr. 193.<sup>7</sup>

Strukturkvoteordningene etter strukturkvoteforskriftene bygger på og forutsetter fartøykvoteordningen. Vi skal derfor se nærmere på denne ordningen i det følgende. Først gis imidlertid en kort innføring i fiskeriregimet og tillatelser av interesse for den videre drøfting.

### 2.2 Fiskeriregimet

Fiskerilovgivningen skiller mellom reglene om retten til deltakelse i ervervsmessig fiske og reglene om tildeling av kvoter. Reglene om retten til deltakelse i ervervsmessig fiske følger av

---

<sup>4</sup> Se for eksempel lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av villlevande marine ressursar (havressurslova) § 2 hvor det slås fast at de villlevande marine ressursar «ligg til fellesskapet i Noreg».

<sup>5</sup> Kondemnering innebærer at fartøyet gjennom fysiske inngrep ødelegges som fiskefartøy.

<sup>6</sup> Bestemmelsen er en videreføring av lov av 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv. § 5a. Se Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 188.

<sup>7</sup> Se for øvrig NOU 2005: 10 Lov om forvaltning av villlevande marine ressursar s. 135 flg.

lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven). Reglene om tildeling av kvoter er nedfelt i havressursloven.<sup>8</sup> Fiske og fangst er ervervsmessig når vedkommende yrkesutøver har fiske eller fangst til levevei alene eller sammen med annen næring, jfr. deltakerloven § 3 første ledd.

Lovene er «sammenvevd». Det vil si at det som hovedregel bare er den som har rett til å eie fiskefartøy (ervertstillatelse) etter deltakerloven som kan få tildelt kvoter. Tildeling av ervertstillatelser bygger blant annet på et nasjonalitets- og aktivitetsvilkår, jfr. deltakerloven §§ 5 og 6. Dette innebærer at lovgiver i betydelig grad har sikret nasjonal utnytting av fiskeressursene, og at størsteparten av eierinteressene i flåten er på aktive fiskeres hender.

Ervertstillatelsen er altså den grunnleggende tillatelsen i det norske fiskeriregimet. I tillegg kreves det for visse former for høsting en spesiell tillatelse etter deltakerloven § 12. Fiske med trål og fangst av hval og sel krever for eksempel tillatelse etter denne bestemmelsen, og er på tilsvarende måte som ervertstillatelsen knyttet til ett bestemt fartøy. En annen kategori fiskeritillatelser som forutsetter at det foreligger en ervertstillatelse, er de såkalte «deltakeradganger» etter deltakerloven § 21. Tillatelsen knyttes til ett bestemt fartøy i kystfiskeflåten. Kystfiskeflåten er delt i to grupper. Det er en «lukket gruppe» hvor vi finner fartøy med deltakeradgang, og en «åpen gruppe» hvor vi finner fartøy uten deltakeradgang. For deltakelse i «åpen gruppe» er det tilstrekkelig med ervertstillatelse. Her kan tilføyes at enhver som er bosatt i Norge i prinsippet har mulighet til å starte som yrkesfisker i «åpen gruppe» med fartøy som er mindre enn 15,68 meter.<sup>9</sup>

Havressursloven § 11 gir departementet blant annet hjemmel til å fastsette nasjonal kvote, gruppekvoter og distriktskvoter. Når det er fastsatt en nasjonal kvote, kan det ikke fastsettes gruppekvoter, forsknings- og undervisningskvoter og lignende som til sammen utgjør mer enn den nasjonale kvoten. Departementet har et nokså vidt spillerom etter bestemmelsens annet ledd til å opprette og endre inndelingen av grupper og fordele den nasjonale kvoten på de opprettede gruppene.<sup>10</sup> Fordelingen på gruppenivå er hjemlet i havressursloven § 12. Av

---

<sup>8</sup> Se også Vidar Landmark, «Fiskerikonsesjoner og rettigheter», *Arctic Review on Law and Politics*, 2011 nr. 2 s. 184-198.

<sup>9</sup> Forskrift 18. juli 1956 om eiendomsrett til fiskefartøyer. Her kan tilføyes at ervertsmessig fiske og fangst er definert ved at vedkommende oppfyller vilkårene for å bli ført på blad A i fiskermanntallet, jfr. Ot.prp. nr. 67 (1997–1998) om lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) punkt 9 i kommentaren til § 3.

<sup>10</sup> Ot.prp. nr. 20 Om lov om forvaltning av villlevande marine ressurser (havressurslova) s. 185. Det kan for ordens skyld tilføyes at i den opphevede bestemmelsen i saltvannsfiskeloven § 5 om fartøykvoter fremkommer at fartøyenes kvote kan fastsettes på grunnlag av fartøyenes størrelse, lastekapasitet, og bemanning og forskjellig for ulike redskapsgrupper. Dette gir en antydning om sentrale parameter for gruppeinndelingen.

særlig interesse for vårt emne er adgangen til etablering av en fartøykvoteordning. Det vil si en ordning hvor summen av fartøyenes kvoter er lik gruppekvoten.<sup>11</sup>

Ettersom fartøyene etter fartøykvoteordningen gis en ideell andel av gruppekvoten og ikke av den nasjonale kvote, åpnes det for omfordeling av høstingsmuligheter mellom fartøygruppene innenfor den nasjonale kvote.<sup>12</sup> Omfordelinger og andre endringer til ugunst for en gruppe vil selvsagt kunne medføre at «struktureringseffekten» av strukturkvoteordningene innad i gruppen ikke oppnås. Det vil si at fartøyeierne i gruppen ikke bidrar til tilpassing av fiskeflåten til ressursgrunnlaget.<sup>13</sup>

Ved å sikre fartøy med spesiell tillatelse etter deltakerloven § 12 og fartøy med deltakeradgang etter deltakerloven § 21 en ideell andel av gruppekvoten kan konkurranseelementet fjernes. Slik er det ikke ved valg av en maksimalkvoteordning ved fordeling på fartøynivå hvor fartøyenes kvoter er større enn gruppekvoten (overregulering), og hvor fisket stanses når gruppekvoten er fisket opp.<sup>14</sup> Maksimalkvoter er ikke tema i det følgende.

### 2.3 Fartøykvoteordningen og strukturkvoter

Mens bruk av fartøykvoter skal sikre at hvert enkelt fartøy er garantert høstingsmulighet for en ideell andel av gruppekvoten i løpet av kvoteperioden, har strukturkvoteordningene et annet formål. Strukturkvoteordningene inngår i myndighetenes arsenal av strukturvirkemidler.<sup>15</sup> Disse virkemidler skal bidra til å tilpasse fiskeflåten til ressursgrunnlaget.<sup>16</sup> Det er her tale om en situasjon hvor fangstkapasiteten i fartøygruppen overstiger gruppekvoten, og hvor deltakerne som regel ikke oppnår en effektiv økonomisk utnyttelse av fartøy og fangstredskaper. Overkapasiteten kan gjøre det vanskelig å drive regningssvarende, noe som også vil svekke mulighetene for fornyelse av fiskeflåten. Selv om antallet fartøy reduseres, er det ikke gitt at den samlede fangstkapasitet reduseres. Dette som følge av den tekniske utviklingen. En reduksjon i antallet fartøy og et forbedret driftsgrunnlag kan imidlertid bidra til at utøverne overholder fiskerimyndighetenes kvotebegrensninger.

Ved bruk av strukturkvoteordningene skal altså fiskebåtrederi stimuleres til å gå inn på en frivillig ordning hvor disse tar fartøy ut av høstingsvirksomheten. Den tekniske gjennomføringen ved etablering av strukturkvoter er at totalkvoten for vedkommende gruppe

---

<sup>11</sup> Fiskeri- og kystdepartementets Faktaark, Ressurs- og havavdelingen 2005–2006, s. 10.

<sup>12</sup> Se nærmere i punkt 3.1. om eksklusivitet.

<sup>13</sup> NOU 2005: 10 Lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser, s. 135.

<sup>14</sup> Fiskeri- og kystdepartementets Faktaark, Ressurs- og havavdelingen 2005–2006, s. 10.

<sup>15</sup> Alle virkemidler som kan påvirke deltakerne i de ervervmessige fiskerier kan omtales som strukturvirkemidler. Torstein Eckhoff, *Statens styringsmuligheter. Særlig i ressurs og miljøspørsmål*, 1983 s. 29 inndeler virkemidlene i fysiske, normative, økonomiske og pedagogiske. Strukturkvoteordningene faller selvsagt innenfor de normative virkemidler.

<sup>16</sup> NOU 2006: 16 Strukturvirkemidler i fiskeflåten, kap. 4.

deles i et antall like kvoter, som kan være større enn antall deltakende fartøyer i vedkommende fartøygruppe. Disse kvoter kan så fordeles ulikt mellom de deltakende fartøyer.<sup>17</sup> Det er imidlertid fastsatt begrensninger vedrørende hvor mange kvotefaktorer et fartøy samlet sett kan ha innenfor det aktuelle fisket. Det er også fastsatt bestemmelser om avkortning i den kvoten som ville blitt tildelt det fartøy som tas ut av fisket. Strukturkvoten tilsvarer dermed som regel ikke kvoten som ville blitt tildelt fartøyet som tas ut av fisket. Som hovedregel kreves kondemnering av fartøyet som tas ut av fisket. Både kystfiskeforskriften og havfiskeforskriften inneholder vilkår om kondemnering.<sup>18</sup>

### 3 Den internasjonale diskusjon og de fire karakteristika

I den internasjonale diskusjon om bruk av fiskeritillatelse som formuesgoder for å realisere fiskeripolitiske mål tas det gjerne utgangspunkt i Individual Transferable Quota system (ITQs).<sup>19</sup> Dette er et kvotesystem som i utgangspunktet åpner for utstrakt adgang til omsetning av hele eller deler av den tildelte kvoteandel. Et sentralt trekk ved dette systemet er at det tar utgangspunkt i totalkvoten i det aktuelle fisket (Total Allowable Catch – TAC).<sup>20</sup> Overført til havressursloven dreier det seg om den nasjonale kvote, jfr. havressursloven § 11.<sup>21</sup> Christine Stewart beskriver systemet på følgende måte:

«Private property regimes in fisheries are best exemplified by the Individual Transferable Quota (ITQ) system, a system proposed as early as 1973 by Francis Christy. Under this system, a proportion of the TAC [Total Allowable Catch] is assigned to an individual or a group. This gives the Authorized User an exclusive right to harvest a part of the annual yield of fish. The individual does not have a property in the resource, but has an exclusive right to harvest. Hence when the quota is rented, sold or mortgaged, the subject of these transactions is not a tangible object but a right of usufruct. In its purest form this system gives the Authorized User permanent exclusivity to the harvest of the quota, with the right to manage this authorization, and to divide, sell, lease or mortgage i.e. it gives collective choice property rights (to refer again to Ostrom and Schlager's terminology). It must be emphasized that in none of the countries that have adopted quota systems does a 'pure'

---

<sup>17</sup> Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 188.

<sup>18</sup> Se forskrift om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten 7. november 2003 nr. 1309 og forskrift om strukturkvoteordning mv. for havfiskeflåten 4. mars 2005 nr. 193.

<sup>19</sup> Her tilføyes for ordens skyld at systemet er innført i New Zealand, Australia, Canada og Malaysia. Se NOU 2005: 10 Lov om forvaltning av viltlevande marine ressurser s. 135.

<sup>20</sup> Total Allowable Catch (TAC) er ifølge Fiskeri- og kystdepartementets Faktaark 2005–2006 s. 10 det kvantum *alle* (også utenlandske) fiskefartøy totalt sett har anledning til å fiske av et visst fiskeslag.

<sup>21</sup> Norge er forpliktet etter Havrettskonvensjonen (UN Convention on the Law of the Sea) Artikkel 61 til å fastsette den tillatte fangst i Norges økonomiske sone (NØS) samt forebygge overfiske. Havressursloven gjelder blant annet med de begrensninger som følger av denne konvensjon, jfr. havressursloven § 6.

property right system exist. Instead, national legislation has usually limited the right to sell, lease, divide or mortgage the quota, as well as limiting the duration of the exclusive usufruct.»<sup>22</sup>

Vi gjenkjenner de fire karakteristika for formuesgoder som undersøkelsen i det følgende bygger på, og kan merke oss at når det ses bort fra at systemet knyttes til en eksklusiv andel av TAC, åpner det for variasjonsmuligheter. Her kan Kommisjonens forslag til EUs nye fiskeripolitikk brukes som eksempel.

I Kommisjonens forslag til innføring av TFC-er (Transferable Fishing Concessions) som virkemiddel for å redusere overkapasiteten i medlemslandenes fiskeflåter gis for eksempel medlemslandene adgang til å tidsbegrense varigheten av TFC-er.<sup>23</sup>

## 4 Strukturvotetillatelser og de fire karakteristika

### 4.1 Eksklusivitet

Det er antakeligvis mest nærliggende å sammenligne strukturvotetillatelsene og den underliggende fartøykvoteordningen med en begrenset rettighet.<sup>24</sup> Det vil si en positivt avgrenset rett til høsting av en ideell andel av gruppekvoten. Vi kan altså raskt konstatere at strukturvotetillatelsene gir det aktuelle fartøy en eksklusiv rett til høsting, men fiskerilovgivningen sikrer ikke rettighetshaver mot omfordelinger. I Prop. 70 L Endringer i deltakerloven, havressurslova og finnmarksloven (kystfiskeutvalet) sies dette slik:

«Reguleringsforskriftene inneheld som vist ovanfor føresegner om fordeling av kvotar mellom dei ulike fartøygruppene, og fordeling av kvotane mellom fartøy i same fartøygruppe. Fordelinga mellom ulike fartøygrupper vert såleis formelt sett fastsett kvart år. Rettsleg sett har styresmaktene høve til å endre fordelinga mellom dei ulike gruppene.

For å leggje til rette for utvikling av fiskerinæringa, og for å sikre stabile og føreseielege rammevilkår, har det likevel over tid vore brei politisk semje om å arbeide for stabilitet i kvotefordelinga. Her har også næringa sjølv vore aktiv og gjennom organisasjonsmessig behandling i Norges Fiskarlag utvikla nøklar for fordelinga av dei ulike artane mellom fartøy- og reiskapsgrupper. Slike ressursfordelingsvedtak frå Norges Fiskarlag veg tungt når styresmaktene skal fastsetje fordelinga av dei ulike fiskeslaga».<sup>25</sup>

Når gjelder fordelingen av høstingsmulighetene mellom fartøygruppene tok Høyesterett i Rt. 1993 s. 578 «Fabrikktrålerdommen» stilling til om myndighetenes omfordeling mellom på

---

<sup>22</sup> The Development Law Service FAO Legal Office, *Legislating for property rights in fisheries*, FAO Development Law Service Legislative Study 83, Rome 2004, s. 15-16.

<sup>23</sup> Se Kommisjonens forslag datert 13. juli 2011 COM(2011) 425 final, Artikkel 28 nr. 5.

<sup>24</sup> Se Thor Falkanger og Aage Thor Falkanger, *Tingsrett*, 2006 s. 42 og Rt. 2009 s. 1502 «Barents Eagle» avsnitt (73).

<sup>25</sup> Prop. 70 L (2011–2012) s. 18.

den ene siden fabrikk- og saltfisktrålerne og på den andre siden ferskfiske- og rundfrystrålerne var i strid med saltvannsfiskeloven. Omfordelingen var begrunnet med sysselsettingshensyn. Høyesterett tok utgangspunkt i at reguleringene lå klart innenfor det alminnelige formål for reguleringsbestemmelsene i saltvannsfiskeloven § 4 og § 5, og fant ikke holdepunkter for at saltvannsfiskeloven § 5 tredje ledd begrenset myndighetenes skjønn. Omfordelingen var derfor ikke ugyldig. Høyesterett uttalte:

«Utgangspunktet er at hensyn av denne karakter [sysselsetting i kystdistriktene] kan danne grunnlag for slike mangeartede og til dels inngripende forskrifter om begrensninger og reguleringer av fisket som følger av lovens § 4 og § 5.»<sup>26</sup>

Rettstilstanden etter dommen er beskrevet slik i forarbeidene til havressursloven:

«Rettsleg sett kan styresmaktene likevel innanfor rammene av saltvassfiskelova § 5 tredje ledd også endre fordelinga og ‘styrkeforholdet’ mellom grupper så lenge omsyna som ligg bak avgjerdene fell innanfor formålet med reguleringsføresegnene og dei formåla lova generelt skal fremje.»<sup>27</sup>

For fartøykvoter er rettstilstanden videreført ved havressursloven § 12. I forarbeidene sies følgende:

«Bruken av fartøykvotar har til formål at kvart enkelt fartøy i praksis – om ikkje i juridisk forstand – skal ha eit garantert kvantum i løpet av kvoteperioden. Ved fastsetjing av fartøykvotar er gruppekvoten fordelt med svært liten eller inga overregulering, og skal leggje til rette for at aktørane kan planleggje drifta ut frå at kvoten ligg fast i reguleringsperioden. Det er likevel slik at styresmaktene kan endre kvotane eller stoppe fisket også med verknad for dei som er regulert med fartøykvotar, dersom det skulle oppstå omstende som gjer det nødvendig. Ein fastsett kvote gjev såleis ikkje noko rettskrav på å få hauste denne kvoten.»<sup>28</sup>

Vurderingstemaet ved omfordeling av høstingsrettigheter er nærmere klarlagt i Rt. 1995 s. 955 «Brødrene V». I denne dommen tok Høyesterett stilling til gyldigheten av lukkingen av torskefisket gjennom forskriftenes utestengelse av de fartøy som ble vurdert som minst «torskeavhengige» ut fra fangsthistorikk, og uttalte blant annet følgende:

«Selv om § 97 generelt har betydning som tolkingsprinsipp, kan jeg ikke se at forholdene her er slik at prinsippet i bestemmelsen leder til et annet resultat. De ankende parter har drevet fiske etter flere fiskeslag, og deres fangst av torsk har ikke i de senere år vært spesielt stor. Det ble for 1990 bare gjort en begrenset innskrenkning i deres adgang til å drive den tilvandrede ervervsvirksomhet. Det dreiet seg om en innskrenkning som var nødvendig, og som rammet svært mange andre. Det var i en dramatisk ressursituasjon

---

<sup>26</sup> Dommen s. 585.

<sup>27</sup> Ot. prp. nr. 20 (2007–2008) s. 72.

<sup>28</sup> Ot. prp. nr. 20 (2007–2008) s. 187.

behov for å benytte noen kriterier ved reguleringen som var effektive og enkle å praktisere».<sup>29</sup>

Vi ser at vurderingstemaet er en momentbasert avveining av de konkrete forholdene hvor det også legges vekt på forholdsmessigheten av inngrepet. Linjen kan her trekkes til Rt. 2010 s. 143P «Rederiskattesaken» hvor vi også ser at tanken om vern av berettigede forventninger gjør seg gjeldende.<sup>30</sup>

## 4.2 Overføring og pantsetting

Et formuesgode kan ofte overføres og pantsettes. Offentlige tillatelser som kan være gjenstand for slike disposisjoner, er for eksempel akvakulturtillatelser etter lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven) §§ 19 og 20, utvinningstillatelser etter lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven) § 6-2 og tillatelser til undersøkelse og utvinning etter lov 19. juni 2009 nr. 101 om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven) §§ 26 og 35. Fiskerilovgivningen inneholder ingen tilsvarende bestemmelser om overføring og pantsetting av fiskeritillatelser. Grunnprinsippet her er at fiskeritillatelsene er knyttet til fartøyet, og dermed ikke kan pantsettes som sådanne. Dette kommer for eksempel til uttrykk i Rt. 2009 s. 1502 «Barents Eagle». Høyesterett tar i denne dommen utgangspunkt i at fartøy og fiskeritillatelsene riktignok ikke kan ses på som uatskillelige med bakgrunn i adgangen til å foreta utskifting av fartøy og bruk av erstatningsfartøy<sup>31</sup>, men i omsetningssammenheng er det ifølge Høyesterett vanskelig å skille fiskeritillatelsene fra fartøyet.<sup>32</sup> I dommen sies det slik:

«En fisketillatelse kan dermed aldri overføres uten at det samtidig disponeres over fartøyet, enten ved at fartøyet som rettigheten er knyttet til, overdras til ny eier, eller ved at selger påtar seg en forpliktelse til å kondemnere fartøyet etter at tillatelsen er overført.»<sup>33</sup>

I forlengelsen av dette kom Høyesterett til at fiskeritillatelser ikke er formuesgoder etter definisjonen i lov 8. februar 1980 nr. 2 om pant (pantloven) § 1-1 nr. 1. Konkursboet, som hadde reist sak mot panthaver i fiskefartøyet «Barents Eagle», fikk dermed ikke medhold i at det panterettslige legalitetsprinsipp gjelder for pantsetting av fiskeritillatelser, jfr. pantloven § 1-2 annet ledd. Høyesterett kom videre til at verdien av fiskeritillatelsene var omfattet av bankens fartøypant, jfr. pantloven § 3-3. I denne drøftingen ble det ikke tillagt noen vekt at

---

<sup>29</sup> Dommen s. 961.

<sup>30</sup> Dommen avsnitt (150) og (164). Se også Eivind Smith, *Konstitusjonelt demokrati*, 2009 s. 483 hvor den legitime forventning omtales.

<sup>31</sup> Se for eksempel forskrift 13. oktober 2006 nr. 1157 om spesielle tillatelser til å drive enkelte former for fiske og fangst (konsesjonsforskriften) § 1-3.

<sup>32</sup> Dommen avsnitt (63).

<sup>33</sup> Dommen avsnitt (62).



fiskeritillatelsene ikke inngår i grunnlaget for beregning av bergelønn<sup>34</sup> og normalt heller ikke inngår i grunnlaget for forsikringsverdi. Heller ikke det forhold at fiskeritillatelsene behandles som formuesgoder (immaterielt driftsmiddel) etter skatteloven ble tillagt noen vekt.<sup>35</sup>

Bindingen mellom fartøy og kvoterettigheter innebærer altså at omsetning, pantsetting og eventuelt utleie av kvoterettigheter som hovedregel ikke kan finne sted uavhengig av fiskefartøyet. Men selv om fiskeritillatelse ikke kan overføres som sådanne, kan vi konstatere at fiskeritillatelsene behandles som formuesgoder etter skatteloven, og at fiskerilovgivningen tilrettelegger for en samlet omsetning og pantsetting av fartøy og tillatelse. Det er også tilrettelagt for overføring ved arv og generasjonsskifte. Deltakerloven § 7 fastsetter særskilte regler for tildeling av ervervstillatelse ved arv og generasjonsskifte. Slektsarvinger og gjenlevende ektefelle, som overtar fiskefartøy på skiftet, har etter bestemmelsen krav på en tidsbegrenset ervervstillatelse for å oppfylle deltakerlovens aktivitetskrav. Tildeling av ervervstillatelse i forbindelse med generasjonsskifte bygger på en skjønnsmessig vurdering. Det samme gjelder dersom gjenlevende ektefelle ønsker å sitte med fartøyet i uskiftet bo. Vurderingstemaet i sistnevnte tilfelle er om det kan gis en tidsbegrenset ervervstillatelse.

Slik det skulle fremkomme, har strukturkvotene og den underliggende fartøykvoteordningen økonomisk verdi som realiseres gjennom overføring og pantsetting av enkeltfartøy. Reelt, om ikke formelt, får altså tillatelsene preg av formuesgoder i fiskeriforvaltningen.

### 4.3 Varighet

Fartøykvotene som tildeles etter havressursloven § 12, gjelder som oftest for ett kalenderår (kvoteperioden). Kvotene har i praksis vist seg å være tidsbegrensede, jfr. redegjørelsen i punkt 4.1. Strukturkvotene er også tidsbegrenset til ett år etter de gjeldende forskrifter. Forskriftene indikerer samtidig at det aktuelle fartøyet normalt får beholde disse tillatelse over lang tid. Strukturkvoteforskriftene for lukket gruppe i kystfiskeflåten formidler for eksempel dette budskapet slik:

«Strukturkvote tildeles for ett år av gangen, og kan tildeles i inntil 20 år.

[...]

Prøving av om vilkårene for tildeling er oppfylt skal gjøres før første gangs tildeling. Den årlige tildelingen skjer uten ny prøving, med mindre det fremkommer opplysninger som tyder på at vilkårene likevel ikke er oppfylt eller det av andre grunner er nødvendig å ta saken opp til ny prøving.»<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten (sjøloven) § 446.

<sup>35</sup> Dommen avsnitt (72). Se videre Hålogaland lagmannsretts dom 28. januar 2002 i Utv. 2002/471 (Ytterstad).

<sup>36</sup> Forskrift om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten 7. november 2003 nr. 1309 § 11.

En tilsvarende bestemmelse er inntatt i havfiskeforskriften § 7.<sup>37</sup>

Spørsmålet om tidsbegrensning er av stor økonomisk betydning ettersom markedet selvsagt vil vurdere prisen på høstingsrettighetene blant annet ut fra varighet. Strukturkvoter meddelt etter tidligere gjeldende strukturforskrifter (2005-ordningen) var for eksempel ikke tidsbegrenset, og regjeringens tidsbegrensning av disse i 2007 er omstridt.<sup>38</sup>

I forlengelsen av spørsmålet om varighet kan minnes om at kvotetildelinger som hovedregel forutsetter at ervervstillatelse mv foreligger etter deltakerloven, jfr. havressursloven § 12 annet ledd. Videre er det verdt å merke seg at ved forlis eller tap av eiendomsretten til fartøyet faller fiskeritillatelsene bort, jfr. deltakerloven §§ 10 og 18. I disse tilfeller kan det imidlertid påregnes tildeling av nye tillatelser.<sup>39</sup> Tilbakekall skal for øvrig finne sted dersom nasjonalitets- eller aktivitetskravet ikke er oppfylt, jfr. deltakerloven § 11, første ledd. Videre har myndighetene omgjøringsadgang etter deltakerloven § 11, annet ledd og § 18.

Slik gjennomgangen viser, kan det også vedrørende dette karakteristika for formuesgoder slås fast at reelt, om ikke formelt, får tillatelsene preg av formuesgoder.

#### 4.4 Notoritet og publisitet

Rettsregistrering vil lette omsetningen av formuesgoder.<sup>40</sup> Fiskefartøy med ervervstillatelse skal innføres i myndighetenes register over norske fiskefartøy, jfr. deltakerloven § 22. Det er ikke fastsatt nærmere bestemmelser om hvilke opplysninger som skal registreres. Per i dag inneholder for eksempel fartøyregisteret opplysninger om fartøyet, eierforhold og hvilke tillatelser og deltakeradganger som er knyttet til fartøyet, samt hvor store kvoter dette gir av ulike fiskeslag. Opplysningene er offentlig tilgjengelig på Internett. Gjennom dette registeret kan således enhver for eksempel skaffe seg oversikt over hvor mange fartøy fra en kommune som har adgang til å delta i utvalgte fiskerier, samt hvilke kvoteandeler det enkelte fartøy har.<sup>41</sup> Merkerregisteret inneholder opplysninger om fartøyets fysiske parametere samt eierforhold. Det kan også nevnes at pantlover skal orienteres om «alle typer søknader som innebærer en reduksjon av fartøyets driftsgrunnlag.»<sup>42</sup> Når det gjelder innføring av fiskefartøy i skipsregisteret, krever deltakerloven § 23 at ervervstillatelse foreligger før dette kan finne sted.

---

<sup>37</sup> Forskrift om strukturkvoteordning mv. for havfiskeflåten 4. mars 2005 nr. 193 § 7.

<sup>38</sup> Se Oslo tingretts dom 7. januar 2012 saksnr. 10-091 185TVI-OTIR/10. Dommen er påanket. Se Borgarting lagmannsretts ankesak 11-049 790ASD-BORG/01.

<sup>39</sup> Ot.prp. nr. 67 (1997-98) kap. 9 merknad til § 10. Se også Rt. 2009 s. 1502 «Barents Eagle» om salg av fartøy ved konkurs til videre drift.

<sup>40</sup> Kåre Lilleholt, *Allmenn formuerett. Fleire rettar til same formuesgode*, 2012 s. 21.

<sup>41</sup> Ot.prp.nr. 70 (2003–2004) punkt 6.2.

<sup>42</sup> Se forskrift om behandling av fisketillatelser ved konkurs, tvangssalg mv 28. september 2008 nr. 1091 § 2.

## 4.5 Vurdering: Strukturkvoter og den internasjonale diskusjon

Gjennomgangen viser at fiskeritillatelsene etter strukturvoteordningene ikke kan karakteriseres som et ITQ-system. Sentralt i denne forbindelse er ITQ-systemet at tar utgangspunkt i totalkvoten (TAC) og ikke gruppekvoten.<sup>43</sup> Det er videre et skille når det gjelder overføring og varighet. I ITQ-systemet er bindingen mellom fartøy og kvoter løsere enn i vårt system. Det vil si at det åpnes for overføring av kvoter uavhengig av fartøyet. Videre er strukturkvotene tidsbegrenset i motsetning til høstingsrettighetene i ITQ systemet som i utgangspunktet ikke er tidsbegrenset, men som selvsagt kan være det slik vi ser i Kommisjonens forslag til EUs nye fiskeripolitikk.

# 5 Akvakulturtillatelser og de fire karakteristika

## 5.1 Eksklusivitet

Akvakulturtillatelsen gir rett til produksjon av bestemte arter på avgrensede geografiske områder (lokaliteten), med de til enhver tid fastsatte begrensninger av tillatelsens omfang, jfr. akvakulturloven § 5. Det er presisert i forarbeidene at selv om rettighetshaver betaler vederlag for akvakulturtillatelsen, dreier det seg om rettigheter og plikter som vederlagsfritt kan forandres gjennom endringer i regelverket og som utelukkende er knyttet til tillatelsen.<sup>44</sup> Departementet fremhever også at myndighetene kan åpne for at andre får drive tilsvarende virksomhet på lokaliteten ut fra de rådende hensyn.<sup>45</sup> Vi kan konstatere at tillatelsen er individuell og knyttet til et geografisk område, samt at det er de konkrete forholdene på lokaliteten som avgjør i hvilken grad det skal åpnes for samlokalisering av flere anlegg. Selv om lokaliteten eventuelt må deles, disponerer selvsagt den enkelte næringsutøver eksklusivt det geografiske området hans anlegg legger beslag på.

## 5.2 Overføring og pantsetting

Akvakulturtillatelsene kan overføres og pantsettes, jfr. akvakulturloven §§ 19 og 20. Det er i ikke adgang til utleie av tillatelsene. Lovgiver har legalpant for tvangsmulkt, overtredelsesgebyr og utgifter til iverksetting av tiltak etter § 29 for den ansvarliges regning, jfr. akvakulturloven § 20 fjerde ledd.

## 5.3 Varighet

Endring og tilbaketrekking av akvakulturtillatelser er regulert i akvakulturloven § 9. Bestemmelsen åpner for permanent eller tidsbegrenset endring eller tilbaketrekking (i) dersom det er nødvendig ut fra hensynet til miljøet, (ii) dersom vesentlige forutsetninger som ligger til

---

<sup>43</sup> NOU 2005: 10 Lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser, s. 135.

<sup>44</sup> Ot.prp.nr. 61 (2004–2005) s. 58.

<sup>45</sup> Ot.prp.nr. 61 (2004–2005) s. 58.

grunn for tillatelsen, endres, (iii) ved grov eller gjentatt overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av akvakulturloven, (iv) dersom tillatelsen ikke benyttes eller bare benyttes i begrenset grad, og (v) dersom en eller flere nødvendige tillatelser gitt i medhold av følgende lover er bortfalt: matloven, forurensningsloven, havneloven og vassressursloven.<sup>46</sup>

Departementet har for øvrig hjemmel for å gi nærmere bestemmelser i forskrift om endring og tilbaketrekking av akvakulturtillatelser, jfr. akvakulturloven § 9. Det indikeres i forarbeidene at forskriftshjemmelen er tatt inn i loven særlig med tanke på å gi utfyllende bestemmelser om endring eller tilbaketrekking i de tilfeller tillatelsen ikke benyttes eller bare benyttes i begrenset grad, og for å sikre forutsigbarhet for næringsutøverne.<sup>47</sup> Omgjøringsadgangen etter akvakulturlovens § 9 fremstår både etter ordlyden og forarbeidene som uttømmende. Det er videre presisert i forarbeidene at fullstendig tilbaketrekking er et svært inngripende tiltak, som må brukes med varsomhet.<sup>48</sup>

Slik det skulle fremkomme er akvakulturtiltelsene ikke tidsbegrenset, og det indikeres at tillatelsene er varige.

## 5.4 Notoritet og publisitet

Akvakulturregisteret sikrer notoritet og publisitet vedrørende den enkelte akvakulturtiltelse. Tillatelsen gis et eget blad i registeret, og det føres dagbok over de rettsstiftelser som skal registreres, jfr. akvakulturloven § 18. Departementet har gitt nærmere bestemmelser om registeret i forskrift om Akvakulturregisteret (A-registerforskriften) 28. desember 2005 nr. 1706.

## 5.5 Vurdering: Strukturvotetillatelser og akvakulturtiltelser

Gjennomgangen viser at innenfor begge sektorer sikres rettighetshaver eksklusivitet vedrørende reguleringsgjenstanden. Det vil si eksklusivitet vedrørende lokaliteten for den som utøver akvakultur, og eksklusivitet vedrørende høstingsretten for eier av fiskefartøy med strukturvoter.

Et sentralt skille her, som i forhold til ITQ-systemet, gjelder overføring og varighet. Akvakulturtiltelser kan etter akvakulturloven overdras og pantsettes uten videre. Fiskeritiltelsene er i sterk grad knyttet til ett bestemt fartøy. Ved omsetning vil tiltelsene ikke kunne overføres eller pantsettes uavhengig av dette. Det er videre ikke fastsatt noen tidsbegrensning for driften av akvakulturvirksomhet på lokaliteten, mens høstingsretten er

---

<sup>46</sup> Lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv., lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensning og om avfall, lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann, og lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann.

<sup>47</sup> Ot.prp.nr. 61 (2004–2005) s. 64.

<sup>48</sup> Ot.prp.nr. 61 (2004–2005) s. 62.

tidsbegrenset etter strukturforskriftene. Den automatiske fornyingen av strukturkvotene hvert år uten ny prøving gjør at den reelle forskjellen dempes noe.

Når det gjelder notoritet og publisitet, er det sentralt at akvakulturregisteret sikrer dette. Fiskeritillatelse har på sin side notoritet og publisitet gjennom skipsregisteret og fiskerimyndighetenes registre.

## 6 Avsluttende merknad

Slik det ble antydnet innledningsvis er det her gitt et grunnriss til en videre diskusjon om bruk av fiskeritillatelse som formuesgoder i fiskeriforvaltningen. Et sentralt spørsmål er selvsagt om fiskerilovgivningen ivaretar de fiskeripolitiske målsettinger i tilstrekkelig grad eller om kan det tenkes at fiskeritillatelse innenfor enkelte fiskerier bør gis en klarere karakter av formuesgoder.

Tverrfaglig forskning kan vise hvilke muligheter som er til stede, og kan indikere hvilke retningsvalg som best ivaretar dagens dominerende ide om en økosystembasert fiskeriforvaltning.<sup>49</sup> Det er imidlertid ikke gitt at eksempelvis tilrådinger om en sterkere grad av privatisering av de viltlevende fiskeressursene gjennom å gi fiskeritillatelsene et klarere preg av formuesgoder vil ha legitimitet blant kystbefolkningen.<sup>50</sup> Det kan her vises til at «lukkeprosessen» gjennom innføring av fartøyskvoteordningen for kystfiskeflåten er omdiskutert. Ved denne ordningen begrenses som kjent retten til å høste de viltlevende marine fiskeressursene til færre næringsutøvere og fartøy.<sup>51</sup> Et sentralt bakteppe for lukkeprosessen er «The Tragedy of the Commons» (allmenningens tragedie<sup>52</sup>). Kort fortalt går denne teorien ut på at de naturressurser ingen eier og som heller ikke er gjenstand for reguleringer vil bli overbeskattet.<sup>53</sup> Senere er lukkeprosessen drevet frem av hensynet til

---

<sup>49</sup> Se Tore Henriksen, «The Greening of Norwegian Fisheries Legislation», *Arctic Review on Law and Politics* nr. 1 2010 s. 131-156.

<sup>50</sup> Se i denne forbindelse Petter Holm i *Nordlys* den 28. desember 2010 i sin ytring om Kvoter, politikk og historie.

<sup>51</sup> Denne prosessen har pågått siden 1930-tallet. Se Bjørn Hersoug, *Closing the Commons Norwegian fisheries from open access to private property*, Delft 2005 s. 17.

<sup>52</sup> I realiteten dreier det seg om allemannsretten og ikke allmenningen. Se om allemannsrett og allmenningsrett i Thor Falkanger og Aage Thor Falkanger, *Tingsrett* 6. utgave, 2006 s. 409 flg. Det kan særskilt nevnes at forfatterne presiserer på side 415 at fiske i saltvann i prinsippet er fritt for alle. Det er for øvrig mulig å se regjeringens forslag til endring av deltakerloven § 21 i Prp. 70L (2011-2012) som en stadfesting av allemannsretten. Den praktiske betydningen av å lovfeste retten til å fiske torsk, hyse og sei med konvensjonelle redskaper utenfor Finnmark er nemlig, som det fremkommer i forarbeidene på side 122, at en fullstendig lukking av disse fiskerier ikke kan finne sted.

<sup>53</sup> Petter Holm, *Rettighetsstatus for fiskeressursene i et samfunnsperspektiv*, St.meld. nr. 21 (2006-2007) Strukturpolitikk for fiskeflåten ·s. 130-149 (s. 133).

ressursforvaltningen. Det er denne seneste lukking ved innføringen av fartøykvoter for kystfiskeflåten som i særlig grad har skapt et legitimitetsproblem. Petter Holm sier det slik:

«I 1990 ble fartøykvoteordningen [i kystfiskeflåten] etablert som en direkte følge av det nye havrettsregimet. I det nye regimet var ressursforvaltning blitt det overordnede hensyn i fiskeriene. Dette kom til å få store konsekvenser, blant annet for forholdet mellom fiskerne og kystsamfunnene.

Med fartøykvotene ble brorparten av fiskeressursene reservert for yrkesfiskerne. Det var primært for å sikre en bærekraftig forvaltning. Likevel innebar lukkinga av allmenningen at fiskeriene fikk et legitimitetsproblem, særlig i Nord-Norge».<sup>54</sup>

Sett fra et forskerperspektiv er bruk av fiskeritillatelse som formuesgoder i fiskeriforvaltningen et interessant tema, og diskusjonene om legitimitet virker stimulerende. Når Det juridiske fakultet nå runder 25 år og vi ser fremover mot neste milepæl ved 50-årsjubileet, tror jeg at spørsmålet om bruk av fiskeritillatelse som formuesgoder vil ha like stor aktualitet i 2037. Men bare hvis vi velger å prioritere vår fiskeriforvaltning og baserer oss på en økosystembasert modell. Jeg gratulerer Det juridiske fakultet med de første 25 år

---

<sup>54</sup> Petter Holm i *Nordlys* den 28. desember 2010 i sin ytring om Kvoter, politikk og historie

